

Gesellschaft Wirtschaft Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Jahrgang 51, 2002, Heft 3

Inhalt

Editorial 275

Brennpunkt

Josef Zellner, Die Selbstzerstörung des Gymnasiums 277

Fachwissenschaftliche Aufsätze

Petra Bendel, Zurück in die Festung. Europäische Zuwanderungspolitik nach dem Sevilla-Gipfel 283

Rahild Neuburger, New Economy 3: Auswirkungen der New Economy auf die Kapitalmärkte 295

Michael Ehrke, Lothar Witte, Flasche leer! Die new economy des europäischen Profifußballs 307

Klaus Hansen, Der politische Witz. Erörterungen am Beispiel des „Flüsterwitzes“ 321

Aktuelle Information

Hans-Hermann Hartwich, Das gescheiterte Tarifreuegesetz 333

Heinrich Pehle, Die Neuregelung der Parteienfinanzierung – Placebo oder wirksame Prävention gegen weitere Spendenskandale 337

Rechtsprechung kommentiert

Heiner Adamski, Tierschutz zwischen Religions- und Berufsfreiheit: das Problem des Schächtens 341

Kontrovers dokumentiert

Dominik Asef, Effizienz oder Exklusivität – was bringen Studiengebühren an deutschen Hochschulen? 351

Didaktische Praxis

Sibylle Reinhardt, Anerkennung und Motivation –
Erfahrungen mit Demokratie-Lernen in der Schule 361

Rezensionen 371

Analyse

Richard Hauser, Die Entwicklung der Einkommens- und
Vermögensverteilung in Deutschland – ein Überblick 373

Zu diesem Heft

Während dieses Heft gedruckt wird, entscheiden die Wählerinnen und Wähler über die Zusammensetzung des nächsten Bundestages – wir können also nicht brandaktuell sein und werden im nächsten Heft auf die Wahl zurückblicken.

Mit Verve nimmt unser Leser *Zellner* zum Zustand des Gymnasiums im „Brennpunkt“ Stellung: Tagespolitische Hektik, Entintellektualisierung und Wirtschaftskompatibilität verhindern nach seiner Einschätzung Allgemeinbildung und verursachen TIMMS und PISA.

Zwei der Fachaufsätze behandeln ökonomische Vorgänge und können für den Unterricht exemplarische Lehrstücke abgeben. Von *Michael Ehrke* und *Lothar Witte* wird Profifußball als „Ware“ untersucht, die auf globalisierten Märkten gehandelt wird. Das Thema allein sorgt für didaktische Brauchbarkeit! – Mit dem fiktiven neugegründeten Internet-Unternehmen FORMULA.COM nimmt *Rahild Neuburger* uns auf die Reise durch die Landschaft der New Economy. Teil 3 der Serie konzentriert sich auf Kapitalmärkte und die z.T. neuen Formen der Finanzierung und die Funktionen der Banken.

Petra Bendel analysiert in dem ersten Fachaufsatz die jüngste EU-Zuwanderungspolitik als Schritt auf dem Weg in die Festung Europa, statt dass Beiträge zur Prävention von Wanderungen der Armen und Bedrohten geleistet würden. Liberalere Vorschläge und besonders Absichtsbekundungen sind ebenfalls historisch und gegenwärtig in den europäischen Deklarationen und Beschlüssen auffindbar, zur Zeit werden jedoch eher neue Mauern für die Festung errichtet.

Klaus Hansen untersucht das „gefährliche Lachen“ über den politischen Witz während der NS-Zeit. Drei Flüsterwitze und die Geschichte der Sanktionen zeigen seine Bedrohlichkeit für die Machthaber. Der Untertan entzieht sich und schafft gesprochene Gegenöffentlichkeit, die ungreifbar bleibt. Der politische Witz ist in totalitären Systemen eine „Schule des Ungehorsams“.

Das Scheitern des Tariftreuegesetzes ist ein Beispiel für einen politischen Konflikt, der für die Erosion der einst stabilen deutschen Arbeitsmarktbeziehungen steht – so *Hans-Hermann Hartwich* in der ersten „Aktuellen Information“. Internationale und ostdeutsche Billiganbieter sollten (teilweise gestuft) bei öffentlichen Aufträgen an westdeutsche Tarifverträge gebunden werden, was unabhängig von der Ablehnung durch den Bundesrat wohl ohnehin europäischem Recht widersprochen hätte. In der zweiten „Aktuellen Information“ bewertet *Heinrich Pehle* die Änderung des Parteiengesetzes, die in Reaktion auf die Spendenskandale erfolgte, als im Ansatz gelungen. Aber die Kontrollbefugnisse des Bundestagspräsidenten seien nur halbherzig erweitert worden.

In der Rubrik „Rechtsprechung kommentiert“ verfolgt *H. Adamski* den Gang einer Verfassungsbeschwerde bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes

und zitiert das Urteil in einiger Länge – dies ist konkrete Institutionenkunde „in Aktion“ an einem emotional besetzten Thema (Schlachten ohne Betäubung = Schächten).

Für junge Leute mag ebenso aktuell das Thema der Studiengebühren sein. Die verschlungenen Pfade der Argumente und der behaupteten empirischen Belege des Für und Wider entwirrt *Dominik Asef* in „Kontrovers“. Er prognostiziert, dass das Thema auch Streitpunkt in der kommenden Wahlperiode bleiben wird.

Können die Daten empirischer Forschung Konsequenzen für didaktische Praxis haben? *Sibylle Reinhardt* interpretiert Ergebnisse der Sachsen-Anhalt-Studie „Jugend und Demokratie“ und zeigt, was daraus für Schul- und Unterrichtspraxis und für Bildungspolitik folgt.

Ausführlich (als „Analyse“) beleuchtet *R. Hauser* die Entwicklung der personellen Einkommens- und Vermögensverteilungen im vergangenen Vierteljahrhundert. Erstere ist – trotz Massenarbeitslosigkeit – nur leicht ungleicher geworden. Das Vermögen ist zwar viel ungleicher verteilt als das Einkommen, die Ungleichheit hat aber wohl eher abgenommen – für manche Leserin und manchen Leser vielleicht ein unerwartetes Ergebnis.

Es ist etwas richtig zu stellen: Die Fußnote im Aufsatz von *Josef Böltling* im Heft 2/2002, „Entscheidungsspiel zu Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“, S. 229ff. konnte das Missverständnis erregen, als hätte die Bundeszentrale für politische Bildung im Magazin „Fluter“ vom September 2001 nur Argumente der Wirtschaft gegen den Rechtsextremismus angeführt. Das Heft „Betrifft: Rechtsextreme“ steht aber unter dem Motto „Antworten einer Zivilgesellschaft“ und enthält lesenswerte Dokumentationen, Argumentationen und Hintergrundartikel aus unterschiedlichen Perspektiven.

Die Herausgeber

Die Selbstzerstörung des Gymnasiums

Josef Zellner

Vor rund sechs Jahren hatte Josef Joffe die Öffentlichkeit aufgerüttelt, als er den Zustand der deutschen Universitäten mit dem Titel „Selbstzerstörung eines Denkmals“ beschrieb. Er hatte dort „Kaum Forschung, nur Leere“ gefunden. Seit der Pisa-Studie wissen wir, dass sein Warnruf eine Art Vorzeitigkeit des Nachzeitigen darstellte, denn schon damals hätten die alarmierenden Zustände an den deutschen Gymnasien und Gesamtschulen beklagt werden können. Die Probleme der Schulen erreichen bekanntlich die Hochschulen mit einer gewissen Phasenverzögerung. Der Pisa-Studie wie des folgenden kollektiven Aufschreis der Gesellschaft hätte es also gar nicht bedurft, um die seit längerem währende Selbstzerstörung zu diagnostizieren:

Das Gymnasium leidet unter institutionell-organisatorischen Mängeln

Gerade der gut gemeinte, aber allzu häufig von profunder Sachkenntnis wenig angekränkelte kultusministerielle *Innovationsfuror* behindert nicht selten eine Schulentwicklung, die diesen Namen jenseits terminologischer Platitüden wirklich verdient. Die gedankliche Schwäche des aktuellen Politikansatzes zeigt sich dabei schon im Begrifflich-Grundsätzlichen: Werden nicht-enden-wollende Reformen zum Dauerzustand – und wann wurde das Gymnasium eigentlich nicht in mindestens einigen Bundesländern reformiert? –, mag dies dem unternehmerischen Zwang zur immer rascheren Entwicklung neuer Produkte nachempfunden sein, es trifft jedoch nach wie vor nicht die Befindlichkeiten der entschieden wirtschaftsexternen Einrichtung Schule.

Erscheinen weitgehend ideologisch begründete Schulreformen aber als Selbstzweck, lässt sich die allerneueste der brandneuen Reformen mit dem überzeugenden Argument im Gymnasium genüsslich-gelassen aussitzen, die aktuelle Reform sei lediglich Vorstufe zur Reform der Reform und somit keineswegs besonders ernst zu nehmen. Welcher erfahrene Schulpraktiker vermag noch jenem kultusministeriellen Pathos auch nur ein Fünkchen Glauben zu schenken, das noch bei jeder

bisherigen Refom gleichermaßen selbstüberzeugt mit dem immer gleichem Absolutheitsanspruch dynamisch-innovativ auszurufen pflegte: „Heureka!“ Zu deutsch: „Ich habe die Schule neu erfunden!“

Kontinuität, die Grand Old Lady jeder soliden und langfristig angelegten Arbeit mit jungen Menschen, musste dabei in Deutschland zwangsläufig auf der Strecke bleiben. Dafür springen ersatzweise Kurzatmigkeit und Mangel an Berechenbarkeit ein, Merkmale der heute üblichen desaströsen ateleologischen Kinetik *in politicis*. Bereits der Begriff „entwickeln“ meint ja etymologisch entsprechend dem lateinischen „*explicare*“ ein „Entrollen“. Entrollt aber wurde antik das, was bereits auf dem Papyrus geschrieben stand; ein vorhandener Schatz wurde als das geistig Bereichernde schrittweise entdeckt und entfaltet. Wenn auch das selbstmächtige Individuum der Neuzeit „entwickeln“ wesentlich im Sinne des eigenen Neuerschaffens versteht, so kann doch der Wille des Entwickelnden nie von der Notwendigkeit getrennt werden, bestimmte Dinge sich vor allem entwickeln zu lassen. Auch wer selbst entwickelt, muss bekanntlich Geduld mitbringen, damit Dinge „sich allmählich herausbilden können“, oft genug sogar in anderer als der intendierten Richtung. Große Künstler wie Michelangelo etwa haben ja keineswegs aus Machermentalität oder mit primär innovativer Schaffenspose einen Moses „entwickelt“, sondern vielmehr das, was sie in einem unbehauenen Marmorblock als Idee entdeckt hatten, herausmeißelnd entwickelt. Das Schaffen des Künstlers ist also ohne Demut und Geduld nicht möglich. Ihr künstlerisches Werk war somit Dienst im besten Sinne des Wortes.

Auch der große Entdecker Christoph Columbus hatte einst nach Indien fahren wollen und war dabei auf Amerika gestoßen. Philosophisch gesprochen: Mit dem *esse obiectivum* Indien im Kopf hat er das *esse subiectivum* Amerika entdeckt. Das *esse subiectivum* als das *Dass* bzw. das Sein des Denkens ist also nicht identisch mit dem *esse obiectivum* als dem *Was*, dem Sosein! Wer aber schulisch nur noch das real existierende, unfehlbar anwendungsrelevante *esse obiectivum* gelten lässt, wird in einer vorgefertigten Engführung seines schmucklosen Hyperpragmatismus gerade die kulturell offenen Inhalte aus dem Gymnasium verbannen, der sich so manche Entdeckung eines unvermuteten *esse subiectivum* im Denken junger Menschen verdankt. Wie hybrid wirkt also der Aktionismus einer willkürlich dezisionistischen Bildungspolitik *par ordre du mufti*! Als richteten sich Reifungs- und Erkenntnisprozesse junger Menschen nach den Vorgaben tagespolitisch motivierter Sofortprogramme!

Aus einer solchen Grundhaltung des Machbarkeitswahns aber ergibt sich der heute übliche posthume Sozialismus bildungspolitischer *Plansollerfüllung*. Wie viele Schulleiterinnen und Schulleiter senden quartalsweise, halbjährlich oder jährlich Berge von Statistiken an die kultusministeriellen Behörden, um den Leistungsstand ihrer Schule zu belegen. Doch trotz statistisch-datal nachgewiesener Plansoll-erfüllung entspricht der de-facto-Leistungsstand deutscher Schülerinnen und Schüler nicht dem pro-forma-Leistungsstand, so wie die Planwirtschaft der DDR es entgegen aller statistischen Plansoll-erfüllungsmeldungen seltsamerweise nie geschafft hat, die Schaffenskraft der sozialen Marktwirtschaft zu überbieten oder auch nur ansatzweise zu erreichen.

Naive Statistikgläubigkeit und Quantifizierungspsychose lassen folgerichtig in den völlig überraschten Beratungsstäben von Ministerien hektische Betriebsamkeit

ausbrechen, sobald das Unfassbare in Form einer TIMMS- oder Pisa-Studie in die schöne neue Welt der ebenso geduldigen wie genormten Statistiken einbricht und vermeintliche Sicherheiten ähnlich erschüttert wie der 11. September die amerikanische Überzeugung eigener Unverwundbarkeit. Dass außerdem die Ergebnisse der Pisa-Studie als unangreifbares Mantra gelten, belegt nur noch einmal die herrschende Empiriehörigkeit, die dem als vorwissenschaftlich abqualifizierten gesunden Menschenverstand nur noch wenig Raum lässt.

Dabei ist der Grund für das Scheitern der bildungspolitischen Planwirtschaft ein einfacher: In einem hierarchischen System landet die Plansollvorgabe unmissverständlich ganz unten, d.h. beim einzelnen Lehrenden: „Hast du gute Notendurchschnitte vorzuweisen, bist du ein guter Lehrer, vergibst du zu viele schlechte Noten, bist du ein schlechter Lehrer!“ So entpuppen sich *in praxi* vermeintliche Transferleistungen viel zu oft als im Unterricht *in extenso* wie *en détail* vorbesprochene Reproduktionsfragen. Was Wunder, dass derart verwöhnte deutsche Schülerinnen und Schüler zu echten Transferleistungen nur eingeschränkt in der Lage sind!

Das Gymnasium leidet unter inhaltlichen Mängeln

Vielerorts lässt sich eine gravierende *Entintellektualisierung* des Gymnasiums beobachten. Didaktik ersetzt den Gedanken, Medieneinsatz die geistige Anstrengung der Schülerinnen und Schüler und der analytische Gestus macht im Schutzraum Schule zu oft gefühligere Authentizität Platz, die ihrerseits in der Regel über inhaltliche Richtigkeit siegt. An die Stelle analytischer Tiefenschärfe und definitorischer Strenge treten das unhinterfragbare und *per se* jeder Kritik enthobene „Ich finde es aber irgendwie unheimlich schlecht, dass...“ oder – vorzugsweise – auf Englisch: „I think that...“.

Merke: Schier jede substanzarme Banalität wird allein dadurch, dass der Schüler X oder die Schülerin Y als eine von sich selbst überzeugte Persönlichkeit diese authentisch formuliert, von den Lernenden, aber zu oft auch von den Lehrenden zur präsumtiven Genialität hochgejubelt. Dabei wäre es doch beispielsweise eine der genuinen Aufgaben des Gymnasiums, angesichts der inflationären Verwendung vorgestanzter Formeln in Politik und Medien ernsthaft zur Sprachkritik zu erziehen. So pflegte ganz Deutschland über Altkanzler Kohls genuschelte Platitüden zu lächeln, während die mit staatsmännischer Verve vorgetragenen, oft genug aber ausschließlich auf klangliche Effekte setzenden Tautologien seines Nachfolgers („Es ist richtig und wichtig, auf eine umfassende Strategie zu setzen.“) fast immer kritikarm durchgehen. Auf die Verpackung kommt es also auch hier an, denn sonst unternähmen es Journalisten und Deutschlehrer häufiger, über Sinn oder vielmehr Unsinn bestimmter Äußerungen nachzudenken. So hat der Kanzler etwa im Bundestag zur Beschwichtigung der besorgten Bevölkerung nach dem 11. September versichert, er unternehme das „objektiv Mögliche“. Es sollte durchaus analytischen Genuss bereiten zu erweisen, dass das subjektiv Mögliche als Gegenteil des „objektiv Möglichen“ doch wohl das Unmögliche wäre, insofern es subjektiv, aber eben nicht objektiv möglich ist! Soll gymnasialer Oberstufenunterricht nicht mehr zu solcher Sprachkritik anregen?

Zwar sei es – so hören wir aus hochmögendem, mit Schulentwicklung ministeriell befasstem Munde – heutigen Schülerinnen und Schülern – Persönlichkeiten und Individualisten, die sie sind – nicht mehr zuzumuten, langweiligem Frontalunterricht früherer Prägung auch nur zeitweise zu folgen, aber kaum jemand fragt, was eigentlich dadurch gewonnen ist, an die Stelle präziser altsprachlicher wie muttersprachlicher Lektüre allzu oft die kreative Schulaufgabe treten zu lassen, die wahlweise auf Englisch, Französisch, Spanisch oder Italienisch anhand von Clip Art zu innovativer Sprachproduktion auffordert, während gleichzeitig mangels geschärften analytischen Instrumentariums komplexere Texte kaum mehr verstanden werden und damit die durch solche sprachliche Ahnungslosigkeit bedingte Ideologiefälligkeit anzusteigen droht? Dass die schulartunabhängige Zunahme körperlicher Gewalt in deutschen Klassenzimmern und auf deutschen Schulhöfen wesentlich auf die abnehmende Fähigkeit zu verbaler Konfliktbewältigung zurückzuführen sein könnte, ist gewiss keine abwegige These.

Aufgabe des Gymnasiums ist nun einmal die oft auch mühevoll Detailarbeit an und mit der Sprache, selbst wenn es ohne Clip Art und andere Bildstimuli im Fünf-Minuten-Takt gehen muss! Sekundärer Mutismus darf nicht das Ergebnis gymnasialen Arbeitens sein!

Die *Selbstbanalisierung* des Gymnasiums hat wesentlich mit unkritischer Computerbegeisterung und naiver Methodenhörigkeit zu tun. Auch größte Anstrengungen im methodisch-didaktischen Bereich können nicht an der Tatsache vorbeigehen, dass der Mensch nun einmal in Analogien denkt, wenn er bisher Unbekanntes in Bekanntes integrieren möchte. Seine Beurteilungsparameter sind stets die Denkkategorien, über die er bereits verfügt. Erst die Differenz zum Bekannten erlaubt ja, neue Schubladen der Kategorisierung zu öffnen. Wer nun die Schülerinnen und Schüler zwar dort abholt, wo sie stehen, um sodann aber dort stehen zu bleiben, tut ihnen letztlich keinen Gefallen, sondern untergräbt die Legitimation der Schulpflicht, da er geistige Weiterentwicklung erschwert statt befördert.

Eine gemeinsame Erfahrung dürften auch die bayerischen Gymnasiallehrer in den letzten Jahren miteinander geteilt haben: Die Deutschlehrerinnen und Deutschlehrer stellten mit (un)schöner Regelmäßigkeit fest, dass die Kinder und Jugendlichen – auch am Gymnasium! – in immer höherem Maße nur noch eingeschränkt lesefähig sind. Die Mathematiklehrerinnen und Mathematiklehrer konnten nicht übersehen, dass die Bearbeitung mathematischer Textaufgaben oft schon am schlichten Text(un)verständnis scheiterte.

Daher ist es nicht recht einsichtig, warum das bayerische Kultusministerium auf diese Erfahrung ab Schuljahr 2003/2004 mit der verpflichtenden Einführung der neuen Fächer „Informatik“ sowie „Natur und Technik“ ab Jahrgangsstufe 6 reagiert. Die gleichzeitig angekündigte „Stärkung der Fremdsprachenkompetenz“ soll durch Stundenkürzungen in Deutsch und den Fremdsprachen sowie die Abwahlmöglichkeit einer Fremdsprache mit Ende der 10. Jahrgangsstufe zugunsten einer neuen, spät beginnenden erreicht werden.

Zwangsläufig stellt sich zum einen die Frage, was die einer anderen Generation angehörenden Lehrkräfte den computerbegeisterten Schülerinnen und Schülern über Jahre hinweg substanziell Neues beibringen können, das nicht aufgrund des hohen Spezialisierungsgrades bereits in eine vertiefte Programmiererausbildung hineinreicht. Zum anderen droht die geräuschlose Beerdigung des jahrhundertlang

bewährten didaktischen Prinzips „*Multum non multa*“ zugunsten erlebnisorientierter Vielfalt der Inhalte, wodurch einem postmodernen Häppchenlernen an der Oberfläche Vorschub geleistet wird. Sollten die bayerischen Gymnasiasten bei Pisa sprachlich etwa zu gut abgeschnitten haben? Leiden unsere Abiturientinnen und Abiturienten wirklich in erster Linie an mangelhaften Computer-Kenntnissen?

Da hilft dann als flankierende Maßnahme auch keine „Entschlackung der Lehrpläne“ mehr, über deren Sinn und Unsinn fächerabhängig höchst kontrovers zu diskutieren wäre: Sollen Sprachlehrbücher wegen der inhaltlicher Kürzungen etwa künftig auf die Verwendung des Plusquamperfekts verzichten? Sollen entsprechende Stellen in der deutschen Literatur künftig geschwärzt werden, um – methodisch korrekt – eine Phänomenüberlastung der Lernenden zu vermeiden? Soll künftigen Gymnasiasten die Logik des Gewissens als einer Philosophie des *Futurum exactum* – „Handle so, dass Du aus der Rückschau wirst sagen können, richtig gehandelt zu haben!“ – gänzlich vorenthalten werden, weil das Futur II in der Umgangssprache als obsolet gilt? Oder soll aus Gründen der sozialen Integration in der Mathematik künftig auf die Division verzichtet werden, weil die Multiplikation sozialverträglicher erscheint?

Solche Horrorszenarien lassen einen modernen Bildungsstrategen freilich nicht lange verzagen;

Der moderne Bildungsstrategie aber bleibt unverzagt, denn er bleibt von der Wirksamkeit neuer Lehr- und Lernmethoden unerschütterlich überzeugt. Waren schon die bildungspolitischen Stürmer und Dränger der siebziger Jahre sich sicher, dass fast alle zu den Besten werden könnten, wenn man nur bessere Lehr- und Lernmethoden entwickelte, so heißen die Zauberformeln des neuen Jahrtausends „interaktive Methoden“ oder – wahlweise – „Projektunterricht“, „Lernzirkel“, „Schülerzentrierung“ etc. Dass es sinnvoll ist, die Schülerinnen und Schüler vieles selbst entdecken zu lassen, ist ebenso unstrittig, wie die Sachzwänge der Schule eine *creatio ex nihilo* durch den einzelnen Schüler unmöglich machen. Nicht jeder kann schulisch die Welt für sich neu erfinden und in kurzer Zeit authentisch die Fortschritte mehrerer Jahrtausende experimentell aus eigener Erkenntnis ohne dirigistische Lehrvorgaben durchlaufen.

Auch medienzentrierter Unterricht ist nicht der Stein der Weisen. Die Integration des Laptops in den Klassenraum führt aufgrund des deutlich geänderten Lernverhaltens der Schülerinnen und Schüler zu neuen methodischen Schwierigkeiten. So meint man, die Nachteile eines computergestützten, individualisierten Unterrichts könnten durch bessere Lernsoftware in Form von „interaktiven Lernprogrammen“ am Computer selbst ausgeglichen werden, als böten sich nicht von jeher Mitschüler und Lehrkraft als „natürliche“ Interaktionspartner von selbst an. Wer freilich nur in engen Grenzen abstrakt zu denken vermag, wird trotz Laptop und „hipper“ Lernsoftware, trotz aller „besseren“, „anderen“ oder „neuen“ Methoden auch weiterhin seine liebe gymnasiale Not haben, analogen Denkschritten zu folgen, sofern nicht – wie zu befürchten steht – dem Gymnasium einstweilen der originär gymnasiale Charakter ausgetrieben wird.

Diese Tendenz zu technikgläubiger Innovation wird durch die gebetsmühlenartig wiederholte Forderung nach *Wirtschaftskompatibilität* gymnasialer Lerninhalte nicht unwesentlich verstärkt. So hielt vor kurzem der frühere Berater von Altkanzler Kohl, Horst Teltchik, in Gmund am Tegernsee den Lehrern bei einem Sympo-

sion anlässlich des Ludwig-Erhard-Jahres ihre Wirtschaftsferne und mangelnde Lebenserfahrung vor. Ob am vermeintlich oder real wirtschaftsfernen Lebensumfeld der Lehrkräfte auf die Schnelle viel geändert werden kann, indem man künftig Lehramtsstudentinnen und –studenten zu einem Wirtschaftspraktikum verpflichtet, ist zweifelhaft.

Viel gravierender erscheint jedoch, dass die Lehrkräfte nach Abschluss des Referendariats bisweilen ein ganzes Berufsleben tagaus, tagein in ein und dasselbe Gebäude gehen, um die immer gleichen oder nur leicht modifizierten Inhalte auf dem wissenschaftlichen Stand der eigenen Studienzeit zu unterrichten. Statt den Studierenden ein zusätzliches und für den Staat eleganterweise mit keinerlei Kosten verbundenes Praktikum aufzubürden, sollte der oberste Dienstherr es den Lehrern ermöglichen, etwa alle fünf Jahre ein halbes Schuljahr auszusetzen, um – je nach Gusto – sich an der Universität auf den neuesten wissenschaftlichen Stand zu bringen oder aber in einem Wirtschaftsunternehmen sich den kühlen Wind des in den Augen vieler „wahren Lebens“ um die Nase wehen zu lassen. Derzeit aber scheitert selbst die für den Staat kostenneutrale Möglichkeit eines „Sabbatjahres“ – Arbeite z.B. vier Jahre bei vollem Stundendeputat für weniger Geld, um das fünfte Jahr schulisch auszusetzen! – fast durchweg an der ungesicherten Unterrichtsversorgung in immer mehr Mangelfächern.

Zudem übersehen die Wirtschaftsführer in ihrer Außenkritik an den gymnasialen Inhalten häufig einen wesentlichen Punkt: Der Unterschied zwischen einer GmbH und einer AG lässt sich „notfalls“ an der Universität oder beim studentischen Jobben ohne allzu großen Aufwand nachlernen. Für die Beschäftigung mit Homer oder Horaz, mit Karl dem Fünften oder der Zwölftonmusik bleibt in Studium und Berufsleben in der Regel keine Zeit mehr. Neben Computer-Spezialisten benötigt die Wirtschaft jedoch auch reichlich Generalisten als Führungskräfte, die die Fähigkeit besitzen, sich präzise in jedwedes neue Gebiet einzuarbeiten, sich rhetorisch wie interkulturell gewandt zu bewegen. Erfahrungsgemäß tun sich dabei gerade diejenigen besonders leicht, die während ihrer Schulzeit eine breite Allgemeinbildung erworben haben, deren Wissen also gerade nicht bereits seit dem Kindergartenalter auf konkrete Anwendbarkeit und Wirtschaftskompatibilität ausgerichtet war!

Warum sonst sollten wohl Unternehmen Germanisten, Philosophen und Theologen einstellen? Es mag für die kurzatmigen Quartalszahlen von Vorteil sein, fertig ausgebildete und sofort projektunabhängig einsetzbare Arbeitskräfte beschäftigen zu können. Für eine nachhaltige Unternehmensentwicklung und eine innovative Produktpalette aber ist mehr vonnöten! Seltsamerweise wundert sich offensichtlich niemand darüber, dass gerade die früheren, vermeintlich unkreativen und altmodischen Absolventen humanistisch-neusprachlicher Gymnasien jahrzehntelang nicht nur im geisteswissenschaftlichen Bereich, sondern oft genug gerade in den Naturwissenschaften Bedeutendes geleistet haben!

Zurück in die Festung

Europäische Zuwanderungspolitik nach dem Sevilla-Gipfel

Petra Bendel

Das Schlagwort von der „Festung Europa“ ist spätestens seit dem Sevilla-Gipfel der EU von Ende Juni 2002 wieder in aller Munde. Wen wundert's: Nachdem Österreich, Dänemark und Italien bereits Teile ihrer Zuwanderungsgesetze deutlich verschärft hatten, standen nun auch auf der Agenda der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union drastische Maßnahmen zur Bekämpfung der „illegalen Einwanderung“¹ und zur entsprechenden Kontrolle der Außengrenzen.

1. Moralische Entrüstung und ihre Grundlage

Für – durchaus berechnete – moralische Entrüstung hatte im Vorfeld des Gipfels der Entwurf eines Kommuniqués der spanischen Präsidentschaft gesorgt: Mehr schlecht als recht als Kooperation verkleidet, sah der Vorschlag des spanischen Ministerpräsidenten José María Aznar vor, die Hauptherkunftsländer „illegaler“ Einwanderer zu bestrafen, indem man, beispielsweise, auch die Außenbeziehungen zu diesen Staaten überprüfen könne – spätere Auswirkungen auf die Finanzbeziehungen, Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit und Suspendierung bestehender Kooperationsabkommen nicht ausgeschlossen. Ein Plan, der bestehenden Verträgen (z.B. mit den Mittelmeeranrainern) entgegen stand und der politisch einseitig, moralisch fragwürdig und darüber hinaus unrealistisch war, denn wie – das ließ der Entwurf offen – sollten denn die armen Herkunftsländer der Flüchtlinge, die in Europa Einlass begehren, die Aufgabe einer Grenzkooperation schon allein finanziell bewältigen? Neben Spanien unterstützten zunächst Italien, Großbritannien, Dänemark und Deutschland den Vorschlag, während Frankreich und Schweden ihn ablehnten.

Der Kommentator der spanischen Tageszeitung „El País“, Xavier Vidal-Folch, sprach von „einem Riesenschritt für den europäischen Aufbau – aber nach hinten. Konkret: nach hinten im Sinne eines offeneren und weiteren Europas. Oder, umgekehrt betrachtet, ein beachtlicher Schritt hin zu einem künftig autoritäreren und in

sich selbst eingesponnenen Kontinent.“ Eine Festung also, die sich nicht nur nach außen richtete, sondern mit der sich die Europäer auch selbst einigelten. Eine Politik, die das europäische Wertesystem, wenn nicht Lügen strafe, so doch deutlich in die Ferne rücken ließ. Außerdem griffen die Spanier bei der Auswahl der Instrumentarien zur Erreichung des vorgegebenen Ziels „Eindämmung der illegalen Zuwanderung“ völlig fehl: Entwicklungszusammenarbeit ist kein adäquates Instrument der Sanktion und darf auch nicht dazu verkommen. Sie ist vielmehr ein Instrument der Prävention von Fluchtbewegungen.

Die Assoziation eines Festungswalls ist in der europäischen Flüchtlings- und Asylpolitik keinesfalls neu, und sie ist auch nicht unbegründet. Dass sie, bereits 1990 mit dem Schengener Durchführungsabkommen tausendfach zitiert, nun in Sevilla erneut heraufbeschworen wurde, rührte nicht allein aus den Sanktionsplänen. Sie entsprang auch Vorstellungen, nach denen Menschenhändlern durch Einsatz von Marineschiffen das Handwerk gelegt werden soll, Überwachungstechniken und Informationsaustausch über illegale Zuwanderung verstärkt und diejenigen EU-Länder mittelfristig finanziell entlastet werden sollen, die über lange und schwer zu überwachende Grenzen verfügen wie Deutschland, Italien, Spanien und Griechenland. Dazu zählte auch die spektakuläre Idee zum Management der Außengrenzen mittels eines multinationalen, zusätzlich zu den nationalen Grenzpolizeien zu errichtenden Grenzschutzkorps zum Schutz der europäischen Außengrenzen. Ein entsprechender, im Mai von der Europäischen Kommission lancierter Vorschlag² traf nicht nur die Befürchtungen der NGOs hinsichtlich einer weiteren Konzentration auf den Grenzsicherungsaspekt, sondern auch die nationalen Souveränitätsansprüche der Mitgliedstaaten ins Herz.

„Europa macht dicht“, titelte prompt „Der Spiegel“ (Nr. 25/2002) und bemängelte: „Nicht mehr eine EU-Gesetzesharmonisierung steht im Vordergrund, sondern massivere Polizeipräsenz an den europäischen Außengrenzen. Aufrüstung mit mehr Kontrollgerät ist geplant, Abschreckung durch Rückführung, Kontrolle mit Datenbanken zur Erfassung von Fingerabdrücken.“ (Der Spiegel 25/2002, S. 118). Und er behauptete, dies käme „dem Eingeständnis des Scheiterns der bisherigen Flüchtlingspolitik auf EU-Ebene gleich.“ Ist der Vorstoß des Sevilla-Gipfels in der Tat so zu werten?

Dass Maßnahmen zur Kontrolle der illegalen Zuwanderung und insbesondere zur gezielten Bekämpfung der dahinter liegenden mafiösen Strukturen und kriminellen Machenschaften von Schlepperorganisationen notwendig sind, ist ganz unbestritten. Über das Paket der dazu im Einzelnen zu treffenden Maßnahmen – Kooperation mit den Hauptherkunftsländern (wohlgemerkt als Kooperation im Sinne eines präventiven Instruments), Koordinierung der Grenzüberwachung, Harmonisierung der Visavorschriften – mag dann im Einzelnen verhandelt werden. Allerdings liegt ebenso auf der Hand, dass diese Maßnahmen allein nicht ausreichen.

Und hier liegt der eigentliche Kritikpunkt an Sevilla und an der europäischen Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik: in der Vernachlässigung derjenigen Aspekte, die in den vergangenen Jahren – zumindest auf rhetorischer Ebene – betont worden waren: Armutsbekämpfung, Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten in den Herkunftsländern der Migranten, Konfliktverhütung, Demokratisierung und Schutz der Menschenrechte sollten, so der Europäische Rat von Tampere 1999, als Anliegen der Einwanderungs- und Asylpolitik verstan-

den werden. Die Entwicklung der Hauptinstrumente allerdings blieb faktisch dem Aspekt der Sicherheit verhaftet, der vom Beginn der europäischen Kooperation in diesem Politikfeld an alles überragt hat.

Dieses Beharren auf „Sicherheit“ durch Begrenzung von Zuwanderung und der Kontrolle illegaler Migration, das „Dichtmachen“ der Grenzen, so will ich im Folgenden argumentieren, wurde erst in jüngerer Zeit – konkret: seit dem Gipfel von Tampere – stärker durch Aspekte des Flüchtlingsschutzes ergänzt. Lugten diese umfassenderen und, in aller Regel, liberaleren Aspekte insbesondere in den von der Europäischen Kommission vorgelegten Richtlinienvorschlägen durch, so muss man doch aufrichtigerweise konstatieren, dass sich der Europäische Rat bislang nur selten dazu durchringen konnte, solcherlei Vorschläge zu übernehmen. Häufig scheiterten liberale Vorstöße der Kommission am Veto einzelner Mitgliedstaaten oder wurden durch immer wieder angemahnten „Prüfungsbedarf“ letztlich verwässert. Dies wird auch in absehbarer Zukunft sicherlich noch der Fall sein, hatte doch die Bundesrepublik Deutschland in Nizza durchgesetzt, dass das Einstimmigkeitsprinzip im Rat erst dann fallen kann, wenn eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik steht.

Dieser Beitrag prüft nun zunächst die Ergebnisse des Sevilla-Gipfels gegenüber den im Vorfeld geäußerten Befürchtungen (Abschnitt 2) und verfolgt dann die Linie rückwärts entlang der jeweils hervorgehobenen Aspekte der Zuwanderung und ihrer bislang durchgesetzten und angewandten Instrumentarien in der europäischen Migrationspolitik. Können, so lautet die Leitfrage, die Sevilla-Ergebnisse tatsächlich als etwas Neues oder gar als ein Bruch mit der bisherigen Einwanderungs-Flüchtlings- und Asylpolitik der EU gesehen werden (Abschnitt 3), sind sie gar ein Rückschritt, ein „Eingeständnis des Scheiterns bisheriger Flüchtlingspolitik“, wie der „Spiegel“ behauptet? Abschließend stellt sich die Frage (Abschnitt 4), welche Zielsetzungen und Maßnahmen denn bislang von der Europäischen Union eher stiefmütterlich behandelt wurden und welche Forderungen an eine mit den Werten der Gemeinschaft konforme Politik sich daraus ableiten lassen.

2. Kein SUPER-GAU: Die Ergebnisse des Sevilla-Gipfels

Der Sevilla-Gipfel endete nicht mit dem, aus Sicht eines europäischen Flüchtlingsschutzes, schlimmsten anzunehmenden Beschluss, sondern er mündete in die weichere Formulierung des Rates³, Herkunftsländer illegaler Einwanderer und Transitstaaten sollten künftig stärker in die Pflicht genommen werden. Hier werden Entwicklungs-, Wirtschafts- und Handelspolitik zumindest zu Anfang als präventives (und nicht primär als Sanktionsinstrument) beschrieben, das offenbar zur Vermeidung (und nicht primär zur Bestrafung) von Flüchtlingsbewegungen vorgesehen ist. Dass es zur Verhinderung von illegalen Flüchtlingsströmen langfristig einer umfassenden Herangehensweise mitsamt engerer Wirtschaftskooperation, Entwicklungskooperation und Konfliktprävention bedürfe, zählt zu den Bekenntnissen der Schlussfolgerungen. Dennoch behält sich der Rat in der Tat vor, unzureichende Kooperation eines Herkunftsstaates zu sanktionieren – wenngleich der Text den Begriff „Sanktion“ umgeht:

„Der Europäische Rat ist der Ansicht,“ heißt es wörtlich in den Schlussfolgerungen, „dass die Beziehungen zu den Drittländern, die nicht zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung bereit sind, systematisch evaluiert werden müssen. (...) *Eine unzureichende Zusammenarbeit seitens eines Landes könnte einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein.* Zeitigen die bestehenden gemeinschaftlichen Mechanismen keine Wirkung, so kann der Rat einstimmig eine nicht gerechtfertigte mangelnde Kooperation eines Drittlandes bei der gemeinsamen Kontrolle der Migrationsströme feststellen. In diesem Fall kann der Rat *im Einklang mit den Verträgen und unter Einhaltung der Verpflichtungen der Union Maßnahmen oder Standpunkte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und anderer Politiken der Europäischen Union annehmen, ohne dabei die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu beeinträchtigen.*“ (Schlussfolgerungen..., Hervorhebungen von mir).

Die Formulierung wendete also – auf Betreiben Frankreichs und Schwedens und infolge des letztlichlichen Rückzugs der britischen Unterstützung für den Plan Aznars – die unwürdigste Maßnahme einer Kürzung von Entwicklungshilfe oder gar einer Aufkündigung bestehender Verträge gegenüber den Herkunftsstaaten ab, ohne jedoch die Möglichkeit zu solchen außenpolitischen Konsequenzen abzubiegen, wie sie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bislang tunlichst vermieden wurden.

Sicherlich beruft sich der Text der Schlussfolgerungen auf die Genfer Flüchtlingskonvention. Flüchtlingen sei effektiver Schutz zu gewähren. Zugleich aber sollen, so noch im selben Satz, Arrangements getroffen werden, mittels derer ein „Missbrauch des Systems“ vermieden und abgelehnte Asylbewerber schneller in ihre Herkunftsländer zurückgewiesen werden. „Illegale“ Einwanderer sollen, geht es nach dem Willen der Staats- und Regierungschefs, schneller wieder in ihre Heimatländer abgeschoben werden.⁴ Weitere Maßnahmen des umfassenden Plans zur Bekämpfung illegaler Einwanderung umfassen die Überprüfung der Liste der Drittstaaten, die Visa benötigen, sowie die Einführung eines gemeinsamen Systems zur Überprüfung von Visadaten. Zum nächsten Ratstreffen soll eine Rahmenentscheidung über die Bekämpfung des Menschenhandels, zur Stärkung der Sanktionen bei unautorisierter Einwanderung, Transit und Aufenthalt vorliegen.

Zu den Außengrenzen sieht der Text unter anderem Folgendes vor: Entsprechend einer von Italien durchgeführten *feasibility study* soll die Möglichkeit einer europäischen Grenzpolizei „geprüft werden“ (eine vage Formulierung, da die Reichweite der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten noch umstritten ist); „gemeinsame Aktionen“ an den Außengrenzen der Union sollen noch vor Ende 2002 durchgeführt, Pilotprojekte in den interessierten Mitgliedstaaten initiiert und ein Netzwerk von Verbindungsbeamten zwischen den Mitgliedstaaten gebildet werden. Keinerlei Erwähnung finden hingegen Maßnahmen zur „Legalisierung“ oder „Regularisierung“ illegaler Zuwanderung, wie sie in einzelnen europäischen Staaten (Belgien, Niederlande, Frankreich sowie in Italien, Spanien und Portugal) in der Vergangenheit im Umgang mit illegaler Einwanderung durchgeführt wurden. Dabei geht es meist um die Legalisierung des Status durch Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung für solche Zuwanderer, die einen Arbeitsplatz nachweisen können oder eine gewisse Aufenthaltsdauer überschritten haben. Vielmehr scheint der Sevilla-Rat davon auszugehen, dass es der Europäischen Union auf Dauer gelingen könnte, sich gegenüber potenziellen Immigranten aus Drittstaaten tatsächlich abzusichern.

3. Neue oder alte „Schutzwälle“?

Die Bekämpfung der „illegalen“ Einwanderung ist keineswegs, wie viele Pressekommentare (etwa die bereits zitierte Spiegel-Ausgabe) uns Glauben machen wollen, erst aufgrund eines irgendwie gearteten, vorseilenden Gehorsams der Regierungschefs infolge des hohen Wählerzuspruchs für den rechtsextremen *Front National* in Frankreich oder aufgrund der rechtspopulistischen Propaganda eines Umberto Bossi und seiner *Lega Nord* in Italien auf die politische Top-Agenda in Europa gelangt. Sie ist auch nicht etwa als Antwort auf eine zunehmend xenophob eingestellte europäische öffentliche Meinung zu sehen (die sich im Übrigen ausgesprochen differenziert darstellt). Noch ist sie eine antizipative Reaktion auf einen etwa plötzlich zu erwartenden Massenzustrom aus den östlichen Beitrittsländern der Union (ebda.) – der, folgt man den Prognosen der meisten Bevölkerungswissenschaftler, gar nicht so hoch ausfallen dürfte. Auch die „Schläfer“ der Terrororganisation *al-Qaida* waren nicht Anlass für zusätzliche Forderungen nach Abblockung illegaler Zuwanderer, denn diese hatten sich ja schließlich ganz legal in Deutschland aufgehalten.

Vielmehr steht die illegale Migration – geschätzt wird ein Zustrom in die EU von zwischen 300.000 und 500.000 Personen jährlich – spätestens seit Ende 1998 schon ganz oben auf der Agenda des Rates (Justiz und Inneres) und der Europäischen Kommission. Der in Wien verabschiedete Aktionsplan zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages (<http://www.ue.eu.int/jai/>) forderte zwar eine „umfassende Migrationsstrategie“ ein, „bei der ein System europäischer Solidarität herausragende Bedeutung haben sollte.“ Dennoch legte er schon seinerzeit die eindeutige Priorität auf Maßnahmen in den Bereichen „Kontrollen an den Außengrenzen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung“. Der Europäische Rat in Sevilla führte diese lediglich weiter aus.

Noch vor wenigen Jahren als Kernbestand nationaler Souveränität von den Mitgliedstaaten eifersüchtig gehütet, bewegt sich die Zuwanderungspolitik nämlich seit dem Vertrag von Amsterdam (1997), in dessen Artikeln 61, 62 und 63 die gemeinsamen Unionsziele dieses Politikfeldes definiert werden, mit Siebenmeilenstiefeln hin zu einer immer stärker europäisch geregelten *policy*. Dass es um mehr geht als „Harmonisierung“, wie in dem obigen Spiegel-Zitat, ist schon lange deutlich. Die Gemeinschaft hat Rechtsetzungskompetenz in den Materien Außengrenzenkontrollen, in Teilen der Visa-, Asyl- und Flüchtlingspolitik, einschließlich des vorübergehenden Schutzes und der ausgewogenen Verteilung von Flüchtlingen, für die Einwanderungspolitik inklusive der illegalen Einwanderung und für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitenden Bezügen. Vor allem die Europäische Kommission ist mit zahlreichen Mitteilungen⁵, Verordnungen⁶ und Richtlinienentwürfen⁷ sowie Entscheidungsvorschlägen⁸ vorangeprescht, die hier des Überblicks wegen in den Endnoten angeführt sind. Die neuen Gemeinschaftsregelungen nach Amsterdam haben nach Ablauf der Übergangsfrist Priorität gegenüber den nationalen Gesetzgebungen, allerdings immer unter dem Vorbehalt des Subsidiaritätsprinzips.⁹

Differenzieren wir nach unterschiedlichen Zielsetzungen, die Einwanderungs- und Asylpolitik verfolgen können – etwa: Prävention von Fluchtbewegungen, Begrenzung von Zuwanderung, Kontrolle illegaler Zuwanderung, Integration, gezielte

Förderung bestimmter Zuwanderergruppen –, so zeigt sich, wie oben angenommen, dass die Regelungen zur Zuwanderung in der Europäischen Union lange Zeit dem Sicherheitsaspekt verpflichtet blieben, in dem sie seit Schengen II ja wurzelten (etwa: Tomei 2001). Schließlich war das Schengener Durchführungsabkommen in Reaktion auf die Abschaffung der Binnengrenzen durch die Einheitliche Europäische Akte vom 28. Februar 1986 geschlossen worden: Der Wegfall der Binnengrenzen, so lautete seinerzeit das Argument, dürfe nicht damit bezahlt werden, dass man ein Sicherheitsdefizit an den Außengrenzen in Kauf nähme.

Auch in der Folge standen jene Instrumente im Vordergrund, die die Zuwanderung begrenzen und illegale Einwanderung kontrollieren sollten: die Verstärkung von Grenzkontrollen, Sanktionen gegenüber Arbeitgebern für illegal Zugewanderte; Rückübernahmeverträge mit Anrainer-, Transit- und Herkunftsländern (Stichworte: sichere Drittstaaten, sichere Herkunftsländer). Effektivere und stärkere Kontrollmechanismen wurden fortentwickelt: das Bildspeicherungssystem *Fado*, im Dezember 1998 zur Prüfung der Authentizität von Dokumenten beschlossen, das Frühwarnsystem für illegale Einwanderung, die – bezeichnenderweise als erste Maßnahme nach Amsterdam im Jahr 2000 – eingeführte Verordnung EURODAC zur Überprüfung von Fingerabdrücken...¹⁰ Das Dubliner Übereinkommen¹¹ soll vereinfacht und effizienter gestaltet werden. Dublin II wurde auf dem Sevilla-Gipfel für Dezember 2002 terminiert. Die Sekundärwanderungen im Innern der EU sollen begrenzt, eine gemeinsame Strategie für die Rückübernahme und die Rückführung abgelehnter Asylsuchender soll entwickelt werden. Maßnahmen wie eine noch stärkere Vereinheitlichung der Visumpflichten, Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen wurden entwickelt.

Aber: Diese Tendenz zur Restriktion war nicht ganz einheitlich. Schon die Aufzählung der Kommissionsaktivitäten hat es deutlich gemacht: Einige Lichtblicke waren durch die dichte Wolkendecke der Abschirmung erkennbar. Der Europäische Rat von Tampere von Oktober 1999 sah vor, dass die Kommission zur Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Politik in allen vier Bereichen des Amsterdamer Vertrages (Artikel 63 EGV) Vorschläge unterbreiten müsse, um das Ziel eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu erreichen. Er betonte erstmals, dass ein umfassendes Migrationskonzept auch außen- und entwicklungspolitische Aktivitäten der EU einschließen müsse. Somit wurde Tampere zu Recht als Meilenstein in der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik gefeiert, denn hier zeigte sich erstmals eine Abkehr von der schon klischeehaften „Festung Europa“. Zu den Grundbausteinen der dort angestrebten Strategie zählen: a) Partnerschaft mit den Herkunftsländern; b) ein gemeinsames europäisches Asylsystem; c) eine Integrationspolitik, die auf die gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen abstellt; und d) die schon im Zusammenhang mit Sevilla genannten Maßnahmen zur effizienteren Steuerung der Migrationsströme im Rahmen einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Herkunfts- und Transitländern.

Streiflicht 1: Partnerschaft mit den Herkunftsländern

Wurde schon in Tampere eine Partnerschaft mit den Herkunftsländern angestrebt, so hatte der Laeken-Gipfel von Dezember 2001¹² verlangt, dass die Migrationspolitik stärker in die Außenpolitik einbezogen werden sollte. Als Beispiel für einen solchen Ansatz sind die Abkommen mit den Mittel- und Osteuropäischen Ländern und das dazugehörige Finanzierungsprogramm PHARE zu nennen, durch die die EU die Transformationsprozesse dieser Staaten unterstützt, nicht zuletzt, um auch den Migrationsdruck zu senken. Ferner „betreibt die Kommission, unterstützt vom EP und den südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten, seit 1990 eine schrittweise Europäisierung der Mittelmeerpolitik, die im November 1995 zur Euro-Mediterranen Konferenz von Barcelona und dort zur Begründung der Euro-Mediterranen Partnerschaft führte“ (Jünemann 1999:202). Betrachtet man jedoch die Ausgabenseite der PHARE-Programme näher, so wird auch hier deutlich, dass der Schwerpunkt auf Grenzsicherung liegt: Zwischen 1997 und 2000 erhielten die Beitrittskandidaten 11 Mio. Euro für die Anpassung ihrer Asyl- und Visavorschriften an den *aquis*, aber 230 Mio. Euro für Grenzkontrollen (European Council on Refugees and Exiles 2001:15).

Streiflicht 2: Gemeinsames europäisches Asylsystem

Zur Entwicklung eines gemeinsamen Asylsystems legte die Kommission (in Übereinstimmung mit den Tampere-Beschlüssen) bereits die Entwürfe für Mindeststandards für das Asylverfahren vor, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich werden sollen, für Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern, für Mindestnormen zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft – eine Richtlinie, die, so legte es der Rat in Sevilla fest, auf Juni 2003 terminiert ist – sowie für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen, die im August 2001 in Kraft trat. Hier zeigt sich, bei aller Kritik im Detail, eine deutliche Tendenz zum Flüchtlingsschutz, die auch von Flüchtlingsverbänden honoriert wird (vgl. etwa Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände 2001; European Council on Refugees and Exiles 2001). Die Kommission konnte sich freilich gegenüber den Mitgliedstaaten nur sehr bedingt durchsetzen, die die Vorschläge als zu weitgehend betrachten. Insgesamt positiv zu werten ist sicher auch die Etablierung eines Flüchtlingsfonds, der die Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern insgesamt unterstützt, wenngleich die Verteilung im Einzelnen bemängelt werden mag.

Streiflicht 3: Integrationspolitik für eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen

Was das Ziel der Integration betrifft, so wäre es wichtig, gemeinsame Maßnahmen zur Integrationspolitik zu formulieren und auch zu finanzieren, um eine Gleichbehandlung der Zuwanderer in der Union zu gewährleisten. Ein längerfristiges Konzept müsste auch auf einer entsprechenden Bildungsarbeit in den Aufnahmeländern der EU aufbauen. Hier ist als erstes ein umfassender und recht liberaler Kommissionsentwurf zur Familienzusammenführung zu nennen, bei der freilich Deutschland Prüfungsbedarf angemeldet hat (dazu: Bendel 2002). Der Richtlinienvorschlag „betreffend den Status der langfristig Aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen“ (KOM 2001) 127 vom 13.03.2001 soll, geht es nach dem Willen des Rates von Sevilla, bis 2003 durchkommen. Dies geht zurück auf die Beschlüsse von Tampere. Danach sollen Drittstaatsangehörige Rechte erhalten, die sich von jenen der EU-Bürger kaum unterscheiden (Recht auf Wohnsitznahme, Bildung und Ausübung einer selbständigen oder nichtselbständigen Erwerbstätigkeit). Das Diskriminierungsverbot, insbesondere Artikel 12 (vormals Artikel 6), hat die Vermeidung jedweder Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit zum Ziel. Mit den Antidiskriminierungsrichtlinien¹³ sind zweifellos Fortschritte auf diesem Gebiet gemacht worden. Weitere spezielle Programme zur Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus wurden auf dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 gefordert. Dennoch bleibt als Fazit bestehen, dass in diesen drei Bereichen die Instrumentarien noch weitaus weniger entwickelt sind als in der „Steuerung der Migrationsströme“.

4. Zwischenbilanz und künftiges Anforderungsprofil an eine europäische Migrationspolitik

Noch ist längst nicht das in Amsterdam 1997 eingeforderte und in Wien 1998 begrifflich wie zeitlich konkretisierte europäische Migrationsregime entstanden, das in Tampere 1999 inhaltlich im Sinne eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ausgefüllt wurde. Der Gipfel von Tampere war 1999 in die Erklärung gemündet, „denjenigen, die Schutz in der Europäischen Union suchen oder in ihr Gebiet einreisen wollen, Garantien (zu) bieten.“¹⁴ Wenn aber der Zugang zum Gebiet der EU immer stärker verweigert wird, so ist diese Möglichkeit, Schutz in Anspruch zu nehmen, gravierend erschwert, und darin liegt auch einer der Hauptkritikpunkte der Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen (etwa: ECRE 2001). Dem Ursprung der europäischen Zusammenarbeit entsprechend, standen allgemein bislang die Ziele der Zuwanderungsbegrenzung und der Kontrolle illegaler Einwanderung im Vordergrund der gemeinsamen Politiken. Entsprechende Steuerungsinstrumente sind auch am weitesten entwickelt. Die Ergebnisse des Sevilla-Gipfels haben diesen, *de facto* wichtigsten, Grundpfeiler des Migrationsregimes wiederum bestätigt. Igelt Europa sich hier ein, so wird es seinen eigenen Grundsätzen untreu und verliert an Glaubwürdigkeit gegenüber der unentwegt aufs Neue in Sonntagsreden beschworenen Vorstellungen von Integration, Partnerschaft mit den Herkunftsländern oder einem echten Asyl-System.

Soll das Gebäude nicht in Schiefelage verharren, so müssen die anderen Grundbausteine nachgelegt werden. Dazu zählt dann auch eine Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten, die über eine Sanktionsandrohung à la Sevilla-Gipfel hinausgeht und die Kooperation mit den Ursprungsländern der Flüchtlinge sucht – in Form von Kooperation auf der Ebene Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik sowie Handelspolitik. Hier ist es dringend notwendig, stärker präventiv auf die eigentlichen Fluchtursachen einzugehen. Armutsbekämpfung und die Verteidigung der Menschenrechte zählen schließlich ebenso zu den übergeordneten Zielen der Gemeinschaft wie die Förderung demokratischer Regime. Zugegeben: Dies sind schwerwiegende und nur allmählich zu lösende Probleme, zu deren Behebung die Europäer nur einen Teil beitragen können. Aber das ist kein Grund, sie nicht ebenfalls anzugehen.

Die europäische Zuwanderungspolitik ist schließlich inhaltlich bislang vor allem auf die Flüchtlings- und Asylpolitik *inklusive* Visavergabe und nur in wenigen Kommissionsmitteilungen an den Rat und das Europäische Parlament auf die *Einwanderungspolitik* eingegangen. Von den drei in Tampere vereinbarten Leitlinien (1: Erarbeitung eines umfassenden koordinierten Ansatzes für die Migrationssteuerung; 2: bessere Aufklärung über die Möglichkeiten eines legalen Aufenthalts in der EU, 3: verstärkte Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie des Menschen Schmuggels) ist bezeichnenderweise erst die letztere konkret angegangen worden. Dies ist insofern erstaunlich, als die Entwicklungen der Alterspyramiden sich in allen EU-Mitgliedstaaten ähnlich ausnehmen, Zuwanderung also in allen überalterten Gesellschaften auch zur Aufrechterhaltung der sozialen Sicherungssysteme notwendig sein wird. Es ist insofern allerdings nicht verwunderlich, als, erstens, die Zuwanderung aus ökonomischen Gründen durchaus Wettbewerbscharakter haben wird, sobald es um qualifizierte Zuwanderung geht. Es ist vor allem darum nicht verwunderlich, als Migration in allen aufnehmenden Gesellschaften der

Mitgliedsländer weiterhin vorrangig als Sicherheitsproblem betrachtet wird. Schließlich sind die Mitgliedstaaten gerade im Bereich der Einwanderungspolitik mit Blick auf die typische Souveränitätsfrage bezüglich Anwerbemaßnahmen (z.B. *Green Card*) uneins. Auch dieser Bereich bleibt dem Sicherheits-, dem Festungsaspekt, ebenso wie dem Souveränitätsaspekt also zunächst wohl verhaftet.

Bei diesen Forderungen nach einer umfassenden und integrierten Migrationspolitik entpuppt sich die Kommission, die Vorschläge zu allen „Grundbausteinen“ des gemeinsamen europäischen Migrationsregimes vorgelegt hat, als ausgesprochen liberale Vorreiterin. Sie legt Eckpunkte einer europäischen Migrationspolitik vor, die auch Zielen wie der Prävention von Fluchtbewegungen und der Integration der bereits in der Union befindlichen Migranten entspricht. Dazu hat sie auch die Zusammenarbeit mit den einschlägigen Nicht-Regierungsorganisationen und dem UNHCR gesucht. Aber die Tendenz im Rat, konträr zu jener in der Kommission, scheint weiterhin dem ursprünglichen Aspekt der Kontrolle und Begrenzung treu zu bleiben. Die bisherigen Verhandlungen lassen entsprechend befürchten, dass die Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten konträr zu den deklarierten Zielen sich kaum, wie vielfach erhofft, an *best practices* ausrichtet. Vielfach nehmen sich die einzelnen nationalen Regelungen restriktiver aus als die von der Kommission vorgelegten Vorschläge, und dies führt zu einer Korrektur meist „nach unten“, hinunter wieder auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Neu sind dann bloß noch die technisch immer ausgefeilteren Mechanismen der Begrenzung (Stichwort: Frühwarnsystem, Einsatz von Marineschiffen) und Kontrolle (Stichwort: Satellitenüberwachung der Außengrenzen). Eine alte Festung mit neuen Mauern.

Anmerkungen

- 1 Im Deutschen verfügen wir leider – mit Ausnahme des irreführenden Konzepts der „undokumentierten Immigration“ – nicht über einen weniger schwierigen Begriff. Der Terminus „Illegalität“, der ja ein Rechtsbegriff ist, scheint mir diesen einzelnen Zuwanderer in sozialer Hinsicht auf unerwünschte Weise zu stigmatisieren und womöglich zu kriminalisieren; die Kampagne „Kein Mensch ist illegal“ spricht von „illegalisierten“ Zuwanderern und verweist damit auf einen Fakt: Es gibt keine Illegalität *a priori*. Illegalität unterliegt wie alle Rechtsnormen einem zeitlich-historischen Wandel: „Durch Änderung des Rechts können bestimmte Kategorien von Migranten, deren Einreise und Aufenthalt einst legal waren ‚illegalisiert‘ werden.“ (Lederer 1999:54). Der einzelne Zuwanderer weiß auch vielfach gar nicht, welche (vielfältigen) Rechtsnormen seinem legalen Grenzübertritt und Aufenthalt in einem Land der Europäischen Union entgegenstehen (etwa: Visavorschriften, Ausweispapiere, Aufenthaltsgenehmigungen, Vorschriften zur Erwerbsbeschäftigung). Mangels eines alternativen Begriffs (wie im Französischen „*sans papiers*“/Spanischen: „*sin papeles*“ oder „*immigración irregular, inmigración clandestina*“) verwende ich den Begriff der Illegalität im Folgenden nicht im bewertenden und schon gar nicht im abwertenden Sinne.
- 2 Commission proposes integrated management of the EU's external borders to secure the area of freedom, security and justice DN: IP/02/661; Date: 07/05/2002; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Auf dem Weg zu einem Integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten, KOM(2002)233 endgültig.
- 3 Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Sevilla, den 21. und 22. Juni 2002, SN 200/02.
- 4 Die Europäische Kommission hatte im April bereits ein „Grünbuch“ über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen (KOM/2002/0075 endg. vom 15.

- April 2002) veröffentlicht, in der es vor allem um die Rückführung illegal sich in der Union befindlicher Personen in ihre Herkunftsländer ging. Auf der Grundlage dieses Grünbuchs sollen nun Rückführungsprogramme angenommen werden; diese sollen die besten Möglichkeiten auch zur Rückkehr nach Afghanistan einschließen.
- 5 Bislang: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird (KOM(2000)755 endg. vom 22.11.2000); Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM(2000)757 endg. vom 22.11.2000); Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM(2002)127); Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung (KOM(2002)672 endgültig den 15.11.2001), Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik – Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus. Erster Bericht der Kommission über die Durchführung der Mitteilung (KOM(2000)755 endg. vom 22. November 2000).
 - 6 Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Asylantrags zuständig ist, den ein Staatsangehöriger eines dritten Landes in einem Mitgliedstaat gestellt hat (KOM(2001)447). Verordnungen sind das schärfste Rechtsinstrument der Europäischen Gemeinschaften: Sie sind in allen Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat ab dem von ihnen genannten Tag. Ziel ist es, eine Rechtsvereinheitlichung zu bewirken, denn eine Umsetzung in innerstaatliches Recht ist nicht mehr notwendig.
 - 7 Bislang: Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen (KOM(2000)303); Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM(1999)638 endg. vom 01.12.1999; geänderter Vorschlag: KOM(2000)624 endg. vom 10.10.2000; Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (KOM(2000)578); Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen betreffend die Bedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern (KOM(2001)181); Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (KOM(2001)127); Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit (KOM (2001)0386 endg.); Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen (KOM(2001)510 endgültig den 12.09.2001; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren (KOM/2002/0071 endg. vom 11. Februar 2002); Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung/* KM/2002/0225 endg.). Im Unterschied zu den Verordnungen sind Richtlinien nur bezüglich der darin genannten Ziele für jeden Staat verbindlich. Sie müssen bis zu einer bestimmten Frist in nationales Recht umgesetzt werden; jedoch bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, mit welchen Mitteln (Gesetz, Verordnung) diese Ziele erreicht werden sollen.
 - 8 Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO) (KOM (2001)567 endg. den 16.10.2001. Entscheidungen behandeln einzelne Fälle und sind für diejenigen verbindlich, an die sie sich richten, also zum Beispiel Staaten oder auch Unternehmen.
 - 9 Protokoll Nr. 21 über die „Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ zum Amsterdamer Vertrag; s. auch Weber 1999.
 - 10 Die Fingerabdrücke aller Asylbewerber ab 14 Jahren werden erfasst und mit den Daten der zentralen Datenbank bei der Kommission durch ein computergestütztes Erkennungssystem verglichen. Außerdem werden alle Personen ausländischer Herkunft erfasst, die sich illegal

in einem Mitgliedstaat aufhalten oder beim illegalen Grenzübergang aufgegriffen worden sind.

- 11 Das Dubliner Übereinkommen vom 15. Juni 1990 (in Kraft erst seit September 1997) legte die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Prüfung eines in der EU gestellten Asylantrags nach dem „one-state-only“-Prinzip fest. Es wurde notwendig, da die Schengener Übereinkommen nicht für alle EG-Staaten bindend waren. Hintergründe dieser Initiativen zur Harmonisierung vor allem des Asylrechts in der Europäischen Union war eine befürchtete Häufung nacheinander erfolgreicher oder auch parallel gestellter Asylanträge. Diese pejorativ als „Asyl-Hopping“ oder auch „Asyl-Shopping“ bezeichnete Praxis zu verhindern, war vornehmliches Ziel von Schengen II, aber auch des Dubliner Übereinkommens. Zusätzlich versuchte Dublin, das Phänomen der „herumirrenden Flüchtlinge“ („*refugees in orbit*“) nach dem Prinzip „one state only“ nur noch ein einziger Staat für die Prüfung eines im Schengen-Raum gestellten Asylantrags zuständig, meist derjenige Staat, den der Asylbewerber zunächst betreten hat, oder aber der Staat, der ein Aufenthaltsrecht erteilt hat; es kann sich aber auch um denjenigen Staat handeln, der sich freiwillig für zuständig erklärt oder aber die Ausstellung eines Einreisevisums für den Antragsteller genehmigt hat, über dessen Außengrenzen der Antragsteller entweder ohne Erlaubnis eingereist ist oder ohne für diesen Staat ein Visum zu benötigen. Eine Ausnahme stellen solche Drittstaatsangehörige dar, die bereits als Asylanten anerkannte Familienmitglieder in einem Mitgliedstaat haben. Eine schnelle Abschiebung bei „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen wurde ebenso vereinbart wie eine Begrenzung der Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina. Bereits in der Umsetzungsphase ist die Einführung eines Systems der Identifizierung und Registrierung von Asylsuchenden (EURODAC) zur Durchsetzung von Dublin, das es ermöglichen soll, festzustellen, welche Asylbewerber zu welchem Zeitpunkt in das Gebiet der Europäischen Gemeinschaft eingereist ist. Diese Veränderungen hatten nicht primär die Harmonisierung des Einwanderungs- und Asylrechts zum Ziel, sondern stellten lediglich einen institutionellen Rahmen für zwischenstaatliche Verhandlungen auf völkerrechtlicher Grundlage dar. Ausführlich zur Umsetzung: Schmid/Bartels 2001.
- 12 Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat in Laeken (14./15. Dezember 2001); hier: http://www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_65327.htm.
- 13 Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation; Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial and ethnic origin; Council Decision 2000/750/EC establishing a Community Action Programme to combat discrimination.
- 14 Tampere Europäischer Rat – Schlussfolgerungen des Vorsitzes, CFSP Presidency Statement: Tampere (16/10/1999) – Press:0 Nr: 200/1/99.

Literatur

- Angenendt, Steffen 2002: Die Europäische Union als Einwanderungsgebiet, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn, 543-554.
- Bendel, Petra 2002: Stolz drauf, Schlusslicht zu sein. Deutsche Zuwanderungspolitik im europäischen Kontext, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/2002, 47. Jg., 602-610.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Europavertretung 2001: Migrations- und Asylpolitik. Aktuelle Entwicklungen auf europäischer Ebene. 3. überarbeitete Fassung, Stand: Dezember 2001, in: www.proasyl.de/texte/europe/union/bagfw_1201.htm.
- European Council on Refugees and Exiles 2001: The Promise of Protection: Progress towards an European Asylum Policy since the Tampere Summit 1999, Brüssel, November.
- Hailbronner, Kay 1999: Ausländerrecht: Europäische Entwicklung und deutsches Recht, in: ApuZ B21-22/99, 2-16.
- Jünemann, Annette 1999: Europas Migrationspolitik im Mittelmeerraum: Strategien im Spannungsfeld zwischen Festungsmentalität und neuem Partnerschaftsgeist, in: Schulte, Axel/Thranhardt, Dietrich (Hrsg.): International Migration and Liberal Democracies. International

- le Migration und freiheitliche Demokratien. Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 1999/2000, 185-211.
- Klos, Christian 1999: Eine Reise von Rom nach Amsterdam: Die Entwicklung des europäischen Einwanderungsrechts, in: Wolter, Achim (Hrsg.): Migration in Europa. Neue Dimensionen, neue Fragen, neue Antworten, Baden-Baden, 19-37.
- Lederer, Harald W. 1999: Typologie und Statistik illegaler Zuwanderung nach Deutschland, in: Eichenhofer, Eberhard (Hrsg.) 1999: Migration und Illegalität, Osnabrück (IMIS-Schriften, 7), 53-72.
- Märker, Alfredo 2001: Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Europäisierte Lösungen oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners?, in: *ApuZ* B8/2001, 3-11.
- Schmahl, Ludwig 2001: Verlagerung der Zuständigkeiten für die Innen- und Justizpolitik nach dem Vertrag von Amsterdam – Intentionen, Probleme und Perspektiven, in: *ZEUS. Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 4. Jahrgang, Heft 2/2001, auch: <http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek/texte/Schmahl.htm>.
- Schmid, Christian/Bartels, Romy 2001: Handbuch zum Dubliner Übereinkommen, Baden-Baden.
- Sieveking, Klaus 2001: Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik: neue Perspektiven nach „Amsterdam“, in: Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik (Hrsg.): Europäische Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 97, 21-46.
- Der Spiegel, Nr. 25/17.6.2002, „Europa macht dicht“.
- Tomei, Verónica 2001: Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa, Stuttgart, Forum Migration 6 (europäisches forum für migrationsstudien (efms)).
- Vidal-Folch, Xavier 2002: El doble rasero de Aznar y Blair ante Sevilla, *El País*, viernes, 21 de junio de 2002. <http://www.ue.eu.int/jai/>
- Weber, Albrecht 1999: Ansätze zu einem gemeineuropäischen Asylrecht, in: *EuRZ*, 26. Jg., Heft 11-12, 301-316.
- Wolter, Miriam 1999: Auf dem Weg zu einem gemeinschaftlichen Asylrecht in der Europäischen Union. Rechtsvergleichende Betrachtung des materiellen Asylrechts der EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Vergemeinschaftung der Materie, Baden-Baden (Kieler Rechtswissenschaftliche Abhandlungen (NF), Band 21).

New Economy 3: Auswirkungen der New Economy auf die Kapitalmärkte

Rahild Neuburger

Im letzten Beitrag wurden grob die Auswirkungen der New Economy auf Arbeits-, Güter- und Kapitalmärkte skizziert. Dabei hat sich gezeigt, dass es keinen Markt gibt, der nicht in irgendeiner Form von den Konzepten und Ansätzen der New Economy tangiert ist. Dies gilt vor allem für Kapitalmärkte. Da die zu beobachtenden Veränderungen und Auswirkungen hier besonders gravierend sind, sollen sie in dem nun folgenden Beitrag vertieft betrachtet werden.

1. Das Unternehmen FORMULA.COM als Beispiel

Analog zu dem Vorgehen in den bisherigen Beiträgen dieser Serie sollen die verschiedenen Entwicklungen an Hand eines fiktiven Unternehmens als Beispiel skizziert werden.

Bei dem fiktiven Unternehmen FORMULA.COM handelt es sich um ein typisches *Start-Up-Unternehmen* im Internet, das von zwei Hochschulabgängern gegründet wird. Idee ist der Online-Vertrieb von Standard-Formularen. Unternehmen wie Privatleute können sich die von ihnen gewünschten Formulare wie z.B. Quittung, Steuererklärung, Rechnungen etc. im Internet aussuchen und am Arbeitsplatz oder zu Hause direkt ausdrucken. Der primäre Nutzen für den Kunden besteht darin, dass er jederzeit Zugriff auf sämtliche von ihm benötigten Formulare in der von ihm gewünschten Anzahl hat und sich diese nicht erst beschaffen muss. Die Online-Formulare sollen entweder stückweise oder als Abonnement verkauft werden.

Um möglichst schnell eine große Anzahl von Kunden gewinnen zu können, planen die zwei Gründer erhebliche Werbe- und Marketingkampagnen sowohl in klassischen Medien als auch im Internet. Für diese Maßnahmen wie auch für die Gestaltung und Aufbau des Online-Vertriebs sowie dessen Pflege sind erhebliche Investitionen erforderlich. Da die Gründer direkt von der Universität kommen und über kein eigenes Kapital verfügen, ist hierfür die Aufnahme von Fremdkapital erforderlich. Eine Anfrage bei verschiedenen Banken ergibt, dass sich die Banken bei der Beurteilung des Geschäftskonzeptes und der Bewertung der mit der Realisierung verbundenen Risiken schwer tun, da ihnen lediglich das Konzept, die Idee sowie die Fähigkeiten der Unternehmensgründer als „Sicherheit“ gegenüberstehen, jedoch keinerlei materielle Sicherheiten wie Maschinen oder Gebäu-

de vorhanden sind. In Folge erweist sich die Beschaffung der erforderlichen finanziellen Mittel schwieriger als ursprünglich erwartet und die Unternehmensgründer suchen nach alternativen Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung.

Hierbei kommt ihnen das Internet sehr zu Hilfe, da sie Konditionen und Preise verschiedener nationaler und internationaler Kapitalgeber im Internet abrufen und direkt vergleichen können. Bei ihrer Suche und ihren Recherchen im Internet stoßen sie auf *Venture Capital Gesellschaften*, die sich auf die Finanzierung erfolgsversprechender Neugründungen im Internet-Sektor spezialisiert haben. Nach der Präsentation ihrer Idee und ihres mittlerweile ausgereiften *Business-Planes* bei verschiedenen Gesellschaften zeigt sich eine der Gesellschaften sehr interessiert und stellt das für den Start und Betrieb des Unternehmens erforderliche Kapital gegen entsprechende Anteile am Unternehmen zur Verfügung.

Formula.com geht mit seinem Online-Vertrieb von Formularen ans Netz und schon nach kurzer Zeit verfügt das Unternehmen über eine ansprechende Zahl von Kunden. Um den Service für den Kunden zu erweitern, plant Formula.com den Ausbau des Geschäftes, indem zum einen weitere Services und Funktionalitäten angeboten werden sollen und zum anderen neue Ziel- und Kundengruppen gezielt angesprochen werden sollen. Hierfür sind wiederum zusätzliche finanzielle Mittel erforderlich. Auf Grund der zu diesem Zeitpunkt herrschenden Börseneuphorie planen die Gründer, ihr Unternehmen an der Börse zu platzieren und finden schnell eine Bank, die die *Emission* begleitet. Das Konzept geht auf. Die Nachfrage nach den Aktien des Unternehmens ist sehr hoch und die Kurse steigen. Das Unternehmen Formula.com gewinnt dadurch an Marktwert. Die Unternehmensgründer nutzen die Gunst der Stunde und verkaufen einen Großteil ihres Aktienpaketes. Nach einiger Zeit beginnen die Kurse zu fallen und Formula.com verliert zunehmend an Marktwert, obwohl sich am zugrundeliegenden Konzept nichts geändert hat, sondern – im Gegenteil – das Unternehmen sehr erfolgreich ist.

Das Beispiel Formula.com steht exemplarisch für die Entwicklung vieler Unternehmen, die in den letzten Jahren in dieser oder in ähnlichen Varianten zu beobachten waren. Daher lassen sich an Hand dieses Beispiels die wichtigsten Entwicklungen der New Economy auf dem Kapitalmarkt verdeutlichen:

- Entstehung veränderter Formen der Finanzierung
- Veränderte Rolle von Banken
- Steigende Bedeutung des Kapitalmarktes
- Relevanz grundlegender ökonomischer Gesetzmäßigkeiten auch in der New Economy

2. Veränderte Formen der Finanzierung

Auf Kapitalmärkten kommen Kapitalanbieter und –nachfrager zusammen. Bei den Kapitalnachfragern handelt es sich um Unternehmen, Banken, Konsumenten oder Staat; bei Kapitalanbietern um Banken, Versicherungen, institutionelle Anleger wie z.B. Fondsgesellschaften oder auch Privatpersonen¹. Als Nachfrager nehmen sie Kredite in Anspruch, als Anbieter stellen sie Fremd- und Eigenkapital zur Verfügung. Die Beziehungen zwischen Anbieter und Nachfrager gestalten sich entweder bilateral, wenn ein Unternehmen z.B. mit einer Bank einen Kreditvertrag schließt, oder über *Intermediäre* wie die Börse, wenn ein Unternehmen Aktien platziert und dafür von den institutionellen Anlegern oder Privatanlegern finanzielle Mittel erhält. Erfolgt die Finanzierung über Kredite, wird von Fremdkapital gesprochen; erfolgt die Finanzierung über Aktien oder Venture Capital, handelt es sich um Eigenkapital. In der Old Economy nahm die Fremdfinanzierung mit Hilfe von Krediten einen vergleichsweise hohen Stellenwert ein. Einfach dargestellt – verfügten Un-

ternehmen üblicherweise bei ihren Haupt- oder Hausbanken über eine bestimmte Kreditlinie, innerhalb derer sie Kredite in Anspruch nehmen konnten. Waren zusätzliche Investitionen erforderlich, wurden entsprechende zusätzliche Kredite vereinbart. Voraussetzung hierfür sind materielle Sicherheiten bzw. beleihungsfähige Vermögensgegenstände wie z.B. Gebäude, Fuhrpark oder Maschinen.

In der New Economy entstehen neue Finanzierungsformen und -möglichkeiten einerseits und neue Finanzierungszwänge für Unternehmen andererseits. So ist unser Beispielunternehmen Formula.com auf Grund des mangelnden Interesses der Banken einerseits gezwungen, sich nach interessanten Alternativen umzusehen. Andererseits eröffnen sich aber auch neue Möglichkeiten wie z.B. die erwähnten Venture Capital Gesellschaften oder der Gang an die Börse. Für diese Tendenzen sind im wesentlichen drei Entwicklungen verantwortlich:

- Der erleichterte Zugang zu alternativen Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten
- Die Entstehung neuer, schwer zu erfassender und zu bewertender Risiken
- Rechtliche Entwicklungen wie v.a. die Regelungen im Zusammenhang mit Basel II.

2.1 Erleichterter Zugang zu alternativen Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten

Wie schon im letzten Beitrag skizziert, haben Unternehmen in der New Economy einfacher Zugang zu alternativen Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten als dies in der Old Economy der Fall war. Dies lässt sich im wesentlichen auf zwei Ursachen zurückführen²: Zum einen erhöhen Internet und Informations- und Kommunikationstechniken generell die Transparenz und Verfügbarkeit von Informationen. Die Suche nach relevanten Informationen über z.B. Konditionen und Angebote von Banken oder anderen Kapitalgebern gestaltet sich im Vergleich zur Old Economy um ein Vielfaches einfacher und zu erheblich geringeren Suchkosten. Unternehmen können Angebote und Konditionen von Banken und alternativen Kapitalanbietern wie z.B. Venture Capital Anbietern weltweit abrufen und direkt miteinander vergleichen. Gewählt wird dann häufig die effizienteste und für das Unternehmen günstigste Alternative und nicht unbedingt das Angebot der Haupt- oder Hausbank. Das klassische Haus- oder Hauptbankprinzip weicht dem sog. „smart shopping“. Entscheidungsrelevant sind Konditionen und Preise und immer weniger langjährige Beziehungen mit den Banken.

Zum anderen erhöht sich die Anzahl potenzieller Kapitalgeber und die Zugangsmöglichkeiten zu Kapital. Neben den national agierenden Banken, die in der Old Economy meistens die Rolle der Haus- oder Hauptbank eingenommen haben, treten zunehmend internationale Banken sowie alternative Kapitalanbieter wie z.B. Venture Capital Gesellschaften, andere Eigenkapitalgeber oder die Börse selbst auf. Die relevanten Informationen darüber, welche es gibt und welche Angebote sie zu welchen Konditionen anbieten, lassen sich über das Internet einfach erfragen. So hat sich unser Beispielunternehmen Formula.com im Internet über alternative Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten informiert und sich auf der Basis dieser Informationen für Venture Capital Gesellschaften entschieden. Zu einem späteren Zeitpunkt geht Formula.com an die Börse und beschafft sich hier das erforderliche Kapital.

2.2 Veränderte Risiken

In der New Economy müssen sich Kapitalgeber mit neuen oder veränderten Risiken auseinandersetzen, deren Erfassung und Bewertung häufig schwierig ist³. Denn in der New Economy sind Ideen und Geschäftskonzepte zu finanzieren, für deren Realisierung zwar häufig ein erheblicher Kapitalbedarf erforderlich ist, deren Relevanz und langfristige Tragfähigkeit für potenzielle Kapitalgeber jedoch schwer zu erfassen und zu beurteilen ist. Die Gründe hierfür liegen in den im Beitrag „New economy + old economy = one economy“ (Gegenwartskunde 3/2001) skizzierten Entwicklungen wie *Digitalisierung*, *Vernetzung* und neue Strategien und Geschäftsmodelle. So sind für die Umsetzung vieler Geschäftskonzepte in der Internet-Welt erhebliche Investitionen erforderlich – z.B. für die Entwicklung und Installation eines Internet-Auftritts, die erforderlichen Marketing-Maßnahmen, den Aufbau der erforderlichen Logistik etc. Diesen Investitionen steht meistens eine Idee oder ein Konzept gegenüber, das schwierig zu beurteilen ist, da in erster Linie Know-How oder Wissen zugrunde liegen und keine – wie in der Old Economy – materiellen Sicherheiten gegenüberstehen. So basiert unser Beispielunternehmen Formula.com lediglich auf dem Konzept und der Idee eines Online-Vertriebs von Formularen, für dessen Realisierung erhebliche Investitionen erforderlich sind. Diese Investitionen fließen in Know-How für den Aufbau des Internet-Auftritts und seine Pflege oder in geeignete Marketing-Maßnahmen und nicht – wie in der industriellen Welt – in für die Produktion von Sachgütern erforderliche Fließbänder oder Maschinen, die dem Kapitalgeber als Sicherheit dienen können, wenn das Konzept nicht aufgeht. Funktioniert der Online-Vertrieb von Formularen nicht, besitzen die Kapitalgeber keinerlei materielle Sicherheiten, wenn man einmal von dem Server, auf dem der Internet-Shop liegt oder weiteren Computern absieht.

Im Zuge der zunehmenden Digitalisierung sind die Kapitalgeber mit Risiken konfrontiert, deren Einschätzung auf Grund fehlender materieller Werte oft sehr problematisch ist, was den Umgang mit ihnen erheblich erschwert. Eine zunehmende Rolle spielen immaterielle Werte wie Geschäftskonzept oder -idee, Softwarelösung, Marke, Fähigkeiten und Kompetenzen der Führungskräfte oder Entwickler, die Kapitalgeber erkennen und beurteilen müssen. Hierfür fehlt aber häufig das entsprechende Know-How oder die erforderliche Erfahrung. Noch schwieriger wird es, wenn Unternehmen in flexiblen vernetzten oder virtuellen Konfigurationen zusammenarbeiten und Kapitalgeber weder erkennen können, welchen Einfluss jedes der beteiligten Unternehmen auf die Geschäftsabwicklung hat, noch wissen, auf welches Unternehmen zurückgegriffen werden kann, wenn das Vorhaben nicht gelingt.

In Folge dieser Entwicklungen ziehen sich Banken häufig aus dem Kreditgeschäft zurück und an ihre Stelle treten alternative Kapitalgeber wie Venture Capital Gesellschaften, private Kapitalgeber oder die Börse. Dies lässt sich auch am Beispiel von Formula.com verdeutlichen: Auf Grund der Probleme bei der Bewertung des zugrundeliegenden Konzeptes und den fehlenden materiellen Sicherheiten bei unseren zwei Unternehmensgründern ziehen sich die Banken als potenzielle Kapitalgeber zurück; die Unternehmensgründer sind auf alternative Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung angewiesen.

Diese Entwicklung bleibt nicht ohne Folgen für die Finanzierungsstruktur von Unternehmen: An die Stelle von Fremdfinanzierung tritt zunehmend Eigenfinanzie-

rung oder anders ausgedrückt: Fremdkapital wird durch Eigenkapital ersetzt. Während – wie schon angesprochen – in der Old Economy der Großteil der Investitionen kreditfinanziert wurde, ist in der New Economy der Trend zur Finanzierung durch Eigenkapital zu beobachten. Die Folge ist zum einen die Gefahr des Wegfalls des Kreditgeschäftes als einer wichtigen Geschäftsgrundlage von Banken, zum anderen die Herausbildung eines höheren Stellenwertes von Kapitalmarkt, Börse und Aktien als Kapital.

2.3 Regelungen von Basel II

Verstärkt wird diese Tendenz durch rechtliche Entwicklungen, zu denen vor allem die unter dem Stichwort Basel II bekannten Regelungen zu zählen sind. Sie sehen u.a. die Neugestaltung der Mindesteigenkapitalerfordernisse bei Banken vor⁴. Danach soll – anders als bisher – zukünftig die Höhe des von der Bank zu unterlegenden Eigenkapitals durch das individuelle Risiko der Kreditvereinbarung mitbestimmt werden. Ein höheres Ausfallrisiko führt zu einer höheren Eigenmittelanforderung als vergleichbare Kreditengagements mit geringeren Ausfallwahrscheinlichkeiten. Das individuelle Ausfallrisiko soll mit Hilfe von Risikoanalysen ermittelt werden, wobei sich die Banken diesbezüglich zwischen drei grundsätzlichen Methoden entscheiden können. Wichtige Kriterien dabei sind neben typischen Länder- und Branchenrisiken vor allem auch unternehmensspezifische Risikofaktoren und emissionspezifische Risiken, zu denen die Art des Kredites sowie die Besicherung zählen.

In Folge von Basel II müssen sich Banken noch mehr auf die Bewertung von Kreditrisiken konzentrieren als dies früher der Fall war. Dies erfordert zunächst erhebliche Investitionen in die benötigten Risikobewertungssysteme und in die individuelle Bewertung jedes einzelnen Kreditfalles. Je höher die Ausfallrisiken, desto mehr Eigenkapital müssen sie zudem unterlegen, desto weniger finanziellen Spielraum haben sie zum Agieren und desto geringer ist die Eigenkapitalrentabilität für Banken. Die Folge ist eine Differenzierung des Kreditgeschäftes. Banken werden sich zunehmend auf diejenigen Unternehmen konzentrieren, deren Ausfallrisiken vergleichsweise gering sind.

Für Unternehmen bedeutet dies: Je höher die individuellen Ausfallrisiken sind, desto geringer ist die Chance, von Banken Kredite zu erhalten. Hiervon betroffen sind einerseits Unternehmen der New Economy. Deren Risiken sind nicht nur – wie gezeigt – schwierig zu erfassen und zu bewerten. Sie sind auf Grund der schnellen technologischen Entwicklungen mitunter auch sehr hoch. Gerade im Internet-Sektor lässt sich nicht absehen, ob und wie lange Internet-Geschäftskonzepte funktionieren. Ein Beispiel hierfür sind die vielen durch Werbung finanzierten Internet-Unternehmen wie z.B. Informationsdienstleister. Nehmen die Werbeeinnahmen ab, funktioniert das Konzept nicht mehr und die Existenz des Unternehmens ist gefährdet. Ein anderes Beispiel sind technische Dienstleistungen oder Softwarelösungen, die durch technologische Entwicklungen unter Umständen schnell überholt sind. Andererseits treffen die Regelungen von Basel II klassische kleinere und mittelständische Unternehmen, deren Risikoeinschätzung häufig höher ist als bei größeren Unternehmen, da z.B. bestimmte Sicherheiten fehlen. Während Internet-Unter-

nehmen aus den skizzierten Gründen ohnehin weniger Interesse an Krediten haben und vergleichsweise leichter alternative Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung finden, stellen diese Entwicklungen für den Mittelstand ein ernst zu nehmendes Problem dar. Denn viele kleine und mittelständische Unternehmen erhalten nicht mehr so ohne weiteres die von ihnen benötigten Kredite und sind gezwungen, sich am Kapitalmarkt nach geeigneten Alternativen umzusehen.

In Folge all dieser Entwicklungen, die z.T. auf die veränderten Bedingungen der New Economy zurück zu führen sind, zum Teil jedoch auch durch davon unabhängige Entwicklungen forciert wurden, verändert sich zum einen die Rolle der Banken auf den Kapitalmärkten, zum anderen nehmen Institutionen des Kapitalmarktes wie vor allem die Börse oder Aktien als Kapital an Relevanz zu.

3. Veränderte Rolle der Banken

Zu erwarten ist, dass sich die Rolle der Banken ändern wird. In den bisherigen Ausführungen wird deutlich, dass einerseits die Nachfrage nach Krediten bei Banken auf Grund interessanter Alternativen sinkt; sich andererseits Banken aus dem Kreditgeschäft immer mehr zurückziehen auf Grund der Problematik der Risikobewertung und der Anforderungen durch Basel II. Das klassische Kreditgeschäft, das immer noch als ein wesentliches Kerngeschäft der Banken gilt, droht damit zunehmend unattraktiv und schwierig zu werden. Provokant behauptet, gefährdet die New Economy eine wesentliche Geschäftsgrundlage von Banken.

Dies muss allerdings nicht so sein, wenn man sich die Potenziale der New Economy für das Kreditgeschäft der Banken betrachtet⁵. In Folge von Internet und vor allem informations- und kommunikationstechnisch gestützten Risikobewertungssystemen können Banken zunehmend die Rolle eines Intermediärs zwischen Kapitalnachfrage (= Unternehmen) und Kapitalangebot (Kapitalmarkt und andere Bankenlandschaft) einnehmen, indem sie z.B. Unternehmen und Eigenkapitalanbieter zusammenbringen oder die verschiedenen Risiken marktgerecht bündeln und an dritte Kapitalgeber verkaufen oder auslagern, um das dadurch erzielte Kapital als Kredit weitergeben zu können. Aufgabe der Bank ist in diesem Fall weniger die direkte Beschaffung des erforderlichen Kapitals als vielmehr die Vermittlung dieses Kapitals, ohne selbst dafür in größere Risiken gehen zu müssen oder das entsprechende Eigenkapital unterlegen zu müssen.

Übertragen auf unser Beispielunternehmen Formula.com würde dieses Szenario bedeuten, dass sich die Unternehmensgründer mit ihrer Kapitalforderung entweder an ihre Bank wenden und diese geeignete Eigenkapitalgeber sucht oder die Bank zwar den Kredit vergibt, das mit ihm verbundene Risiko mit anderen vorhandenen Risiken bündelt und verkauft, um wiederum Kapital als Kredit für Formula.com zur Verfügung stellen zu können.

In Folge dieses Szenario, das hier nur grob und im Überblick dargestellt werden kann, ändert sich womöglich die Rolle der Bank im Prozess der Kapitalbeschaffung. Sie tritt immer weniger als direkter Anbieter von Kapital auf, sondern noch stärker als Intermediär zwischen Kapitalangebot und Kapitalnachfrage auf.

4. Zunehmende Bedeutung des Kapitalmarktes

All diese Tendenzen und Szenarien führen zu einer zunehmenden Bedeutung des Kapitalmarktes und seiner verschiedenen Institutionen in der New Economy. Dabei handelt es sich nicht unbedingt um eine neue Entwicklung. Im Gegenteil – die verstärkte Ausrichtung der unternehmerischen Strategien und Maßnahmen am Kapitalmarkt wird unter dem Stichwort „Shareholder Value Ansatz“ oder „Shareholder Value Denken“ schon seit langem intensiv, z.T. kritisch diskutiert⁶. Ziel ist die Erhöhung des Wertes eines Unternehmens für die Anteilseigner. Dieser Wert lässt sich am einfachsten für börsennotierte Unternehmen ermitteln. Je höher die Börsenkurse, desto höher ist der Marktwert des Unternehmens und somit der Wert des Unternehmens für die Anteilseigner, sprich Aktionäre. Die Folge ist eine verstärkte Ausrichtung der unternehmerischen Tätigkeiten am Kapitalmarkt.

Intensiviert wurde dieser Effekt durch die im Zusammenhang mit der New Economy Ende der 90iger Jahre zu beobachtenden Börsen-Euphorie. Immer mehr, insbesondere Internet-Unternehmen gingen an die Börse und erzielten z.T. exorbitante Kurssteigerungen. Für die Unternehmen lag das primäre Ziel eines Börsengangs zunächst darin, sich Kapital zu beschaffen, um anstehende Investitionen zu tätigen. Je höher nun die Nachfrage nach Aktien ist, desto höher ist – bei gleichbleibendem Angebot an Aktien – der Preis für diese Aktien, den der Aktienkurs widerspiegelt. Hierbei handelt es sich um einfache Marktgesetzmäßigkeiten. Auf Grund des zunehmenden Interesses an Aktien allgemein und an Aktien von Internet-Unternehmen im speziellen als langfristige Anlage oder auch zur Realisierung kurzfristiger Spekulationsgewinne stiegen die Aktienkurse dieser Unternehmen erheblich und spiegelten Werte wieder, die die Realität nicht ganz richtig wiedergaben.

In Folge dieser Entwicklung wuchs die Bedeutung von Aktien als Kapital. Dies gilt nicht nur für institutionelle Anleger oder Kleinanleger, die in Aktien eine interessante Form der Kapitalanlage sahen. Dies galt vor allem für Unternehmen, die über die Platzierung von Aktien an der Börse schnell und weitgehend unproblematisch das erforderliche Kapital erhielten oder über den Tausch von Aktien Fusionen und Akquisitionen realisierten, die mit realen Geldmitteln kaum finanzierbar gewesen wären. Hinzu kam der Einsatz von sog. Aktienoptionen oder *stock options* als personalwirtschaftliches Anreizinstrument vor allem für Führungskräfte, die einen Teil ihres Gehaltes in Form von Aktienoptionen erhalten. Mit ihnen ist das Recht verbunden, Aktien zu einem späteren Zeitpunkt (meist 3-5 Jahre nach Ausgabe) zu einem bestimmten Kurs zu kaufen. Steigen die Aktien innerhalb dieses Zeitraumes, lassen sich erhebliche Gewinne erzielen. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Die Führungskräfte der xy AG erhalten über *stock options* das Recht, Aktien der xy AG zu einem Wert von 25 € zu erwerben, unabhängig davon, wie hoch der tatsächliche Kurs zu diesem Zeitpunkt ist. Steigt der Kurs der xy AG auf z.B. 50 € können sie erhebliche Gewinne erzielen, wenn sie die für 25 € gekauften Aktien für 50 € verkaufen. Fällt allerdings der Kurs auf z.B. 10 € sind die Aktienoptionen mehr oder weniger wertlos.

Durch die Ausgabe von *stock options* als Anreizmittel für Führungskräfte erhöht sich – so der Grundgedanke dieses Instruments – für Führungskräfte der An-

reiz, im Sinne des Unternehmens tätig zu werden und den Wert des Unternehmens zu erhöhen, da sie ja selbst davon profitieren. Häufig wird dabei ein direkter Zusammenhang zwischen dem Engagement einer Führungskraft und dem Aktienkurs interpretiert und andere, weitere wichtige Einflussfaktoren auf die Entwicklung von Aktienkursen wie z.B. Vertrauen, Marktsituation, allgemeine Wirtschaftslage etc. vernachlässigt. So stiegen z.B. in Zeiten der Börsen-Euphorie Ende der 90iger Jahre die Kurse vieler Unternehmen unabhängig vom Engagement ihrer Führungskräfte. Analog lässt sich gegenwärtig beobachten, dass sich die Kurse oft auf niedrigem Niveau halten oder zunehmend fallen, obwohl es manchen Unternehmen durchaus gut geht. So sind viele in Zeiten der Börsen-Euphorie ausgegebene stock options mittlerweile wertlos und werden zumindest in der nächsten Zeit nicht mehr realisiert werden können – unabhängig davon, wie gut es den Unternehmen geht oder wie sehr sich die Führungskräfte einsetzen.

Diese Entwicklungen verdeutlichen, dass die New Economy zwar zu einer zunehmenden Bedeutung des Kapitalmarktes sowohl für Unternehmen als auch für Anleger und Banken geführt hat, diese verstärkte Orientierung am Kapitalmarkt jedoch oft undifferenziert und unabhängig von jeglichen ökonomischen Gesetzmäßigkeiten erfolgt ist.

5. Relevanz der ökonomischen Gesetzmäßigkeiten

Denn letztlich zeigen all diese skizzierten Entwicklungen, dass in der New Economy die gleichen ökonomischen Gesetzmäßigkeiten zu beachten sind wie in der industriellen Welt. Dies gilt sowohl für das Funktionieren des Kapitalmarktes als auch für die Bewertung börsennotierter Unternehmen.

Die Börse regelt Angebot und Nachfrage von Aktien und Wertpapieren. Je höher die Nachfrage, desto höher ist der Preis bzw. der Aktienkurs; sinkt die Nachfrage nach Aktien, fallen auch die Aktienkurse. Diese einfachen marktlichen Gesetzmäßigkeiten gelten auch in der New Economy, was sich sowohl in Zeiten des Booms als auch an Hand der jetzigen schlechteren Börsenzeiten verdeutlichen lässt. In der Internet- und Börsen-Euphorie stieg das Interesse und die Nachfrage nach Aktien erheblich an, die Folge waren stark steigende Kurse. Basis für die erhöhte Nachfrage waren häufig lediglich Ideen oder Erfolgsstorys über zukünftige Unternehmen sowie die vorherrschende Meinung, jede Idee lässt sich im Internet erfolgreich realisieren, wovon auch die Kleinaktionäre profitieren können. Häufig reichte schon ein Konzept über einen geplanten Internet-Auftritt – verbunden mit einer gut dargestellten und in den Medien gut präsentierten Erfolgsstory, um die Nachfrage nach den Aktien zu erhöhen und somit hohe Kurse zu erzielen. Die mit den Konzepten verbundenen Risiken, die mit jeder Unternehmensgründung verbunden sind und in Verbindung mit dem Internet nochmals stärker auftreten, wurden oft nicht gesehen oder geflissentlich vernachlässigt, da in der New Economy im Denken vieler potenzieller Anleger andere Gesetzmäßigkeiten vorherrschten. Fundamentaldaten wie z.B. Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen, aussagekräftige Kennzahlen oder die vorhandene Eigenkapitalausstattung spielten bei der Bewertung von Unternehmen eine weitaus geringere oder gar keine Rolle mehr. Dies galt für viele

institutionelle Anleger und Kleinanleger in gleicher Weise wie oft auch für Banken, die die Unternehmen in vielen Fällen vielleicht zu schnell bei der Emission begleitet haben.

Diese Verlagerung der Bewertungskriterien in nicht ökonomische, oft sehr stark emotional geprägte Bereiche hat fatale Folgen, deren Auswirkungen z.T. gegenwärtig spürbar sind. Zum einen führte sie zu einer Fehlallokation von Kapital. Während auf der einen Seite auf Grund der fehlenden Internet-Präsenz und der fehlenden Story viele Unternehmen Probleme hatten, Kapital zu erhalten, um erforderliche Investitionen zu tätigen, wurde auf der anderen Seite vielen Unternehmen der Zugang zu Kapital zu einfach gestaltet. Diese Unternehmen existieren gegenwärtig oft gar nicht mehr oder haben einen Marktwert von einigen wenigen Cents, während das Wachstum anderer, gesunder Unternehmen fehlt. Zum zweiten führt die Entwicklung zu einem Rückgang an Vertrauen auf Seiten der Anleger, was eine Wachstumsbremse darstellen kann. Denn mangelndes Vertrauen kann zu einem Rückzug vieler Kapitalgeber von der Börse führen, so dass weniger Kapital zur Verfügung steht und die Börse ihre primäre Aufgabe, Kapital zur Verfügung zu stellen, immer weniger erfüllen kann. Der Zugang ist erschwert. Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungen zu dem Kreditgeschäft der Banken wird es für viele Unternehmen dann immer schwieriger, das erforderliche Kapital zu erhalten, um zu wachsen und zu investieren, obwohl sie über gesunde Fundamentaldaten verfügen und erfolgsversprechende Konzepte vorweisen können.

Historisch betrachtet, lassen sich parallele Entwicklungen im 19. Jahrhundert erkennen⁷: Der Eisenbahnkonzern von Bethel Henry Strousberg stieg und fiel ähnlich schnell wie es bei vielen Unternehmen in den letzten Jahren zu beobachten war. Strousberg begann mit dem Eisenbahnbau in verschiedenen Ländern und baute in knapp drei Jahren einen großen Konzern mit Erz- und Kohlegruben, Hüttenwerken, Stahl- und Walzwerken, Maschinen- und Lokomotivfabriken auf. Das hierfür erforderliche Kapital erhielt er zunächst im Ausland, anschließend beim preussischen Hochadel und schließlich bei einer großen Menge an Kleinaktionären. Ausschlaggebend waren dabei emotionale Faktoren wie der Glaube der Investoren an die Fähigkeiten von Strousberg sowie seine schon erzielten Erfolge. Nur wenige erkannten die tatsächliche wirtschaftliche Situation und die Instabilität seines Geschäftskonzeptes. Nach wenigen Jahren brach sein Konzern zusammen, er musste parallel mehrere Konkurse anmelden und große Teile verkaufen. Opfer hiervon waren vor allem die zahlreichen Kleinaktionäre, die auf Strousberg und sein Konzept vertraut hatten und viel Geld verloren. Sein Konkurs zerstörte nicht nur das Vertrauen vieler Aktionäre, er leitete die so genannte Gründerkrise von 1873 ein und „jene Phase ökonomischer Stagnation, die als ‘Große Depression’ in die Geschichte einging“.⁸

6. Fazit

Ausgangspunkt dieses Beitrages war die Frage nach den Auswirkungen der New Economy auf die Kapitalmärkte. Die Ausführungen, die sicherlich nur einige Punkte ansprechen konnten, zeigen zusammenfassend:

- In der New Economy eröffnen sich neuartige Finanzierungsmöglichkeiten, die vor allem die Beschaffung von Eigenkapital betreffen. Gleichzeitig sind auf Grund der zunehmenden Digitalisierung viele Unternehmen gezwungen, sich alternative Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten zu suchen, da sich viele Banken aus dem klassischen Kreditgeschäft zurückziehen.
- Banken müssen sich in der New Economy möglicherweise neu positionieren und immer mehr die Rolle von Intermediären einnehmen.
- Der Kapitalmarkt mit seinen verschiedenen Facetten erhält eine zunehmend wichtige Bedeutung.
- Grundsätzliche ökonomische Gesetzmäßigkeiten sind auch für die New Economy relevant. Dies gilt für das Funktionieren des Kapitalmarktes in gleicher Weise wie für die Bewertung der dort platzierten Unternehmen.

Dies heißt aber nicht, dass die New Economy damit an Bedeutung verliert und eine nähere Auseinandersetzung mit ihr nicht mehr erforderlich ist. Im Gegenteil – New Economy bedeutet zunächst, dass eine neue Infrastruktur – das Internet – existiert, das die Geschäftsprozesse und Transaktionen innerhalb und zwischen Unternehmen, Staat und Endverbrauchern zunehmend verändert. Diese Infrastruktur existiert unabhängig von den negativen Erfahrungen, die in den letzten Monaten mit der New Economy gemacht wurden. Mit dieser Infrastruktur, die zunehmend sämtliche geschäftlichen und privaten Bereiche tangiert und sich immer weiter ausbreiten wird, müssen sich sämtliche Akteure auch in der Zukunft auseinandersetzen und sich über die Auswirkungen und Konsequenzen klar werden. Es geht somit auch in den nächsten Beiträgen dieser Serie weniger darum, das mittlerweile leider negativ besetzte Schlagwort „New Economy“ stärker zu durchleuchten als vielmehr darum, die Konsequenzen neuer Informations- und Kommunikationstechniken und insbesondere des Internets für die unterschiedlichen Bereiche aufzuzeigen und zu verdeutlichen. Denn – um auf das oben skizzierte Beispiel von Strousberg zurückzukommen – die Eisenbahn als wichtige Infrastruktur existierte nach dem Verfall des Imperiums von Strousberg weiterhin und die betroffenen Akteure mussten sich auch damals über die Konsequenzen dieser neuen Infrastruktur bewusst sein.

Anhang:

- 1 Vgl. hierzu auch den letzten im Rahmen dieser Serie erschienenen Beitrag „Vernetzte und globalisierte Märkte“ (Gesellschaft, Wirtschaft, Politik II/2002).
- 2 Vgl. hierzu auch Picot, A.; Neuburger, R.: Banken und das Firmenkundengeschäft im Internet-Zeitalter, Köln 2000.
- 3 Vgl. a.a.O.
- 4 Vgl. hierzu z.B. Everling, O.; Graalman, B.: Basel II und Rating im Kreditgeschäft der Zukunft, in: Kremin-Buch, B.; Unger, F.; Walz, H. (Hrsg.): Die Zukunft der Banken – die Banken der Zukunft, Ludwigshafen am Rhein 2002, S. 87-131.
- 5 Vgl. hierzu Picot; Neuburger a.a.O.
- 6 Vgl. hierzu z.B. Rappaport, A.: Creating Shareholder-Value – The New Standard for Business Performance, New York u.a. 1986 sowie Rappaport, A.: Shareholder Value – Ein Handbuch für Manager und Investoren, Stuttgart 1999.
- 7 Vgl. hierzu Roth, R.: New Economy im 19. Jahrhundert – Aufstieg und Fall des Eisenbahnkönigs Bethel Henry Strousberg, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 203 vom 3. September 2002, S. 24.
- 8 a.a.O.

Glossar

<i>Business-Plan</i>	Instrument zur Darstellung unternehmerischer Ideen, das u.a. zur Beurteilung durch Venture Capital Geber herangezogen wird. Der zukünftige Unternehmensgründer muss Produkt, Markt, seine eigene Person und Qualifikationen, Mitarbeiter etc. genau beschreiben und die zu erwartenden finanziellen Einnahmen und Ausgaben darstellen.
<i>Digitalisierung</i>	Zunehmende Durchdringung sämtlicher Lebensbereiche mit Informations- und Kommunikationstechniken.
<i>Emission Intermediär</i>	Ausgabe von Aktien eines Unternehmens an der Börse Institution, die zwischen Anbieter und Nachfrager fungiert. Beispiele für Intermediäre in der realen Welt sind Reisebüros oder Banken; Beispiele für Intermediäre in der Internet-Welt sind Portale und Suchmaschinen.
<i>Start-Up- Unternehmen Venture-Capital- Gesellschaft</i>	Neu gegründetes Unternehmen Gesellschaft, die Kapital für die Gründung von Unternehmen oder die Realisierung bestimmter Investitionen zur Verfügung stellt. Im Gegensatz zu der Vergabe von Krediten wird die Bereitstellung des Kapitals nicht von der Existenz materieller Sicherheiten oder beleihungsfähiger Vermögensgüter abhängig gemacht.
<i>Vernetzung</i>	Kurz- oder langfristige Zusammenarbeit mehrerer Unternehmen auf der Basis von Informations- und Kommunikationstechniken.

Flasche leer!¹

Die new economy des europäischen Profifußballs

Michael Ehrke, Lothar Witte

Fußball und Fernsehen

Die Pleite des Kirch-Konzerns und die Krise des englischen Pay-TV-Senders ITV sowie des französischen Canals hat in allen europäischen Ländern die Frage nach den wirtschaftlichen Perspektiven des Profifußballs aufgeworfen. Der Profifußball hatte sich in der vergangenen Dekade finanziell von den privaten Medienunternehmen abhängig gemacht, er hatte von den ins Astronomische steigenden Zahlungen für Übertragungsrechte profitiert, wurde damit aber auch zu einem Teil jener *bubble economy*, die von den drei Branchen Hochtechnologie (in erster Linie Informationstechnologie), Medien und Telekommunikation (*TMT-bubble*) ausging. So wie der Fußball von der Seifenblase profitierte, so hat er jetzt Anteil an deren Platzen und der ihm folgenden Bereinigungskrise.

(...)

Es ist das Kennzeichen einer *bubble*, dass strukturelle Defizite der von ihr erfassten Branchen für eine gewisse Zeit verdeckt werden und sich kumulativ verschärfen können. So hat der Boom der Medien die Strukturdefizite des Profifußballs als Wirtschaftsunternehmen überdeckt und verschärft, aber er traf auf Strukturen, die von vornherein nicht tragfähig waren. Unter den spezifischen Wettbewerbsbedingungen des Profifußballs führen steigende Einnahmen quasi automatisch zu überproportionalen Ausgabensteigerungen und damit zu Verlusten. Der Medienboom hat dieses Muster verstärkt, ist aber nicht ursächlich.

Vom Stadion ins Wohnzimmer: Veränderte Konsumgewohnheiten

Die Dienstleistung eines Fußballspiels wird zum einen durch den Verkauf an den Konsumenten vermarktet, der mit dem Erwerb von Eintrittskarten oder der Zahlung von Fernsehgebühren auch das Recht erwirbt, sich das Spiel anzusehen, zum anderen durch die Nutzung der Aufmerksamkeit, die ein Fußballspiel auf sich zieht, als Projektionsfläche für Werbung.

Die erste und simpelste Form der Vermarktung eines Fußballspiels ist die *Vorführung im lokalen Stadion*, für die ein Eintrittspreis erhoben wird. Die Erlöse hängen ab von der Fassungskapazität des Stadions und vom Preis der Eintrittskarten, der wiederum vom Stellenwert des Spiels abhängt. Ähnlich wie bei Rockkonzerten oder Aufführungen des Ohnsorg-Theaters können die Vorführungen zusätzlich im Fernsehen übertragen werden. Hier hängen die Einnahmen, die den Vereinen entstehen, von den Vereinbarungen zwischen Sendern und Vereinen bzw. den von ihnen ernannten Verhandlungsführern, normalerweise den nationalen Fußballverbänden, ab.

Darüber hinaus lässt sich die Aufmerksamkeit, die ein Fußballspiel auf sich zieht, als *Projektionsfläche für Werbung* verwenden, sei es im Stadion, sei es bei der Übertragung des Spiels in den Medien. Dem Kalkül der Werber zufolge registriert eine große Zahl von Zuschauern neben dem Spiel, auf das die eigentliche Aufmerksamkeit gerichtet ist, bewusst oder unbewusst, dass sie *auch* in den Genuss des Angebots von Baumärkten und Bierbrauereien kommen können. Eine besondere Form der Werbung ist das Sponsoring, durch das ein Unternehmen seinen Namen in der Öffentlichkeit zu verbreiten sucht, indem es sich mit dem Schicksal eines Vereins verbindet. Ob sich die direkte Werbung oder das Sponsoring für das Unternehmen in der Form höherer Umsätze auszahlen, kann dem Verein letztlich gleichgültig sein. Für ihn zählen die Werbeeinnahmen, deren Höhe von den Zuschauerminuten abhängen wird.

Die Zahl der Zuschauerminuten und damit die potentiellen Werbeeinnahmen steigen exponentiell, wenn ein Spiel im *Fernsehen* übertragen wird. Wird ein Spiel im *free-TV* ausgestrahlt, sind die Werbeeinnahmen für den Sender – anders als für den Verein bei einer Vorführung des Fußball-Theaters im Stadion – keine zusätzliche Einnahmequelle, sondern die einzige. Da (fast) alle Haushalte über einen Kabelanschluss verfügen, kann niemand vom Genuss der Dienstleistung „Fußballspiel“ ausgeschlossen werden. Die Zuschauer des *free-TV* sind somit allesamt Trittbrettfahrer, sie konsumieren ein Gut, für das sie (obwohl seine Erstellung mit Kosten verbunden war) keinen Preis entrichten. Der Anbieter eines Fußballspiels im *free-TV* kann für sein Angebot selbst keinen Preis erheben, er kann nur die geballte Aufmerksamkeit, die er auf sich zieht, einem Dritten – dem werbenden Unternehmen – als Projektionsfläche zur Verfügung stellen. Und da ein Fußballspiel in der Lage ist, bei attraktiven Spielen Millionen von Zuschauern 90 Minuten lang zu fesseln, ist es eine nahezu ideale Projektionsfläche für Fernsehwerbung. Bei einer Übertragung im *Pay-TV* zahlt der Konsument dagegen wie im Stadion für die Dienstleistung, die zudem von den störenden Nebenwirkungen der Werbung befreit ist. Trittbrettfahrer sind weitgehend ausgeschlossen, der Fernsehsender sollte seine Kosten decken und Gewinne erwirtschaften können, ohne auf die Werbung angewiesen zu sein.

Das um Zuschauer und Einnahmen konkurrierende Privatfernsehen ging mit dem ebenfalls um Zuschauer und Einnahmen konkurrierenden Fußball-Unternehmen eine Beziehung ein, die auf den ersten Blick symbiotischen Charakter hatte: Die Fußballspiele liefern den Medien das Bildmaterial, mit dem diese ihre Zuschauerzahlen und Gewinne erhöhen können, und die Medienunternehmen übernehmen mit den Zahlungen für die Übertragungsrechte der Spiele den wesentlichen Anteil an der Finanzierung des Profifußballs. Warum kam es anders?

Geburtsfehler des Pay-TV: Es gibt ein Leben jenseits des Decoders

Das Pay-TV hat sich, wie das Schicksal des Kirch-Konzerns und des britischen ITV zeigt, wirtschaftlich als Fehlschlag erwiesen. Auch der Erwerb von auf den ersten Blick hoch attraktiven Rechten an Fußballspielen hat die entstehende Branche nicht zur Blüte gebracht.

Zum einen hat das Pay-TV (noch) *keine exklusive Verfügung über den Fußball* gewinnen können. Der Anreiz, für den Genuss eines Fußballspieles im Fernsehen einen Preis zu zahlen, ist schwach, wenn der Konsument auch ohne diesen Preis in den Genuss derselben oder einer ähnlichen Dienstleistung kommen kann. Die öffentlich-rechtlichen Sender wie das private free-TV stellen – so muss man schließen – die Dienstleistung Fußballspiel in einer Qualität und Quantität zu Verfügung, die vom Erwerb eines Decoders und der Zahlung einer Gebühr für pay-Dienstleistungen abhält. Die Qualitätsdifferenz zwischen pay-Dienstleistungen (wie Spiele ohne Werbung) und Fußballspielen im öffentlichen wie privaten free-TV ist nicht so groß, dass sie eine ausreichend große Zahl von Konsumenten motivierte; der Grenznutzen des Pay-TV ist angesichts alternativer Konsummöglichkeiten gering. Beim Pay-TV war die Initialmenge zumindest in Deutschland nicht ausreichend, um kostendeckende Erlöse zu garantieren. In anderen europäischen Ländern mit einer geringeren Medienvielfalt konnte das Pay-TV zwar größere Erfolge verbuchen, das Beispiel von ITV und Canals zeigt jedoch, dass sich auch unter günstigeren Angebotsbedingungen kein überwältigender Markterfolg erzielen ließ.

Ein zweiter Faktor ist ebenfalls zu berücksichtigen. Obwohl viele Fußballspiele – gerade die vom Tabellen-Stellenwert her wichtigsten – kostenlos im Fernsehen verfolgt werden können, besuchen nach wie vor viele Zuschauer die Stadien und entrichten einen Preis für eine Dienstleistung, in deren Genuss sie auch gratis kommen könnten. Warum zahlen Konsumenten für einen Stadionplatz, weigern sich aber, die Gebühr für das Pay-TV zu entrichten? Hier kommt die öffentliche Dimension des Fußballsports ins Spiel: Ein wichtiges Fußballspiel ist *ein öffentliches Ereignis* in Echtzeit. Das deutsche Fernsehwesen – in erster Linie die öffentlich-rechtlichen, aber auch die großen privaten Sender – können in einem gewissen Ausmaß Öffentlichkeit suggerieren. Wer einem Spiel zusieht, kann sicher sein, dass er auch in seiner privaten Wohnung nicht individualisiert ist, sondern Teil einer fiktiven Aufmerksamkeits-Gemeinschaft. Pay-TV dagegen ist fast definitionsgemäß ein Medium der Vereinzelung.

Drittens schließlich ist zu bedenken, dass ein neues Medium wie das Pay-TV sowohl um das Geld als auch um die Lebenszeit seiner Konsumenten *mit anderen Angeboten konkurriert*.

Der Medienkonsum macht einen bestimmten Anteil der *Haushaltsausgaben* aus. Wenn ein neues Medium wie Pay-TV eingeführt werden soll, setzt dies voraus:

- a) Entweder die Einkommen wachsen und die Nachfrage nach Medienkonsum reagiert elastisch auf die Einkommenssteigerung.
- b) Oder: bei schwach wachsenden, stagnierenden oder sinkenden Einkommen verschiebt sich die Nachfrage der Haushalte auf Kosten anderer Sparten wie Ernährung, Reisen oder Kleidung zugunsten der Medienkonsums.

- c) Oder: innerhalb des Medienkonsums findet eine Verschiebung zugunsten neuer Medien statt.

Auf jeden Fall muss der Spielraum der Nachfrageentwicklung, der vom Wirtschaftswachstum gesetzt wird, berücksichtigt werden.

Neben dem verfügbaren Einkommen kommt aber auch die *Ökonomie der Aufmerksamkeit* ins Spiel: Der Tag hat nun einmal nicht mehr als 24 Stunden, von denen der Großteil für Berufs- und Hausarbeit, Schlaf und alltägliche Verrichtungen reserviert ist. Um die wenigen verbleibenden Stunden, in denen die Konsumenten ihre Aufmerksamkeit (und ihr Geld) ausgewählten Anwendungen zuwenden können, konkurriert eine fast unendliche Zahl privater Anbieter auf dem Markt (Restaurants, Fitness-Center, Kinos, Reiseveranstalter, Computerspiel-Vertreiber, etc.) sowie ein nicht marktmäßig organisiertes „lebensweltliches“ Angebot (Familie, Freundeskreise, Nachbarschaft usw.).

Wie gewonnen, so zerronnen: Die neue Ökonomie des Profifußballs

In der guten alten Zeit des europäischen Profifußballs bestanden die Einnahmen der Fußballvereine im wesentlichen aus Eintrittsgeldern und den Zuwendungen lokaler Sponsoren. Die großen Summen flossen dabei vor allem in Spanien und Italien, wo Fußballvereine das Hobby (aber nicht nur das) mehr oder weniger respektabler Unternehmerfamilien waren und sind, wie unter anderem Juventus Turin (Agnelli) und AC Mailand (Berlusconi) zeigen. Entsprechend zog es bereits seit den sechziger Jahren deutsche Fußballer zu italienischen Vereinen, und die Spieler der deutschen Nationalmannschaft, die 1990 in Italien den WM-Titel gewann, fühlten sich in den Stadien wie zu Hause, da sie ohnehin in ihrem Hauptberuf für italienische Vereine spielten („Mailand oder Madrid, Hauptsache Italien!“).

Seit Mitte der neunziger Jahre hat sich die Situation jedoch stark verändert. Italienische und spanische Vereine machen zwar weiterhin mit Rekordgehältern Schlagzeilen, doch etwas abseits vom Schuss ist eine *massive Arbeitsmigration europäischer Top-Fußballer zu englischen Vereinen* zu beobachten.

Diese Entwicklung beruht zum einen auf dem Sachverhalt, dass sich mit dem Bosman-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (s.u.) ein funktionierender, *stärker deregulierter Arbeitsmarkt* für europäische Fußballspieler entwickelt hat, zum andern auf dem *Geldregen, der mit dem Medienboom über die Vereine kam*. Im Wettbewerb um die besten Spieler und damit um die besten sportlichen und ökonomischen Erfolgsaussichten stiegen die Spielergehälter rasch an. Die englischen Vereine waren auf diese Entwicklung besser vorbereitet als die anderer Länder, da sie schon seit Beginn der achtziger Jahre ihre Finanzierungsbasis um ein wichtiges Element bereichert hatten: Sie hatten sich zu Aktiengesellschaften umgewandelt und damit aus der Zwangsjacke der Sponsoren befreit.

Am Ende der Saison 1999/2000 verzeichneten die 92 englischen (und walisischen) Profivereine der obersten vier Divisionen eine Bilanzsumme von ca. 1,3 Milliarden Pfund Sterling bzw. über 2 Milliarden Euro.² Der Anteil von Eigenkapital und Rückstellungen betrug ca. 50%, Bankkredite schlugen mit weniger als 10%

und sonstige Verbindlichkeiten mit etwa 40% zu Buch. Die Einnahmen überstiegen in der genannten Saison zum ersten Mal die Marke von 1 Milliarde Pfund Sterling (1,6 Milliarden Euro). Allein die 20 Vereine der ersten Liga, der Premier League, erzielten Einnahmen in Höhe von 772 Millionen Pfund Sterling (über 1,2 Milliarden Euro), wozu Eintrittsgelder, TV-Einnahmen und sonstige kommerzielle Aktivitäten (Werbung, Sponsoring, Merchandising etc.) zu jeweils etwa einem Drittel beitrugen.

Zum Vergleich: Die Vereine der ersten Bundesliga realisierten in der Saison 1999/2000 einen Umsatz von ca. 1,5 Milliarden Mark; dabei entfielen etwa ein Drittel auf TV-Einnahmen, jeweils etwa ein Viertel auf Eintrittsgelder und Sponsoring, der Rest auf andere Posten wie z.B. Merchandising.³ Zu Beginn der Saison 2001/2002 machten die erwarteten TV-Einnahmen dagegen bereits über die Hälfte der Etats aus. In der italienischen Serie A beläuft sich der Wert der TV-Rechte inzwischen auf 540 Millionen Euro, während die Sponsorenzahlungen lediglich 120 Millionen ausmachen, die Eintrittsgelder 150 Millionen.

Der englische Profifußball hat sich also zur umsatzstärksten und finanziell diversifiziertesten Liga des europäischen Profifußballs entwickelt. Das Interesse eines Unternehmens ist langfristig aber nicht in erster Linie der Umsatz, sondern der Profit. Hier sehen die Zahlen schon weniger erfreulich aus: Von den 92 englischen Proficlubs haben nur 15 die Saison 1999/2000 mit Profit abgeschlossen. Zehn dieser Vereine spielen in der *Premier League*, die auch insgesamt einen Profit erzielte (53 Millionen Pfund Sterling), während die Vereine der drei anderen Profiligen nur in Ausnahmefällen profitabel operierten und insgesamt einen Verlust von über 100 Millionen Pfund Sterling hinnehmen mussten.

Die *prekäre finanzielle Situation verdanken die Fußballvereine* der Insel in erster Linie ihren Angestellten, und hier v.a. *den Spielern*. Der Anstieg der Gehälter in der Premier League betrug in den letzten zehn Jahren stets mindestens 20%, von 1996 bis 1999 erreichte er 35% bis 40% pro Jahr. Das Resultat: In der Saison 1999/2000 betrug die Gehaltssumme 319% des Wertes der Saison 1995/96! Parallel stieg der Anteil der Gehälter am Gesamtumsatz der englischen Premier League in wenigen Jahren von 47% (Saison 95/96 sowie 96/97) auf 63% in der Saison 1999/2000 an. Werden alle Profivereine der ersten vier Divisionen berücksichtigt, lag der Anteil der Gehälter sogar bei 69%, in der zweiten Division erreichte er den unglaublichen Wert von 95%.

Die Entwicklung in Italien sieht ähnlich aus: 65% der Ausgaben der Serie A entfallen auf Gehälter. In der Saison 2000/2001 lagen die Gehaltskosten – nach einem Anstieg von über 30% gegenüber dem Vorjahr – bei ca. 870 Millionen Euro im Jahr, wovon der Löwenanteil auf Spielergehälter entfiel. Die Bilanzdefizite der Serie A haben sich in den letzten drei Jahren mehr als verdreifacht, sie sind inzwischen bei über 700 Millionen Euro angelangt. Die höchsten Schulden weisen dabei die sportlich erfolgreichen Clubs auf – AC Parma über 150 Millionen, Lazio Rom mehr als 100 Millionen, Inter Mailand und AS Rom jeweils 50 Millionen, etc.⁴

In Deutschland bewegen sich die Gehälter sowohl absolut als auch relativ noch in anderen Sphären. Mit ca. 650 Millionen Mark waren die Gehaltskosten in der Saison 1999/2000 nicht einmal halb so hoch wie in Italien oder England, ihr Anteil am Gesamtumsatz betrug moderate 44%. Auch hier sind die Gehälter in den letzten

Jahren aber deutlich gestiegen: In der Saison 1995/1996 gaben die Bundesligaver-eine im Durchschnitt weniger als 20 Millionen Mark für Gehälter aus, in der Saison 1999/2000 bereits gut 36 Millionen Mark.

Dass die Gehälter steigen, wenn die Einnahmen steigen, ist auf den ersten Blick nicht weiter verwunderlich. Jeder Arbeitnehmer möchte angemessen an einer Verbesserung der Einkommenssituation seines Arbeitgebers beteiligt werden. Aber warum steigen die Gehälter der Fußballprofis nicht nur absolut in bis vor kurzem noch unvorstellbare Höhen, sondern auch relativ zu den Gesamtausgaben – und warum nehmen die Gehaltserhöhungen die Einnahmesteigerungen sogar oft vorweg? Handelt es sich nur um schlechtes Management?

Der Fußball-Arbeitsmarkt: Winner-takes-all

Der Arbeitsmarkt für Profi-Fußballspieler gleicht einem „Winner-takes-all“-Markt. Ein Winner-takes-all-Markt liegt vor, wenn die relative Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte für den Unternehmenserfolg absolut entscheidend ist. Auf einem normalen Güter- und Dienstleistungsmarkt wird auch der zweit- und drittbeste Anbieter sein Produkt absetzen können, wenn auch zu einem niedrigeren Preis. Anders hier, denn so wie der bessere Anwalt einen Gerichtsprozess gewinnt, der zweitbeste dagegen verliert, gilt auch beim Fußball am Ende des Wettbewerbs: Einer wird gewinnen, nicht zwei. Leistungsunterschiede können auch nicht durch Preisnachlässe kompensiert werden. Unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten mag es vorteilhaft erscheinen, anstelle eines sehr guten zwanzig schlechte Torhüter ins Tor zu stellen, die Regeln des Wettbewerbs untersagen dies jedoch. Die Gewinnchance ist abhängig von der individuellen Leistungsfähigkeit der Wettbewerber, und da es nur einen Sieger geben kann, führen *geringfügige Unterschiede in der Leistungsfähigkeit zu immensen Einkommensdifferenzen*.

Der Arbeitsmarkt für Profifußball ist ein Winner-takes-all-Markt, vergleichbar dem Arbeitsmarkt für Künstler, insofern von der Vielzahl junger Talente, die Zeit und Energie in den Fußballsport investieren, nur eine relativ kleine Zahl irgendwann einmal von den attraktiven Profiligen aufgenommen wird. Der große Rest ist verurteilt, in weniger attraktiven Ligen geringe Einkommen zu erzielen oder Fußball als Hobby zu betreiben. Die wenigen Gewinner dagegen beziehen die Einkommen von „Stars“, allerdings von „All Stars“. Und da gerade im Fußball das Ergebnis vom selten eintretenden Ereignis eines Tores abhängt, werden diejenigen Ballkünstler, deren Fähigkeiten die Wahrscheinlichkeit, dass ein solches Ereignis eintritt (bzw. vermieden wird), deutlich steigern, entsprechend gut bezahlt.

Dass geringfügige Leistungsunterschiede erhebliche Einkommensunterschiede zur Folge haben können, ist nicht unproblematisch, da die *Kooperation des Teams* mehr noch als im anderen Branchen *Vorbedingung des Erfolgs* ist. Das Produkt eines Fußballspiels – ein Tor bzw. die Verhinderung eines Gegentors – ist das Produkt eines komplexen und flexiblen Kooperationsprozesses. Der Wettbewerb der Spieler innerhalb der Mannschaften um Rang und Einkommen muss mit dem Wettbewerb der Mannschaften um den Rang in den Ligen (und damit ebenfalls um Einkommen) kompatibel bleiben. Die Lohnbildung muss neben der individuellen Leis-

tung also auch die „*Mannschaftsdienlichkeit*“ *berücksichtigen*, der individuelle Wettbewerb muss hinsichtlich seiner Kompatibilität mit dem kollektiven Erfolg eingeschränkt werden. Der Zwang zum kollektiven Erfolg schließt auch aus, dass der Status eines „Stars“ auf Dauer unabhängig von der spielerischen Leistung honoriert wird. Zwar können die Fußballunternehmen von den Erlösen, die sich aus dem akkumulierten Aufmerksamkeitskapital ihrer „Stars“ erzielen lassen – wenn etwa Ehekrise der Spieler medial verarbeitet werden – profitieren (eine Form der Gratiswerbung), anders als im Film reicht Popularität allein aber nicht aus, um einen Spieler unter Vertrag zu halten. Ihre Leistung wird wie die von kaum jemand anderem mehrmals wöchentlich von Millionen beobachtet und (mit der Bereitschaft, für Fußballprodukte und Dienstleistungen zu zahlen) bewertet.

Die Europäisierung des Profifußballs: Eine Lösung wird zum Problem

Weitere Faktoren, die zur Kostenexplosion und zur Verschärfung der finanziellen Probleme der Vereine beigetragen haben, sind die Europäisierung der Wettbewerbe und des Arbeitsmarktes. Das Paradoxe daran: Eigentlich hatten die Verantwortlichen gedacht, dass diese Veränderungen ihre Finanzprobleme lösen würden.

Die *Europäisierung der Wettbewerbe* ist allwöchentlich im Fernsehen zu betrachten. Auf europäischer Ebene erfolgreiche Vereine wie Bayern München und in diesem Jahr Bayer Leverkusen treten inzwischen fast ebenso häufig auf der europäischen Bühne in Erscheinung wie in den deutschen Wettbewerben, und was ihre Präsenz in den Medien angeht, hat sich der Schwerpunkt bei diesen Vereinen ohnehin auf die europäische Ebene verschoben.

Von den Anfängen der europäischen Wettbewerbe in den fünfziger Jahren, als nur wenige Vereine überhaupt an europäischen Wettbewerben teilnahmen und meist nur eine sehr begrenzte Zahl von Spielen austrugen, hat sich der Profifußball in den 90er Jahren weit entfernt. Der vorher ausgetragene Europapokal der Landesmeister, der tatsächlich den jeweiligen Landesmeistern vorbehalten war und nach dem K.O.-Modus ausgetragen wurde, fand seinen Nachfolger in der *Champions League*. An dieser Veranstaltung nimmt nach einem Schlüssel, der sich an der relativen Spielstärke der einzelnen nationalen Ligen bemisst, eine unterschiedliche Anzahl von Vereinen pro Land teil. Der Wettbewerb enthält einen hohen Anteil an Gruppenspielen und gewährleistet damit, dass jedes Team mindestens sechs Spiele auf europäischer Ebene austrägt, die Hälfte der Vereine mindestens zwölf. Erst danach kommt der K.O.-Modus zur Anwendung.

Diese Reorganisation des Wettbewerbs hat die *Beteiligung planbar* gemacht, was v.a. den Interessen der erfolgreichsten und kapitalkräftigsten Vereine entgegenkommt, die darauf angewiesen sind, regelmäßig in den europäischen Wettbewerben mitzuspielen. Die Champions League erwirtschaftete in der Saison 2000/2001 Einnahmen von 670 Millionen Euro – eine Summe, die in etwa dem Etat sämtlicher Bundesliga-Vereine in der Saison 2001/2002 entsprach –, von denen 490 direkt den Vereinen zugute kamen. Am meisten erhalten natürlich die Vereine,

die am weitesten kommen; Bayern München etwa fielen aus Spielen der Champions League 49 Millionen Euro zu, dem zweitplatzierten FC Valencia 27,5 Millionen Euro.

Die Gründung der Champions League lässt sich auf der einen Seite als spezifisch europäischer (und erfolgreicher) Ausweg aus der partiellen Blockierung der competitive balance in den nationalen Ligen – ihrer Verkrustung zu stabilen Oligopolen weniger Vereine – verstehen. Sie ist ein qualitativer Sprung, auch hinsichtlich der Präsenz in den Medien (der Absorption von Aufmerksamkeit). Damit wird sie aber auch zum Problem, denn wie bereits erläutert besteht das Leben zwar ganz wesentlich, aber doch nicht nur aus Fußball, und die Aufmerksamkeit für die Champions League muss zu Lasten der nationalen Ligen gehen und dort zu finanziellen Einbußen führen. Die Teilnahme an europäischen Wettbewerben entscheidet also, wer in großem Stil Einnahmen realisiert und wer nicht. Da die Chancen, die europäischen Wettbewerbe zu erreichen, vor allem eine Funktion der Investitionen sind, die in Spieler getätigt werden, wird die Attraktivität der Champions League zu einem Problem für die Finanzierung der Vereine, die ihr Ziel regelmäßig nicht erreichen. Für sie besteht nur die Möglichkeit, „bescheiden“ zu bleiben und sich im Lichtschatten der europäischen Wettbewerbe auf den langfristigen Verbleib in der höchsten nationalen Division zu konzentrieren.

Die sich parallel vollziehende *Europäisierung des Arbeitsmarktes* für Profifußballer beruht zum einen auf der Öffnung Osteuropas, zum anderen auf dem *Bosman-Urteil* des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahr 1995, das einen einheitlichen europäischen Arbeitsmarkt für Profi-Spieler herstellte und das sich im Osten öffnende Potential erst in Wert setzte.

Anlass des mit seinem Namen verbundenen Urteils war eine Klage des belgischen Profifußballers Jean-Marc Bosman gegen seinen Verein Royal Club Liege und den belgischen Fußballverband. Bosmans Vertrag beim RC Liege war abgelaufen, der Verein bot dem Spieler eine Fortsetzung zu einem stark verringerten Gehalt an. Folgerichtig sah sich Bosman nach einem neuen Arbeitgeber um und fand diesen im französischen Zweitligisten US Dünkirchen. Dem UEFA-Regelement zufolge hätte Dünkirchen für Bosman eine Transfersumme entrichten müssen und machte auch ein entsprechendes Angebot. Der RC Liege lehnte dieses jedoch aufgrund der befürchteten Zahlungsunfähigkeit des französischen Vereins ab, Bosman wurde arbeitslos. Er klagte vor einem belgischen Gericht, das die Klage an den Europäischen Gerichtshof weiterleitete, indem es an diesen zwei Fragen richtete: Widersprechen a) das UEFA-Regelement der Transferzahlungen für Spieler und b) die von der UEFA ebenfalls reglementierte Begrenzung des Ausländeranteils der Mannschaften (maximal drei Ausländer plus zwei assimilierte Ausländer pro Mannschaft) in internationalen Begegnungen dem Gebot der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen?

Der Europäische Gerichtshof beantwortete beide Fragen positiv und stellte somit einen Widerspruch zwischen der Praxis der UEFA und dem europäischen Recht fest. Die UEFA wurde aufgefordert, von ihrer Praxis Abstand zu nehmen. Transferzahlungen für Spieler nach Auslaufen des Vertrages wurden für unzulässig erklärt, ebenso die Begrenzung des Ausländeranteils der Mannschaften nach dem Muster „drei plus zwei“. Der Arbeitsmarkt für Fußballprofis wurde per Gerichtsbeschluss dereguliert. Die Spieler konnten nun nach dem Auslaufen ihres Vertrages einen

neuen Arbeitgeber suchen, ohne dass dieser eine Ablösesumme an den früheren Verein hätten zahlen müssen.

Ursprünglich wurden sowohl die sich öffnenden Grenzen im Osten als auch das Bosman-Urteil von den deutschen Profivereinen begrüßt. Die Erwartung war, dass eine große Reservarmee billiger und williger Spieler aus Osteuropa nun die Preise auf dem deutschen Fußball-Arbeitsmarkt drücken und die Disziplin fördern würde.⁵ Tatsächlich standen bereits am ersten Spieltag der Saison 1996/97, also noch nicht einmal ein Jahr nach Verkündung des Urteils, zum ersten Mal in der Geschichte der Fußball-Bundesliga bei einem Verein (Borussia Mönchengladbach) mehr ausländische als deutsche Spieler auf dem Platz. Nur wenige Jahre später ging Energie Cottbus dadurch in die Annalen des deutschen Fußballs ein, dass unter den eingesetzten Spielern gar kein Deutscher mehr vertreten war. Dies ist zwar ein Extremfall, aber in der Mehrheit der deutschen Vereine der ersten Bundesliga ist es inzwischen zur Gewohnheit geworden, dass Deutsche als Minderheit auftreten.

Zwar wurde mit dem Bosman-Urteil die Verhandlungsposition der Arbeitgeber erhöht, da das zur Verfügung gestellte Reservoir an Arbeitskräften wuchs, gleichzeitig jedoch wuchs die Verhandlungsmacht der Spieler, die einen Vertrag erhalten und sich zu wichtigen Aktivposten der Vereine entwickelt hatten. Da sie ohne Einschränkungen mit dem Wechsel des Arbeitgebers drohen können, können sie auch für den Fall ihres Bleibens höhere Gehälter erzwingen. Für die Leistungsträger der Vereine *öffnete das Bosman-Urteil das Tor zu einer enormen Steigerung der Spielergagen*. Die Gehälter der Wasserträger zogen jedoch ebenfalls stark an, nicht immer ihrem externen Marktwert entsprechend, sondern zwecks Wahrung des Betriebsfriedens.

In wenigen Jahren haben Deregulierung und Europäisierung des Arbeitsmarktes mit Winner-Takes-All-Charakteristika dazu geführt, dass die Spielergehälter exorbitante Höhen erreicht haben. Dass diese Mechanismen auch nach dem Platzen der Medien-bubble weiter wirken, zeigt das Beispiel der erst kürzlich erfolgten Abschlüsse des Vorzeigevereins Manchester United mit seinen Angestellten Roy Keane und David Beckham, die in Zukunft annähernd 20.000 Euro pro Tag erhalten sollen (jeder von ihnen). Manchester United kann es sich leisten, Real Madrid ebenso, Bayern München könnte es vielleicht – aber wie sieht es bei anderen Vereinen aus?

Shareholder vs. Stakeholder: Ware Fußball vs. wahrer Fußball?

Trotz der Europäisierung des Profifußballs via Champions League und Bosman-Urteil sind die europäischen Fußball-Unternehmen noch sehr unterschiedlich organisiert. In Deutschland dominieren nach wie vor die unabhängigen (bzw. von Sponsoren abhängigen) Vereine, in Italien gleichen die großen Vereine den Abhängigkeiten von Großunternehmen, und nur in England hat sich die in der Wirtschaft gängige Unternehmensform der Aktiengesellschaft auch im Fußball durchgesetzt. In Deutschland hat Borussia Dortmund hierbei eine Pionierrolle übernommen, andere werden folgen, wobei das Ende der Euphorie an den Börsen sowie die Krise des Profifußballs verzögernd wirken.

Eine an den Interessen der *shareholder* orientierte Organisation der Fußball-Unternehmen wirft automatisch einen *Zielkonflikt* auf: sportliches Ziel jedes Fußballunternehmens ist fast definitionsgemäß ein möglichst hoher Platz auf der Rangliste der Vereine (als nationaler Meister, Cupsieger usw.). Dieses Ziel ist ein *Maximierungsziel*, das dem Ziel der Umsatzmaximierung eines traditionellen Unternehmens entspricht – wobei das Unternehmen wie der Verein davon ausgehen, dass eine Maximierung der Umsätze bzw. der Marktanteile irgendwie auch die Gewinne steigern wird. Dieses Ziel kann aber in Widerspruch treten zum *Optimierungsziel* jedes kapitalistischen Unternehmens, auf das eingesetzte Kapital einen möglichst hohen Ertrag zu erwirtschaften. Für ein seinen shareholders verpflichtetes Fußballunternehmen wären zum Beispiel möglichst viele nationale Meistertitel kein Selbstzweck, sondern allenfalls Mittel zum Zweck. So wird es vielleicht nach dem Titelgewinn die besten Spieler verkaufen, da deren Kurswert zu diesem Zeitpunkt besonders hoch ist.

Ein im Interesse der *shareholder* optimales Management würde unter Umständen auch auf den Meistertitel verzichten, wenn der Einsatz der hierfür notwendigen Mittel (für den Einkauf der besten Spieler und Trainer) die aus dem Titel zu erzielenden Erträge überschreite. Auch für die *shareholder* mag sportlicher Erfolg emotional wichtig sein. Im Sinne der Erträge aber kann es vorteilhafter sein, mit gesunden Finanzen Zweiter zu werden, als mit enormem Aufwand Erster.

Was würde es aber für den Fußballsport bedeuten, wenn der wirtschaftliche Optimierungszwang in Zukunft höheres Gewicht erhält, wenn sich die Fußballunternehmen mit anderen Worten weder auf unbegrenzt sprudelnde Einnahmen aus dem Verkauf von Übertragungsrechten, noch auf die Zahlungsbereitschaft von Sponsoren stützen können, sondern die Mittel der von ihnen getätigten Investitionen (in Spieler) vorwiegend selbst erwirtschaften müssen?

Eine erste denkbare Perspektive ist die Fortsetzung eines Trends, der sich bereits in den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts abzeichnete: Die Umwandlung des Fußballsports *vom Volksvergnügen zur Konsumalternative der Mittelschichten* – eine Entwicklung, die letztlich die Transformationen der europäischen Gesellschaften widerspiegelt. Dabei könnte das noch nicht erfolgreiche Pay-TV eine gewisse Rolle spielen, aber auch eine stärkere Ausrichtung der Fußballspiele auf den Erlebnisbedarf einer zahlungsfähigen Kundenschicht („Lachsbrötchen statt Bratwurst“).

Eine zweite (nicht alternative) Perspektive ist die stärkere *Differenzierung und Segmentierung des europäischen Profifußballs*. Bislang folgt der europäische Fußball (anders als die populären amerikanischen Sportarten) dem Prinzip der offenen Ligen: Der Kampf um die Ränge innerhalb einer Liga wird durch die zusätzliche Aussicht eines Aufstiegs in eine höhere bzw. des Abstiegs in eine niedrigere Liga intensiviert (woraus die Kunden in der Form höherer Spannung aus dem Wettbewerb zusätzlichen Gewinn ziehen können). Trotz des Prinzips der offenen Ligen hat sich aber auch in Europa eine (wenn auch durch bestimmte Umverteilungsmechanismen moderierte) de facto-Segmentierung der Branche durchgesetzt. Deren Kategorien sind: „Die Europäer“, also zwei bis fünf Mannschaften pro Land, die in der Champions League spielen bzw. die Chance hierzu haben; der nivellierte Mittelstand der jeweiligen ersten Liga; die Fahrstuhlvereine zwischen der ersten und der zweiten Liga; die Arrivierten der zweiten Liga; die cliffhanger zwischen der zweiten Liga und den weiteren Ligen.

Diese Segmentierung könnte sich verstärken, ohne dass das Prinzip der „offenen Ligen“ grundsätzlich zur Disposition gestellt werden müsste. Eine stärkere Segmentierung hätte den wirtschaftlichen Vorteil, dass die Ausgaben und Einnahmen der Fußball-Unternehmen stabiler und besser planbar würden. Heute dagegen bedeutet der *Auf- oder Abstieg* eines Vereins einen Wechsel zwischen zwei *vollständig verschiedenen Märkten*, der das Management häufig überfordert. Der Abstieg eines Vereins führt meist zu erheblichen Einkommenseinbußen, die nicht unmittelbar durch Kostensenkungen kompensiert werden können. Umgekehrt macht die relativ schlechte finanzielle Ausstattung eines Vereins, der den Aufstieg in die erste Liga schafft, ihn augenblicklich zum Kandidaten für den sofortigen Abstieg. Für Vereine, die sich als Zweitligisten definieren und die ihre Finanzplanung darauf abstellen, mag ein kurzer Ausflug in die erste Liga eine willkommene und profitable Ausnahme vom Alltag darstellen – für alle anderen ist er ein großes Risiko.

Der drastischste Schritt wäre der *Ausstieg der finanzstärksten „europafähigen“ Vereine* aus den jeweils ersten nationalen Ligen. Damit würde sich auch formell eine (nach wie vor im Prinzip offene) europäische Spitzengruppe von Vereinen etablieren, die mit der höchsten Aufmerksamkeit rechnen, die höchsten Einnahmen erwirtschaften und in die besten Spieler investieren könnten. Gleichzeitig würde der Wettbewerb in den nationalen Ligen intensiviert: Die Meisterschaften würden nicht mehr mit weitgehend absehbarem Ergebnis zwischen zwei oder drei „europäischen“ Vereinen ausgetragen werden, der nivellierte Mittelstand der ersten Liga hätte seine Titelchancen, und die Fahrstuhlvereine könnten sich sicher in der ersten Liga platzieren.

Eine Alternative zur vertikalen Abspaltung, zur Gründung einer Europaliga, wäre die horizontale Abspaltung, die *Auflösung der strikt nationalen Ligen* zugunsten überregionaler Spielvereinigungen. In der schottischen Liga deutet sich eine solche Entwicklung an. Bisher haben zwei Vereine, Celtic Glasgow und Glasgow Rangers, die Liga dominiert. Die competitive balance ist nicht mehr gegeben, außer den genannten Clubs hat keine Mannschaft eine reale Chance, die Meisterschaft zu gewinnen. Celtic und Rangers wollen sich nun der englischen Fußballliga anschließen, womit die competitive balance auf einer anderen Ebene für alle Beteiligten wieder hergestellt würde. Dass dies beispielsweise für dänische und belgische Vereine einen Präzedenzfall darstellen könnte, um die Aufnahme in die deutsche oder französische Fußballliga zu beantragen, ist naheliegend.⁶ Und nur konsequent, denn je stärker sich der Profifußball als Teil der Unterhaltungsindustrie auf dem europäischen Binnenmarkt etabliert, desto weniger wird es den etablierten Fußballverbänden gelingen, die beteiligten Unternehmen daran zu hindern, sich auf diesem Markt frei zu positionieren.

In der Tendenz würde sich eine Spaltung der Fußballbranche in europäisch orientierte shareholder und nationale/lokale stakeholder-Ligen abzeichnen. Die Abspaltung einer kommerzialisierten europäischen Spitzengruppe könnte dabei die auf den ersten Blick *paradoxe Konsequenz* haben, dass sie eine *Renaissance* des „wahren“, lokal verwurzelten *stakeholder-Fußballs* einleiten könnte.

Die politische Ökonomie des Profifußballs: Der öffentliche Sektor

Der private Markt für Profifußball wird ergänzt und verzerrt durch das öffentliche Interesse am Fußball. Dieses hat verschiedene Dimensionen.⁷

Der Fußball, auch der Profifußball, ist vor allem in Deutschland in *Vereinen* mit dem *Status der Gemeinnützigkeit* organisiert.⁸

Das bedeutet, dass den Fußball-Unternehmen gewisse Privilegien zukommen: steuerpflichtige Gewinne der Lizenzspielerabteilung können durch die Verluste im Amateurbereich gemindert werden, Spenden können steuerlich abgesetzt werden (die Vereine sind in diesem Zusammenhang Teil einer komplexen Ökonomie der Steuerersparnis), die Vereine können auf die unbezahlte Arbeitskraft ehrenamtlicher Mitarbeiter zurückgreifen, etc.. Der Sport, den die Vereine fördern, gilt als eine Art höherer Tätigkeit, ebenso wie die Hochkultur, die staatlich subventioniert wird. Sport gilt als „öffentliches Gut“, und es gibt keine systematischen Gründe, den Sport in diesem Zusammenhang anders zu bewerten als Opern oder Museen. Sportliche Betätigung, so könnte man darzulegen versuchen, fördert die Volksgesundheit und verringert die Kosten des Gesundheitswesens, bietet jungen Männern und Frauen ein Gemeinschaftserlebnis und hält sie von kriminellen Aktivitäten fern, fördert die Geselligkeit der Bürger (und ist damit, folgt man dem amerikanischen Soziologen Robert Putnam, die Grundlage eines zivilgesellschaftlichen Gemeinwesens), sie wirkt pädagogisch, indem sie Tugenden wie Fairness, Solidarität und Einsatzbereitschaft vermittelt usw.

Die Welt der Fußballvereine ist allerdings stark stratifiziert: Der Profifußball bedarf – anders als die geförderte Hochkultur der Theater und Opernhäuser – des Vereinsstatus' im Grunde nicht, da er auch ohne Förderung auf dem Markt bestehen würde. Die Fußball-Unternehmen stehen daher in einer gewissen Spannung, indem sie auf der einen Seite ihren Gemeinnützigkeitsstatus zu kultivieren und die aus ihm sich ergebenden Ressourcen zu nutzen versuchen, auf der anderen Seite aber ein „Geschäft“ betreiben, das durch die Kultivierung der Gemeinnützigkeit auch beeinträchtigt werden kann. Bislang haben mehrere Profivereine hieraus den Schluss gezogen, sich als GmbH oder als Aktiengesellschaft zu organisieren. Auf längere Sicht könnte der Vereinsstatus auch ins Visier der Wettbewerbspolitik der EU geraten, da er – wie auf dem Felde der „Daseinsvorsorge“ bereits inkriminiert wurde – eine Wettbewerbsverzerrung erzeugt.

Neben dem Status der Gemeinnützigkeit kommt den Fußballvereinen auch eine *Funktion im lokalen Umfeld* zu. Sie sind besonders dicke Knoten im Filz der lokalen Wirtschaft und Politik. Sie sind Infobörsen der lokalen Geschäftswelt in ihrer Verflechtung mit der Kommunalpolitik, Zentrum der Netzwerke, die Transaktionskosten und -risiken senken, Eintrittsbarrieren für Outsider erhöhen, marktwirtschaftliche Prinzipien durch Geselligkeit substituieren und öffentliche Mittel kanalisieren. Sie sind ein „Standortfaktor“ und werden entsprechend subventioniert, durch öffentliche Bürgschaften, Zuschüsse zum Stadionbau, die kostenlose Gewährung von Sicherheits-Dienstleistungen usw.

Die Vereine müssen daher eine permanente Gratwanderung vollziehen. Sie müssen die lokale Verwurzelung aufrechterhalten, da diese eine Ressource ist (Spen-

den lokaler Sponsoren, Dienstleistungen der Kommune, Kartenverkauf, Merchandising usw.). Gleichzeitig zwingt sie der Wettbewerb zur Internationalisierung insbesondere ihres Arbeitsmarkts und – soweit technisch möglich – zur Nutzung individualisierender Medien wie Pay-TV. Altmodische lokale Vereinsmeierei koexistiert daher mit globalisierten Bennetton-Teams und semi-professionalisiertem Management.

Der öffentliche Status des Profifußballs kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass er durch die Mittel der *öffentlich-rechtlichen Medien* – also durch Steuermittel (die Rundfunk- und Fernsehgebühren sind eine Art Steuer, da sie auch dann erhoben werden, wenn der Konsument die öffentlich-rechtlichen Medien nicht nutzt) – subventioniert wird. Bestimmte Fußballspiele sind Ereignisse von nationalem Interesse bzw. werden durch die Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Anstalten dazu gemacht. Die steuerfinanzierte Teilhabe einer Mehrheit der Bürger an nationalen oder internationalen Fußballereignissen kann als eine Art öffentlichen Gutes gelten. Die Umverteilung, welche die Fernsehsender hierbei vornehmen (von Nicht-Fußballbegeisterten zu den Fans) liegt in der Natur der öffentlich-rechtlichen Medien (die fast täglich die Volksmusik subventionieren). Zum Problem wird die Intervention der öffentlich-rechtlichen Medien insofern, als sie auf den privaten Markt für Fußballkonsum zurückwirkt und diesen zusätzlich verzerrt. Zwar haben sich ARD und ZDF ein Stück weit aus dem Profimarkt zurückgezogen, weil sie infolge ihres begrenzten Budgets mit der Preisentwicklung auf dem Markt der Fußballrechte nicht mehr Schritt halten konnten. Gleichwohl erhalten sie ein begrenztes Angebot (Länderspiele, Zusammenschnitte in den Nachrichtensendungen) aufrecht. Sie wirken als letzte Reserve gegenüber einem vollkommen privatisierten Markt. Sie haben eine „Grundversorgung“ der Bevölkerung mit Fußball zu gewährleisten, was es den privaten Anbietern – in erster Linie dem Pay-TV – natürlich erschwert, ein wirklich exklusives Angebot zu unterbreiten. Wenn ARD und ZDF dafür sorgen, dass die Weltmeisterschaftsspiele sowie die Länderspiele der deutschen Nationalmannschaft gratis übertragen werden, bleiben dem Pay-TV nur die weniger attraktiven Begegnungen, die – angesichts der Grenzen, die durch die verfügbaren Einkommen und die Ökonomie der Aufmerksamkeit gesetzt werden – nur eine vergleichsweise kleine Zahl von Konsumenten zu Zahlungen motivieren werden.

Fußballkonsum ist ein Massenphänomen, und die Massen der Fans sind potentielle Wähler. Fußball ist daher auch ein *ideales Medium für Populismus*. Es ist kein Zufall, dass Berlusconi seinem Wahlbündnis den Schlachtruf der italienischen Fußballfans Forza Italia gab. Wenn sich ein Politiker als Fan, Vereinsmitglied oder ehemaliger Spieler outet, gibt er bekannt, dass er sich den Massen, den vielen kleinen Männern – und einigen Frauen – auf der Straße und in den Stadien, verbunden fühlt. Fußball ist m.a.W. eine ideale Projektionsfläche nicht nur für privatwirtschaftliche, sondern auch für politische Werbung. Das Gesicht des bekannten Politikers auf der Ehrentribüne geht ebenso in die Wahrnehmung der Zuschauer ein wie die Werbung für den Baumarkt auf der Bande. Politiker haben daher unabhängig von ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit ein Interesse am Erhalt dieser Projektionsfläche. Daher dokumentieren sie nicht nur gern ihre Volksnähe durch einen Handschlag mit dem Kapitän der Nationalmannschaft, sondern nehmen auch öffentlich Stellung, um den Fußball im Interesse der von ihnen vertretenen Massen zu erhalten, zu fördern, vor Missbrauch zu schützen usw. Die Attraktivität des Fuß-

balls für Spitzenpolitiker geht auf die zunehmende Bedeutung des personality-Faktors in der politischen Auseinandersetzung zurück – einen Sachverhalt, den man als Verflachung des Politischen beklagen mag, der in der Mediengesellschaft aber kaum umgangen werden kann. Politik, die ohne Inszenierung nicht mehr auskommt, bedarf des komplementären Spektakels aus Sport und Entertainment. Wenn die Politik aus der Gratisnutzung des Fußballs aber den Schluss zieht, es bedürfe zur Erhaltung oder Gestaltung des Sports spezieller politischer Initiativen, begibt sie sich, wie Norbert Seitz gezeigt hat, auf eine für die Politiker selbst gefährliche Gratwanderung: Wenn die Fans die Präsenz der Politiker als Anbiederung wahrnehmen, kann der populistische Schuss leicht nach hinten losgehen. Denn heute wird man es keinem Politiker so einfach verzeihen, einen Torschützen mit einem Torhüter zu verwechseln.

Anmerkungen

- 1 Leicht gekürzte Fassung eines Textes, der in der Reihe „Analyse. Internationale Politik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung, Ausgabe Mai 2002, erschienen ist.
- 2 Die Daten zum englischen Fußball wurden übernommen von Deloitte & Touche, Annual Review of Football Finance, August 2001, London , sowie dem Fact Sheet 10, The ‚New‘ Football Economics, des Sir Norman Chester Centre for Football Research, University of Leicester, <http://www.le.ac.uk/snccfr/resources/factsheets/>
- 3 Für diese und weitere Daten zum deutschen Fußball siehe Lothar Hübl / Detlef Swieter, Fußball-Bundesliga: Märkte und Produktbesonderheiten, in: Hübl/Peters/Swieter (Hrsg.), Liga-sport aus ökonomischer Sicht, Aachen 2002.]
- 4 Die genannten Daten beruhen größtenteils auf einer Untersuchung von Deloitte & Touche, wiedergegeben z.B. im Handelsblatt vom 10.4.2002.
- 5 Einige entsprechende Äußerungen von Trainern und Managern deutscher Vereine können im Spiegel 40/1996 nachgelesen werden.
- 6 Siehe hierzu The Economist, May 18th 2002 . Präzedenzfälle für eine Auflösung rein nationaler Strukturen unterhalb der europäischen Ebene gibt es übrigens bereits, denn walisische Clubs spielen seit langem in der englischen Liga mit. Und israelische Vereine nehmen an europäischen Wettbewerben teil, so dass auch auf dieser Ebene die Zuordnungen längst nicht mehr klar sind.
- 7 Zum Zusammenhang von Fußball und Politik s. vor allem Norbert Seitz, Bananenrepublik und Gurkentruppe – Übereinstimmungen von Fußball und Politik, Frankfurt 1987; sowie ders., Doppelpässe: Fußball & Politik, Frankfurt 1997
- 8 Bis Oktober 1998 konnten nur gemeinnützige Vereine in der ersten und zweiten Bundesliga spielen, seitdem sind auch Kapitalgesellschaften zugelassen.

Der politische Witz Erörterungen am Beispiel des „Flüsterwitzes“

Klaus Hansen

„Ich hasse Witze. Ich vergesse immer die Pointe.
Aber dann ziehe ich ja auch Ernstes vor.
Schließlich ist das Leben eine sehr ernste Angelegenheit.“
Adolf Hitler in George Tabori: Mein Kampf. Eine Farce

Hitler ist heute, 57 Jahre nach dem Tod des 56-jährigen, eine globale Vielzweckwaffe. Wir hören von Hitler-Doubles in den USA, die von Künstler-Agenturen vermittelt und als Partyschreck engagiert werden. Zum Hitler-Double gehört nicht viel: durchschnittliches Gesicht, eine in die Stirn fallende schwarze Haarsträhne und ein Schmutzfleck auf der Oberlippe. In Taiwan ist A.H. im Dienste elektrischer Heizlüfter unterwegs. Auf riesigen Plakaten tritt uns ein lächelnder Hitler in Khaki-Uniform und schwarzen Schaftstiefeln entgegen, der den rechten Arm zum „Führergruß“ erhoben hat. Darunter der Slogan: „Declare war on the cold front!“ Die Werbestrategen benutzen Hitler zu einem einzigen Zweck: dem Hinweis auf das „Made in Germany“. Denn die Heizlüfter kommen aus Baden-Württemberg. Und Hitler ist in Taiwan nur ein anderer Name für Deutschland, für ein verlässliches Land, dessen Produkte halten, was von ihnen versprochen wird. (vgl. Palm 2001) Für die nordrheinwestfälische FDP ist Hitler ein Lehrer, der dann seine Schüler findet, wenn andere, bessere Lehrer fehlen. Darum taucht er zu Anfang des Jahres 2000 auf einem umstrittenen Wahlkampfplakat auf, das gegen den Lehrermangel in den Schulen zu Felde zieht. – Die Verniedlichung des „Führers“ ist ubiquitär. Wie überhaupt die Rückbesinnung auf das „Dritte Reich“ in dem Maße, wie das historische Geschehen vom „kommunikativen Gedächtnis“ ins „kulturelle Gedächtnis“ übergeht (vgl. Dubiel 1999, S.243f), zum Bestandteil eines weltweiten Unterhaltungsprogramms zu werden scheint. In einer Umfrage zu den Lieblingsbeschäftigungen der US-Amerikaner rangiert das „Remember the Holocaust“ auf Platz elf von „40 funny things to do“. (vgl. FAZ, 8.9.2001, S.49) Folgerichtig betont der Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland den Wohlfühlfaktor, wenn er vom zu errichtenden Holocaust-Denkmal südlich des Brandenburger Tores fordert, es müsse ein Ort werden, „wo man gern hingeh“. Ungefähr zur gleichen Zeit, da der Bundeskanzler den Besuch des Völkermord-Denkmal in die „funny things to do“ einreihen möchte, erschließt Roberto Benigni mit seinem Film „La Vita è bella“ (Italien 1997) der Filmkomödie einen bis dahin tabuisierten Schauplatz: das KZ. War die Person Hitlers schon seit 1940 ein Objekt des Lachens der Bühnenkultur – erinnert sei an Chaplins „The Great Dictator“ (USA 1940) und Lubitschs „To Be Or

Not To Be“ (USA 1942) – so tritt mit Benignis Film die Gattung der „Auschwitz-Komödie“ ins gesellschaftliche Leben.¹

Über Hitler und die Barbarei des Dritten Reiches wird heute nicht nur gelacht, sondern es wird auch darauf geachtet, dass man sich dabei wohlfühlt und einem das Lachen nicht im Halse stecken bleibt. Der Siegeszug des von Andreas Dörner untersuchten „Feel-good-Faktors“ bei der medialen Darstellung von Politik und Geschichte, auch der totalitären und genozidalen, ist unübersehbar. (vgl. Dörner 2001, S.62ff)

Heute über A.H. und das Dritte Reich zu witzeln, zu spötteln und zu lachen ist also Bestandteil des medialen Unterhaltungsangebotes und stellt kein Risiko mehr dar. Interessanter – nach wie vor – ist die unserer Ansicht nach unbeantwortete Frage des „gefährlichen Lachens“ in der Zeit der NS-Herrschaft: Wie ist es zu erklären, dass für das Lächerlichmachen politischer Autoritäten Gefängnis- und Todesstrafen verhängt wurden? Wir möchten diese Frage am Beispiel des politischen Witzes im Nationalsozialismus erörtern.

1. Der verfolgte Hitler-Witz

Der politische Witz ist immer tendenziöser Witz (vgl. Röhrich 1977, S. 206ff); er nimmt Tendenz auf die Mächtigen und Herrschenden, auf das politische Personal. Dies kann er in positiver, zustimmender Art und Weise tun, dann gilt er als politischer „Für-Witz“, oder in negativer, kritisierender, aggressiver Weise, dann handelt es sich um jene „pointierte Kurzerzählung“ (vgl. Berger 1998, S.105), die unter bestimmten Voraussetzungen „Flüsterwitz“ heisst, ein Begriff, der 1935 aufgekommen ist (vgl. Willenbacher 1935) und durch H. J. Gamm populär gemacht wurde.(vgl. Gamm 1963)

Folgender Hitler-Witz aus der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre ist ein politischer Für-Witz; er stellte für seine Erzähler keinerlei Risiko dar; auch in den Kantinen von Partei, Polizei und Militär wurde er kolportiert: „Wer ist der größte Elektriker Europas? Adolf Hitler! Er hat 80 Millionen gleichgeschaltet, Deutschland isoliert, Röhme geerdet, Moskau ausgeschaltet, Italien eingeschaltet und ganz Europa in Hochspannung versetzt, ohne einen einzigen Kurzschluß zu erzeugen.“(vgl. Hirche 1964, S. 69; Gamm 1963, S. 107) Eine schlüssige Übertragungsleistung der Fachterminologie des Elektrohandwerks auf die gloriosen Taten des Führers; der Zuhörer wird dies – wenn nicht die Aussage, so doch die Technik: das Spiel mit dem Doppelsinn der Wörter – mit gemäßigtem Anerkennungs-Lachen quittieren. Hitler und Goebbels, die selbst zum eher zynischen Herrenwitz von oben herab neigten und keinerlei Fähigkeit zur Selbstverspottung erkennen ließen (vgl.Gamm 1963, S. 7f u. 167ff; Strohmeyer 1989, S.21f), betonten wiederholt ihrer Aufgeschlossenheit gegenüber dem Witz, allerdings müsse er „anständig“ sein und „Haltung“ zeigen – wie das voranstehende Exemplar.² „Humor hat, wer mitmacht“, postulierte 1939 A.H. Lehmann in einem Buch mit dem offenerzigen Appell-Titel „Mensch, sei positiv dagegen“.(vgl. Hirche 1964, S. 54f.) Und wer mitmacht, darf auch aus vollem Herzen lachen. Seinen Gegnern jedoch, prophezeite Hitler wiederholt, werde „das Lachen schon noch vergehen“.

„Flüsterwitz“ nennen wir den aus dem Geist des Widerspruchs geborenen politischen Angriffswitz „von unten“, aus dem Reservoir der „Volkskultur“ (Michail Bachtin) oder des „Volksvermögens“ (Peter Rühmkorf), erzählt unter den Bedingungen eines totalitären Staates, die es ratsam erscheinen lassen, im vertrauten Kreise zu „flüstern“ statt für jedermann, auch den Denunzianten, vernehmlich zu sein. Der Flüsterwitz teilt alle Merkmale des Witzes; er gehört zur Wortkomik, die zu allererst eines will: lachen machen. Zu seinen Eigenschaften zählen Mündlichkeit; temporale und formale Kürze; eine dreigliedrige Komposition ist die Regel; seine Rätselhaftigkeit am Anfang mündet in eine überraschende, oft unvordenkliche Plausibilität der Pointe, die ganz am Schluß zu stehen hat. Als tendenziöse Aussage, die sich gegen die politischen Machthaber und ihr politisches System richtet, verzichtet der Witz auf die Geradlinigkeit des Agitprop und widerspricht auf anspielungsreichem, mindestens doppelsinnigem Wege den herrschenden Verhältnissen. „Zu verstehen geben im Modus des Anspielens...ist die innere Form des Witzes.“ (Plessner 1961, S. 129) Seine große Kunst besteht in der Unmißverständlichkeit seiner Tendenz trotz Indirektheit der Aussage. Verwandelt sich die Indirektheit in Direktheit, verfliegt der Witz.

Vom Flüsterwitz sagt man, er sei Ausdruck des „kleinen Widerstandes“ (vgl. Frei 1978); das durch ihn hervorgerufene Lachen sei eine von den Diktatoren gefürchtete Waffe.

Im folgenden stellen wir drei Flüsterwitze aus der NS-Zeit vor; der erste blieb ohne Folgen, und wir erwähnen ihn, weil er ein klassischer „Musterwitz“ für totalitäre Systeme ist; der zweite hatte einschränkende, der dritte existenzielle Konsequenzen für seinen Erzähler.

Flüsterwitz 1: „Hitler macht eine Ruderpartie und kentert. Er droht zu ertrinken, denn er kann nicht schwimmen. Aber ein beherzter junger Mann rettet ihn. Auf die Frage des überaus dankbaren Hitler, was er sich zur Belohnung wünsche, antwortet der Retter: ‚Ich bitte um ein Staatsbegräbnis.‘ Hitler ist entsetzt. ‚Waaas?‘ ‚Ja, wenn mein Alter erfährt, wem ich heute das Leben gerettet habe, schlägt er mich tot.‘“ (vgl. Hirche 1964, 86) – Ein Witz, der von der Situationskomik und der Plausibilität des zunächst absurd erscheinenden Gedankens lebt. Zugleich handelt es sich um einen politischen Fundamentalwitz für autoritäre und totalitäre Regime, denn er existiert in gleicher Fassung sowohl für Mussolini als auch für Stalin und Franco. Damit steht er stellvertretend für ein überschaubares Repertoire von Grund- und Standardwitzen, die in autoritären und totalitären Systemen kursieren und mit dem jeweils aktuellen Personal besetzt sind: Den Russen, der von einem Freund nach seiner Meinung über Stalin befragt wird und schließlich unter ängstlichen Absicherungsmanövern inmitten einer menschenleeren Wüstenei im Flüsterton bekennt: „Ich habe *nichts* gegen Stalin“, gibt es zugleich als Deutschen, der nichts gegen Hitler, als Italiener, der nichts gegen Mussolini, als DDR-Bürger, der nichts gegen Ulbricht, als Rumänen, der nichts gegen Ceausescu hat. Nationalsozialismus, Faschismus und Bolschewismus bekommen im Witz die gleiche Unvereinbarkeit mit Intelligenz und Ehrlichkeit zugewiesen: Ein Deutscher ist entweder ein ehrlicher Nazi, dann ist er nicht intelligent, oder er ist intelligent und ein Nazi, dann ist er nicht ehrlich, oder er ist ehrlich und intelligent, dann ist er kein Nazi. Dieser Text wird sinngemäß abgewandelt für Italiener und Russen, für Gomulka-treue Polen und Husak-hörige Tschechen. Der Polizisten-Dialog „Wie gefallen dir die Verhält-

nisse bei uns? – Genauso wie dir. – Dann muß ich dich leider verhaften!“ spielt in Rumänien wie in der DDR. Über jede gewünschte Reihe von Diktatoren, die im selben Flugzeug sitzen, kursiert die Scherzfrage, wer im Falle eines Absturzes gerettet werde (Antwort: die betreffenden Staaten). An jeder Grenze zwischen einem totalitären und einem demokratischen Staat erscheint ein abgemagerter Hund, der emigrieren will – nicht um sich richtig satt zu fressen, sondern um einmal richtig laut zu bellen. (vgl. Torberg 1967, S. 39; Hansen 1990, S. 22f)

Flüsterwitz 2 brachte seinem Erzähler am 16. Februar 1945 eine Verurteilung zu 5 Monaten Gefängnis ein. „Neulich wurde ein Mann, der einen großen Rucksack trug, von einem Schupo angehalten und gefragt, was in dem Rucksack sei. ‚Die Regierung‘. Darauf der Schupo: ‚Machen Sie keinen Quatsch, ich will wissen, was in dem Rucksack ist:‘ Daraufhin der Mann: ‚Sehen Sie doch selber nach.‘ Und was sah der Schupo? Lumpen, bis oben voll mit Lumpen.“ (vgl. Justiz und Nationalsozialismus 1989, S. 232) – Ein schlichter, mit dem semantischen Doppelsinn spielender Wortwitz.

Flüsterwitz 3 bedeutet für seinen Erzähler, den katholischen Geistlichen Josef Müller das Todesurteil, ausgesprochen vom Volksgerichtshof am 28. Juli 1944. „Ein verwundeter Soldat hat als Sterbender gebeten, die noch einmal zu sehen, für die er sterben müsse. Daraufhin stellte man rechts ein Bild Hitlers und links ein Bild Görings neben ihn. ‚Jetzt sterbe ich wie Christus‘, sagte der Soldat, ‚zwischen zwei Verbrechern‘.“ (vgl. Wiener 1994, S. 174) Wer die Anspielung verstehen will, muß um die Golgatha-Szene wissen. Ein für die Verhältnisse des gemeinen Volkswitzes durchaus intellektuelles Exemplar. Und ein deutlicher Beleg für ein Merkmal totalitärer Herrschaft: den Terror der Unterschiedslosigkeit gegenüber Opposition. Es machte keinen Unterschied, den Führer symbolisch im Witz zu denunzieren oder durch ein wirkliches Attentat umbringen zu wollen. Den Erzähler erwartete genauso wie den Täter die Todesstrafe.

Die Verurteilung des zweiten Flüsterwitzes erfolgte auf der Basis des „Gesetzes gegen heimtückische Angriffe auf Staat und Partei und zum Schutz der Parteiuniformen“, kurz „Heimtücke-gesetz“ genannt, vom 20. Dezember 1934.³ Dort heisst es in § 2: „(1) Wer öffentlich gehässige, hetzerische oder von niedriger Gesinnung zeugende Äußerungen über leitende Persönlichkeiten des Staates oder der NSDAP ... macht, die geeignet sind, das Vertrauen des Volkes zur politischen Führung zu untergraben, wird mit Gefängnis bestraft.

(2) Den öffentlichen Äußerungen stehen nichtöffentliche böswillige Äußerungen gleich, wenn der Täter damit rechnet oder damit rechnen muß, daß die Äußerung in die Öffentlichkeit dringen wird.“ (n. Danimann 1983, S.168; vgl. auch Reiter 1997, S. 226ff) Hitler hat wiederholt zu erkennen gegeben, dass er unter einer „gehässigen, hetzerischen Äußerung“ jede Form der Kritik am Nationalsozialismus und seinen Repräsentanten verstand. Die Zustände ernsthaft zu kritisieren, galt mindestens als „ärgerlich“; dies auf spöttische Weise zu tun, sie zu „bewitzeln“ (wie das häufig gebrauchte Wort lautete), galt als „herabwürdigend“, und die verwerflichste Herabwürdigung war die „Verächtlichmachung des Führers“. Der gemeine Kritiker wurde – „nur“ möchte man sagen – als „dummer Zweifler“ oder „fauler Nörgler“ gescholten – zu dumm für eine „nützliche“ Arbeit oder zu faul ihr nachzugehen. Der spöttische Kritiker war „mehr“ und rangierte in der Skala negati-

ver Großartigkeit vor seinem unzufriedenen Kollegen: Der Spötter war ein „übler Brunnenvergifter“. (vgl. Wiener 1994, S.127) oder heimtückischer „Hirnvergifter“ (vgl. Hirche 1964, S. 55). In einer Hamburger Rede vom Sommer 1934 hielt Hitler allen Nörglern und Spöttern die positive Gegenfigur des rechtschaffenen Arbeiters entgegen: „In meinen Augen ist Kritik keine lebenswichtige Funktion an sich. Ohne Kritiker kann die Welt leben, ohne Arbeiter nicht... In diesem Staate soll es kein Recht auf Nörgelei geben, sondern nur ein Recht auf bessere Leistung.“ (vgl. Wiener 1994, S. 173)

Das Todesurteil gegen den Kolporteur des dritten Flüsterwitzes basiert auf der „Verordnung über das Sonderstrafrecht im Kriege und bei besonderem Einsatz“ vom 17. August 1938. Dort heisst es im § 5: „Zersetzung der Wehrkraft. (1) Wegen Zersetzung der Wehrkraft wird mit dem Tode bestraft: 1. Wer öffentlich dazu auffordert oder anreizt, die Erfüllung der Dienstpflicht in der deutschen oder einer verbündeten Wehrmacht zu verweigern, oder sonst öffentlich den Willen des deutschen oder verbündeten Volkes zur wehrhaften Selbstbehauptung zu lähmen oder zu zersetzen sucht.“ (n. Daniman 1983, S. 7f) In den Prozessen wegen „Wehrkraftzersetzung“ beteuerten Angeklagte immer wieder, sie hätten den Witz nicht öffentlich erzählt, sondern nur zu Hause, unter Familienangehörigen und Freunden, dazu unter Alkoholeinfluß. Doch der Volksgerichtshof ließ die Trennung zwischen öffentlicher und nicht-öffentlicher Aussage, die das „Heimtückegesetz“ noch kannte (§ 2, Abs. 2), nicht mehr zu. Ein schließlich zum Tode verurteilter Handwerksmeister führte die häusliche Umgebung an, in der er sich „defätistisch“ geäußert habe. Daraufhin belehrte ihn das Freisler-Gericht: „Wenn er () damit sagen will, er habe doch nicht öffentlich geredet, so ist das schon deshalb falsch, weil der Nationalsozialismus will, daß das deutsche Volk sich mit Politik befaßt, und weil deshalb alles, was politisch geredet wird, auch grundsätzlich als öffentlich gesagt angesehen werden muß.“ (Justiz und Nationalsozialismus 1989, S. 212) – Alles, was politisch geredet wird, gleich wo, gilt als öffentlich gesagt. Es ist also das Thema, das die Privatsphäre aufhebt. Nicht länger bietet die private Umgebung den Schutzraum für das freie Wort. Auch das ist kennzeichnender Ausdruck totalitärer Macht, und es ist nicht zuletzt das besondere Verdienst des nachgelassenen Haffner-Buches, auf diese Zerstörung der alltagsweltlichen Normalität durch den Nazi-Totalitarismus nachdrücklich hingewiesen zu haben. Unter furchtbaren Drohungen verlangt der NS-Staat vom Privatmann, schreibt Haffner, „daß er seine Freunde aufgibt, seine Freundinnen verläßt, seine Gesinnungen ablegt, vorgeschriebene Gesinnungen annimmt, anders grüßt als er es gewohnt ist, anders ißt und trinkt als er es liebt, seine Freizeit für Beschäftigungen verwendet, die er verabscheut, seine Person für Abenteuer zur Verfügung stellt, die er ablehnt, seine Vergangenheit und sein Ich verleugnet, und vor allem für alles dies ständig äußerste Begeisterung und Dankbarkeit an den Tag legt.“ (Haffner 2000, S.9) Da dem Flüsterwitz, wie jedem echten Volkswitz, nichts heilig ist, macht er auch nicht Halt vor den Schranken des Hohen Gerichts: „Ein Arbeiter steht wegen eines Witzes über Hitler vor dem Sondergericht. ‚Schämen Sie sich nicht‘, ruft der Vorsitzende aus, ‚den großen Mann zu beleidigen, der Deutschland aus finsterster Not zu lichten Höhen geführt, der Millionen wieder Arbeit und Brot gab, der bewirkt hat, daß aus finsternen, verzweifelten Menschen wieder fröhlich lachende, glückliche Volksgenossen wurden, der ...‘ ‚Entschuldigen Sie‘, unterbricht der Angeklagte, ‚dieser Witz habe ich aber nicht gemacht!‘ „ (vgl. Wiener 1994, S. 129)

Erst durch seine Verfolgung verliehen die Nazis dem politischen Witz seine gefährliche Brisanz. Ein guter politischer Witz wird nicht dadurch zur Waffe, dass er seine Objekte der Lächerlichkeit preisgibt. Wir sprechen davon, ein guter Politwitz müsse „sitzen“ und meinen damit die Treffsicherheit der Pointe. Das allein genügt aber nicht. Erst wenn die, die ihn machen, gelegentlich auch „sitzen“, beweist er seine Waffenqualität: Die Betroffenen entpuppen sich als Getroffene und schlagen zurück. – Worin besteht denn nun die befürchtete „umstürzende Potenz“ (Jurzik 1986, S. 39) des Flüsterwitzes? Die zwei regierungsamtlichen Antworten kennen wir: „Defätismus“ und „Zersetzung“. Der Witz untergräbt das Vertrauen der Bevölkerung in die politische Führung. Der Witz schwächt den Selbstbehauptungswillen des deutschen Volkes im Krieg. Daran mag glauben, wer will. Die in beiden Vorhaltungen unterstellte Verschwörung der Witzemacher gegen den Staat hat es faktisch nicht gegeben. Was auch immer die Flüsterwitze-Erzähler waren, ernsthafte Widerstandskämpfer – verglichen mit Georg Elser und den Männern des 20. Juli – waren sie objektiv und ihrem Selbstverständnis nach nicht, obwohl sie behandelt wurden wie diese. Aber im Vergleich mit den Schreihälsen der Partei waren sie gewiss „Gesinnungsgiganten“ (Friedrich Torberg), die unsere Erinnerung und Achtung verdienen.

Halten wir uns an das, was beobachtbar ist: Flüsterwitze machen lachen. Wodurch aber reizt der Flüsterwitz zum Lachen? Wir lachen, wie bei allen Witzen, zunächst über seine Machart, seine Technik, und das heißt im weitesten Sinne über seine „Inkongruenz“, das sagen alle maßgeblichen Theorien über das Lachen von Kant (1977, urspr. 1798), Schopenhauer (1997, urspr. 1819 u. 1844) über Freud (1958, urspr. 1905) und Plessner (1961, urspr. 1941) bis hin zu Koestler (1966) gemeinsam aus: Witzig ist, was verblüfft. Der Witz induziert kraft der strukturierten Polysemie seiner Wörter und Wendungen systematisch Rätsel und Mißverständnisse, die dann doch keine sind, wie wir zu unserer perplexen Überraschung mit ventilierendem Lachen quittieren müssen. „Ähnliche Wörter werden für verschiedene Dinge und verschiedene Wörter für ähnliche Dinge gebraucht“ (vgl. Eco 1982, S. 595): Homonymie und Synonymie sind zwei verbreitete Techniken. Wortspiele, Denkfehler, logische Paradoxien, auch szenische Situationskomik sind weitere. Erheitern wirkt der Witz nur beim ersten Mal; kennt man ihn schon, bleibt sein Effekt schal. Der Überraschungsmoment, der Aha-Effekt, ist also konstitutiv für den Witz.

Wir lachen beim Flüsterwitz aber nicht nur dank seines Aha-Effektes, sondern auch auch über seinen Haha-Effekt, seine aggressive Tendenz, die sich gegen die Machthaber richtet und dabei kein Tabu kennt, um vor allen deren Dummheit, Lügenhaftigkeit und moralische Verkommenheit – nicht selten in Verbindung mit sexuellen und fäkalischen Sujets – zu brandmarken. Unser Lachen wird dabei, wie Freud betont (1958, S. 83ff), durch den plötzlich überflüssig gewordenen Hemmungsaufwand stimuliert, der normalerweise mit diesen Themen verbunden ist. Der und das Unterdrückte machen sich im Witz-Lachen Luft. Aber kommt, müssen wir mit Friedrich Torberg fragen, die Erleichterung, die das einbringt, nicht auch den Unterdrückern zugute? (vgl. Torberg 1967, S. 41) Denn die Energie, die über das Ventil des Witzes abfließt, fehlt den Witzemachern für die faktische Veränderung der Verhältnisse, einerseits. Andererseits lassen sich in der Luft, die man sich im Politwitz macht, die schwer erträglichen Zustände weiter ertragen.

2. Das gefährliche Funktionsquartett des Lachens

Warum wird gleichwohl das Lachen von totalitären Machthabern gefürchtet? Weil sich ihnen im Lachen über den Flüsterwitz der Untertan entzieht. Ein für totalitäre Systeme durch nichts zu billigerer Kontroll- und Einflussverlust. Der Flüsterwitz hat eine zentrifugale Kraft, die dem zentripetalen Druck zur Uniformität und Geschlossenheit totalitärer Regime entgegenwirkt. In allen vier Funktionen, man könnte von einem Funktionsquartett des Lachens sprechen:

- Stolzlachen
- Enthemmungslachen
- Auslachen
- Mitlachen

stellt das Flüsterwitz-Lachen für totalitäre Machthaber eine Provokation dar, die sie nur als Gefahrenquelle wahrnehmen können.

Stichwort „Stolzlachen“

Die Genugtuung darüber, dass wir bei aller Verschlüsseltheit und Kürze die Pointe verstanden, das Rätsel auf der Stelle gelöst haben, äußern wir lachend. Jeder Witz ist eine Probe auf die intelligente Geistesgegenwart seines Zuhörers. Gibt es etwas Peinlicheres als bekennen zu müssen, man habe den Witz nicht verstanden? Auf Anhieb verstanden, das ist wichtig, denn ein Groschen, der pfennigweise fällt, hat seinen Wert verloren. – Das Stolzlachen macht die Lacher selbstbewußt.

Stichwort „Enthemmungslachen“

Über die tabulose Unverschämtheit von Thema und Tendenz brechen wir in ein Lachen aus, dessen Rücksichtslosigkeit uns selber gelegentlich nicht ganz geheuer ist. Die Intensität des Lachens bemißt sich am Tabu, das der Witz bricht. „Lachen ist ein Phänomen, das in und durch den Körper ausgedrückt wird.“ (Le Goff 1999, S. 49) Diese Verbindung zum Körper, über den der Lachende seine Beherrschung verliert, wenn er wirsch gestikulierend und grimassierend sich „ausschüttet vor Lachen“, dieses zügellose, anarchisch-ungehörige, auch: plebejische Moment begründet ein Gutteil des Mißtrauens autoritärer Machthaber vor dem Lachen ihrer Untergebenen. Lachen bedeutet das Gegenteil von Selbstbeherrschung. Aus dem christlichen Mittelalter weiß man, dass es als „niedere Äußerung“ zugleich das Gegenteil von Stille, Bescheidenheit und Demut ist. Im Roman „Der Name der Rose“ warnt Jorge von Burgos, der blinde Mönch und mörderische Herr über die Bücher, eindringlich vor dem Übermut, der durch das Lachen freigesetzt wird. Der Lachende spiele sich als Herr über die Herrschaftsverhältnisse auf und, dies das gefährlichste, er sei für die Momente des Lachens ohne Angst. (vgl. Eco 1982, S. 603f) Der laute, unbeherrschte und angstfreie Bürger ist nicht mehr der dienemütige Untertan totalitärer Machthaber und setzt dem Anspruch ihrer Autorität Grenzen. Auch aus diesem Grunde muß der homo ridens dem Diktator unheimlich sein. – Das Entthemmungslachen macht die Lacher unerschrocken.

Stichwort „Auslachen“

Lachen ist – so wissen wir seit Platon und Aristoteles – eine Überlegenheitsgeste, Thomas Hobbes hat den Sachverhalt in die „sudden glory“ – Hypothese gekleidet.⁴ Die Autoritäten, denen wir im realen Leben unterliegen, werden im Flüsterwitz verhöhnt, wir erheben uns über sie: Prävalenz-Lachen und degradierendes Lachen bilden die zwei Seiten ein- und derselben Medaille. (vgl. Schmidt 1988)

Das Lachen ist ein Quell des Vergnügens für mindestens zwei der drei beteiligten Personen. „Der tendenziöse Witz braucht im allgemeinen drei Personen, außer der, die den Witz macht, eine zweite, die zum Objekt der feindseligen ... Aggression genommen wird, und eine dritte, an der sich die Absicht des Witzes, Lust zu erzeugen, erfüllt.“ (Freud 1958, S. 80) Diesen Gedanken hat Freud von Bergson übernommen, und Le Goff ist der Auffassung, es sei der einzig lohnende Gedanke in Bergsons ansonsten enttäuschender Schrift „Le rire“ aus dem Jahre 1900. (vgl. Le Goff 1999, S. 42) Dass es der dritten Person, über die gelacht wird, mitunter nicht zum Lachen zumute ist, macht einen Teil ihrer Schwäche aus. Das heißt: Das Flüsterwitz-Lachen musste den Nazi-Führern, die so sehr auf die Dankbarkeit und die Verehrung durch ihre Untertanen erpicht waren, auch deshalb gefährlich erscheinen, weil sie nicht die Souveränität zum Mitlachen (oder zur Ignoranz) besaßen und statt dessen schweres juristisches Geschütz auffuhren, wodurch sie den Nachweis ihrer Lächerlichkeit selbst besorgten. Bei der sozialpsychologischen Ursachenforschung weisen Gamm (1963, S. 168) und Haffner (2000, S. 22) wiederholt auf den Typus der „gescheiterten Existenz“ hin, der in den Nazi-Größen Hitler, Goebbels, Göring, Ley, Hess u.a. an die Macht gelangte. Es handelte sich um unsichere „kleine Leute“, die mit gewaltigen Gebärden „eine Zone der Ehrfurcht“ um sich zu verbreiten suchten. „Wer darüber witzelte, durfte aller Ungnade gewiß sein.“ (Gamm ebd.)

Stichwort „Mitlachen“

Das Lachen über Witze ist ein soziales Phänomen. Man lacht nicht für sich allein. Diejenigen, die über die gleichen Flüsterwitze lachen, versichern sich gegenseitig der Zustimmung zu ihrer Tendenz. Das Lachen verfügt über starke gemeinschaftsstiftende Kräfte, die situativ Zentrum und Peripherie definieren: Lose einzelne werden zur lachenden Gruppe formiert, denen das Lächerliche als ausgeschlossenes Drittes gegenübersteht. Das gemeinsame Lachen erfüllt die Funktionen eines „Einschluß-Lachens“ (Louis Dupreel) oder „Kooptationslachens“ (Odo Marquard), hat also integrierende Wirkung und führt die Lacher zu einer klandestinen Komplizenschaft und Opposition zusammen – befürchten die zutiefst mißtrauischen Machthaber.

3. Die Kraft zur Irrealisierung: Weitere Gefahrenpotentiale des Flüsterwitzes

Über das enthemmte Aus- und Mitlachen hinaus fürchteten die NS-Machthaber am Flüsterwitz

- seine Funktion als „gesprochene Zeitung“
- sein „Doppelzünglertum“ als Ausdruck „jüdischen Geistes“
- seine „unbekannte Herkunft“
- seinen „Eskapismus“, also seine Begünstigung der Wirklichkeitsflucht.

Stichwort „gesprochene Zeitung“

In Systemen ohne freie Informations- und Meinungsbildung ist der Witz ein Medium der Meinungsäußerung und bildet eine inoffizielle Gegenöffentlichkeit. Er erfüllt z.T. ernsthafte demoskopische Funktionen. Im Spiegel des Flüsterwitzes ist die Stimmung im Lande mitunter besser zu erkennen als in den Zeilen der gleichgeschalteten Publizistik. Für Lutz Röhrich (1977, S. 212) gibt der Flüsterwitz eine authentische Antwort darauf, „wie die Menschen jener Zeit auf die Propaganda reagierten, auf die ausposaunten Siege und die verheimlichten Niederlagen..., auf Führerkult und Blut-und-Boden-Ideologie.“

Stichwort „Doppelzünglertum“

Wer Witze macht, spricht doppeldeutig. „Eine Form finden, im Sagen verschwiegen etwas anzudeuten, heißt witzig reden.“ (Plessner 1961, S. 131) Die Nazis aber liebten nicht das witzige, sondern das klare Wort und den klaren Aussagesatz ohne doppelten Boden. Eine Meinung indirekt zum Ausdruck zu bringen, galt als feige und falsch – also „jüdisch“. Den Witzemacher als „Doppelzüngler“ finden wir bei Gamm (1963, S. 11) erwähnt, und wir finden ihn 30 Jahre später im „Wörterbuch der Staatssicherheit“ wieder (1993, S. 81): Auch dem SED-Staat waren die, die in (lösbaren) Rätseln sprachen, ein Dorn im Auge. Harry Pross (1962, S. 210ff) zitiert den nationalsozialistischen Interpretationsversuch eines jüdischen Witzes aus der Feder von Hans Reimann. Darin kommt die tiefe Skepsis der Nazis vor der Selbstironie und Sophistik in Gestalt des witzigen Sprechens deutlich zum Ausdruck und verrät zugleich die Schlichtheit des geistigen Habitus, der an der Macht war. Der Witz geht so: „Der Jude Apfelbaum aus Tarnopol steht im Postamt des Bahnhofs Friedrichstraße und entwirft ein Telegramm an seine Frau: ‚schnürsenkel gut verkauft eintreffe freitag abend zu hause dein sigmund‘. Der Beamte verlangt eine Mark achtzig. Apfelbaum handelt. Der Beamte läßt nicht mit sich handeln. Apfelbaum beschließt, das Telegramm zu kürzen. Zunächst streicht er die Schnürsenkel. Rosa weiß, daß er nicht mit Schallplatten handelt. Dann streicht er ‚gut‘. Wenn er verkauft, dann verkauft er gut. Dann streicht er den Freitagabend. Vor Beginn des Schabbes pflegt er ohnehin daheim zu sein. Dann streicht er das ‚zu hause‘. Niemand wird vermuten, daß er schwimmen geht. Schließlich streicht er die Unterschrift. 30 Jahre ist er verheiratet, also kennt Rosa seinen Namen. Ergebnis: ‚Was brauch ich zu depeschieren?‘, Reimann kommentiert in humorloser Rasseideolo-

gie-Gläubigkeit: „Die Neigung zum Übersteigern wuchert dermaßen im jüdischen Hirn, daß es oft schwer fällt, zwischen Ausgeburten morscher Intellektualität und plattfüßiger Blödelei zu unterscheiden ... Weit davon entfernt, geradeaus zu denken und normal zu handeln, stürzen sich die Kinder Israels in Spitzfindigkeiten. Sie spiegeln sich im rassistischen Ebenbild und schleichen den vertrauten Pfad kurvenreicher Mentalität.“ (n. Pross 1962, S. 228) Nach diesem Beispiel hölzern-bornierter Auslegekunst bietet es sich geradezu an, die Flüsterwitzemacher im Nationalsozialismus als „Juden im Geiste“ zu adeln.

Stichwort „unbekannte Herkunft“

Im Dritten Reich kursierte folgender Vers von Fred Endrikat: „Der Flüsterwitz ist eine Fliege,/die ausgebrütet auf dem Mist,/aus den Bazillen: Bosheit, Lüge./Kein Mensch weiß, wer der Vater ist.“ (vgl. Wiener 1994, S. 58) Es ist naturgemäß ein Handicap bei der Bekämpfung des Flüsterwitzes, wenn man nicht an seine Ursprünge heranreicht: „Kein Mensch weiß, wer der Vater ist.“ Heinrich Heine hat die wesenlose Herkunft des Witzes weniger patriarchalisch formuliert, wenn er Witze mit Flöhen verglich, die „man nicht brandmarken kann“ (vgl. Heine zit. n. Brod 1966, S. 28) Der politische Volkswitz verdankt sich keinem einzelnen Erfinder, sondern einem „kollektiven Schöpfungsakt“ (Hirche 1964, S. 24) Darin unterscheidet er sich von den leicht kontrollierbaren Witzen, die für die Bühne und die Publizistik im allgemeinen gemacht werden und heute in sogenannten Gag-Factories entstehen. Nein, das Entstehen des politischen Volkswitzes kann nicht obrigkeitlich verhindert werden. Der politische Witz entzieht sich einer – im Wortsinne – radikalen Verfolgung.⁵ Darum konzentriert man sich auf seine Kolportüre. Das sich dabei auch beim weniger sensiblen Gemüt einstellende Gefühl der Vergeblichkeit dürfte die Aggressivität der Verfolger noch gesteigert haben.

Stichwort „Eskapismus“

Mit dem Witz dringt eine komische Kraft in die gewöhnlich-alltägliche Welt, in die „dominante Realität“, wie Peter Berger mit Alfred Schütz sagt, und verwandelt sie in eine magische Welt. Die Kraft der Komik zur Irrealisierung besteht darin, das routiniert Vertraute plötzlich fremd erscheinen zu lassen; insgeheime Wünsche, auch feindselige und obszöne, wundersam zu erfüllen; die Weisheiten der Herrschenden als einfältige Dummheiten zu entlarven und hinter der Fassade ihrer unerschütterlichen Stärke eine bedürftige Schwäche hervortreten zu lassen. Für eine kurze Zeit sind wir bereit, „die fiktive Welt des Witzes als Realität zu sehen, mit der verglichen unser Alltag töricht erscheint.“ (vgl. Berger 1998, S. 9) Bis wir, die Mitglieder der Witzrunde, mit Formeln wie dieser – „das war doch nur Spaß“ – aus der magischen in die gewöhnliche Welt – „jetzt aber mal im Ernst“ – zurückgeführt werden. Im Flüsterwitz tauchen wir in einen Raum der inneren Emigration ab (vgl. Röhrich 1977, S. 211), nehmen eine Auszeit von der dominierten Realität des totalitären Staates, die dieser, da er den Bürger ganz beherrschen will und „keine staatsfreien Räume duldet“ (Reichskirchenminister Hans Kerrl), mit aller Macht zu unterbinden versucht. (vgl. Berger 1998, S. 243f)

4. Schluß

So bleibt zu resümieren, dass das Lachen über den aggressiven Politwitz allen autoritären Systemen deshalb gefährlich erscheint, weil sie darin eine Schule des Ungehorsams erkennen, die ihrem Anspruch auf tendenziell totalen Gehorsam zuwiderläuft. „Alles für den Staat, nichts außerhalb des Staates, nichts gegen den Staat“, lautete Mussolinis faschistisches Ordnungsmotto 1923. Dass die Autokratien es nicht besser wissen, gehört zur Dummheit dieser Systeme. Während zum Klugheitsfortschritt, den sich Demokratien zugute halten, auch das ironische Gelächter über sich selbst gehört. Das hängt nicht nur mit der Meinungsfreiheit und der Freiheit des Redens und Publizierens zusammen. Es gründet tiefer, schreibt Peter von Matt, und zwar im Wissen, dass jede eingerichtete Ordnung etwas Vorläufiges ist und jederzeit wieder geändert werden kann, ohne dass dadurch die Unzulänglichkeit der Welt beseitigt würde. (vgl. von Matt 1989) Ein gesundes Defizit an metaphysischer Fundierung ist eines der Kennzeichen der Demokratie.

Anmerkungen

- 1 Zugleich wird damit der filmische Kanon der Holocaust-Repräsentation des 20. Jahrhunderts abgesteckt: Claude Lanzmanns „Shoa“, Steven Spielbergs „Schindlers Liste“ und Roberto Benignis „Das Leben ist schön“ repräsentieren die ganze Breite des Spektrums. *La Vita è bella* zeigt (fast) nichts vom Leiden der Opfer im Lager, sondern (fast nur) von ihren Hoffnungen. Das Lachen der Zuschauer über diese Auschwitz-Komödie ist ein melancholisches Lachen. Man lacht über die kleine Humanität innerhalb der großen Inhumanität; man lacht aus Ohnmacht: über die Unmöglichkeit, dem Grauen wirksam entgegenzutreten zu können; man entäußert ein robustes Lachen über den unverwüstlichen Optimismus der Opfer: Das Leben ist schön – unbeschadet dessen, was war, was ist und was sein wird.
- 2 Nach Marlis Steinert schätzte Goebbels in Gesprächen und auch in seinen Tagebüchern die anständigen Witze als harmlosen „Stuhlgang der Seele“ ein. (vgl. 1970, S. 606)
- 3 Wöhlert (1997, S.140) weist darauf hin, daß es bereits vor diesem Gesetz Witz-Fälle vor Gericht gab, die unter dem Straftatvorwurf „Kommunistische Umtriebe“ verhandelt wurden. Hüttenberger (1981, S. 443) betont, dass die Nationalsozialisten von Anfang an darauf bedacht waren, alle Verhaltens- und Äußerungsformen zu verfolgen, die nicht „begeisterter Bejahung, Gefolgschaftstreue und respektvoller Ehrerbietung oder Bewunderung gegenüber den Führen...entsprachen.“
- 4 „...die Leidenschaft des Lachens ist nichts anderes als ein plötzliches Glücksgefühl, das durch die plötzliche Erkenntnis von der eigenen Überlegenheit im Vergleich zur Schwäche anderer entsteht.“ (Hobbes, zit. n. Handwörterbuch d. Rhetorik, 5 (2001), S. 10)
- 5 Zumal Wöhlert (1997, S. 145) in ihrer Untersuchung nachgewiesen hat, daß zwei Drittel der angeklagten Witzemacher nicht dazu bereit oder in der Lage waren, denjenigen zu benennen, von dem sie den Witz gehört hatten.

Literatur

- Albrecht, Richard: „...fremd und doch vertraut“ – Skizzen zur politischen Kultur des Witzes gestern und heute, Münster 1989
 Berger, Peter L.: Erlösendes Lachen. Das Komische in der menschlichen Erfahrung, Berlin 1998
 Brod, Max: Der Prager Kreis, Stuttgart 1966

- Danimann, Franz: Flüsterwitze und Spottgedichte unterm Hakenkreuz, Wien/Köln/Graz 1983
- Dörner, Andreas: Politainment. Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft, Frankfurt/M. 2001
- Dubiel, Helmut: Niemand ist frei von Geschichte. Die nationalsozialistische Herrschaft in den Debatten des Deutschen Bundestages, München/Wien 1999
- Eco, Umberto: Der Name der Rose, München/Wien 1982
- Finck, Werner: Vorwort, in: Dor, Milo/Federmann, Reinhard: Der politische Witz, München/Wien/Basel 1964, S. 7-11
- Frei, Bernhard: Der kleine Widerstand, Wien 1978
- Freud, Sigmund: Der Witz und seine Beziehung zum Unbewußten, Frankfurt/M. 1958
- Gamm, Hans-Joachim: Der Flüsterwitz im Dritten Reich, München 1963
- Le Goff, Jacques: Lachen im Mittelalter, in: Bremmer, Jan/Roodenburg, Hermann (Hg.): Kulturgeschichte des Humors, Darmstadt 1999, S. 43-56
- Haffner, Sebastian: Geschichte eines Deutschen. Die Erinnerungen 1914-1933, Stuttgart/München 2000
- Hansen, Klaus: Das kleine Nein im großen Ja. Witz und Politik in der Bundesrepublik, Opladen 1990
- Hirche, Kurt: Der „braune“ und der „rote“ Witz. Zwei deutsche Diktaturen in 1200 politischen Witzen, Düsseldorf/Wien 1964
- Hirche, Kurt: West-östlicher Witzdiwan. 555 politische Witze, Düsseldorf/Wien 1977
- Hüttenberger, Peter: Heimtückefälle vor dem Sondergericht München, in: Broszat, Martin/Fröhlich, Elke/Grossmann, Anton: Bayern in der NS-Zeit IV. Herrschaft und Gesellschaft im Konflikt, München 1981, S. 435-526
- Jurzik, Renate: Die zweideutige Lust am Lachen. Eine Symptomanalyse, in: Kamper, Dietmar/Wulf, Christoph (Hg.): Lachen – Gelächter – Lächeln. Reflexionen in drei Spiegeln, Frankfurt/M. 1986, S. 39-51
- Justiz und Nationalsozialismus. Katalog zur Ausstellung, hg. V. Bundesminister der Justiz, Köln 1989
- Kant, Immanuel: Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik, Bd. 2, hg. v. W. Weischedel, Frankfurt/M. 1977, S. 537ff
- Koestler, Arthur: Der göttliche Funke. Der schöpferische Akt in Kunst und Wissenschaft, Bern/München/Wien 1966
- von Matt, Peter: Zur Demokratie gehört das Gelächter, in: FAZ, 23.12.1989
- Palm, Godehart: Hitlers posthume Karriere als Reklameherrscher, in: telepolis. magazin der netzkultur, 21.7.2001
- Plessner, Helmuth: Lachen und Weinen. Eine Untersuchung nach den Grenzen menschlichen Verhaltens, 3. Aufl., Bern/München 1961 (urspr. 1941)
- Pross, Harry: Vor und nach Hitler. Zur deutschen Sozialpathologie, Freiburg 1962
- Reiter, Raimund: Der „heimtückische“ Witz im Dritten Reich als politisches Gleichnis, in: Muttersprache, 107. Jg., 1997, H.3, S. 226-232
- Röhrich, Lutz: Der Witz. Figuren, Formen, Funktionen, Stuttgart 1977
- Schopenhauer, Arthur: Die Welt als Wille und Vorstellung, Köln 1997, 1. Bd., §13, S. 112-116 (urspr. 1819); 2. Bd., Kap. 8, S. 124-139 (urspr. 1844)
- Steinert, Marlis G.: Hitlers Krieg und die Deutschen. Stimmung und Haltung der deutschen Bevölkerung im Zweiten Weltkrieg, Düsseldorf/Wien 1970
- Strohmeier, Klaus (Hg.): Zu Hitler fällt mir noch ein...Satire als Widerstand, Reinbek 1989
- Torberg, Friedrich: Fug und Unfug des politischen Witzes, in: Der Monat, 19.Jg., 1967, H. 224, S. 35-43
- Wiener, Ralph: Gefährliches Lachen. Schwarzer Humor im Dritten Reich, Reinbek 1994 (zuerst Rudolstadt 1988)
- Willenbacher, Joerg (Hg.): Deutsche Flüsterwitze. Das Dritte Reich unterm Brennglas, Karlsbad 1935
- Wöhlert, Meike: Der politische Witz in der NS-Zeit am Beispiel ausgesuchter SD-Berichte und Gestapo-Akten, Frankfurt/M./Berlin/Bern u.a. 1997

Wörterbuch der Staatssicherheit, hg. v. Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1993

Das gescheiterte Tariftreuegesetz

Hans-Hermann Hartwich

Am 12. Juli 2002 lehnte der Bundesrat mit den Stimmen der CDU/CSU-geführten Länder endgültig das sogenannte „Tariftreuegesetz“ ab. Dieses Gesetz hatte der Deutsche Bundestag am 26.4.2002 mit den Stimmen der Regierungsmehrheit von SPD und Bündnisgrünen verabschiedet. Der Bundesrat wollte schon am 31. Mai nicht zustimmen; Bayern und Sachsen-Anhalt riefen den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat an. Zeitgleich demonstrierten 15.000 Teilnehmer einer gewerkschaftlichen Großkundgebung auf dem nahegelegenen Potsdamer Platz für dieses Gesetz. Die Vermittlung (28.6.2002) blieb ohne Ergebnis. (Quellen v.a.: DAS PARLAMENT, Nr. 24 v.14.6.2002, S. 9; www.tariftreue.de).

Lohnt es sich, über ein gescheitertes Gesetzesvorhaben zu berichten? Es lohnt sich. Nicht allein, weil ein solcher Bericht Gelegenheit zur Kritik an Überzeugungen und Taktiken der einen oder der anderen Partei bietet. Vielmehr ist dieses Gesetz Ausdruck einer Krise. Es manifestiert die Erosion der einst stabilen deutschen Arbeitsmarktbeziehungen. Der Tarifvertrag, seit 1918 Kernbestand des deutschen Sozialstaates, verliert im Zeichen der Öffnung nationaler Märkte, dem Zusammenwachsen der EU-Wirtschaften und der Globalisierung, seine Funktionen für die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber.

Der Vorgang beweist, wie weit in einzelnen Branchen die Erosion des Tarifvertragssystems schon fortgeschritten ist. Die Bauwirtschaft befindet sich seit 1995 in einer schweren strukturellen Krise. Falsche Weichenstellungen im Anschluss an die deutsche Wiedervereinigung führten zu Überkapazitäten, vor allem in Ostdeutschland. Zur gleichen Zeit wurde der deutsche Markt für Bauleistungen im Zuge der Vollendung des Gemeinsamen Marktes der Europäischen Union der größte und offenste in der Europäischen Union. Ausländische Billigunternehmen erhielten Zugang zu ihren Bedingungen, d.h. sie waren und sind in der Lage, mit zum Teil ruinösen Angeboten Bauaufträge für sich zu requirieren.

Hinzu kam die illegale Beschäftigung. So sank die Zahl der Arbeitsplätze mit tarifgerechten Löhnen und der Arbeitsplätze überhaupt.

Auf den deutschen Arbeitsmärkten mit Flächentarifverträgen, tariflichen Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen erscheinen also konkurrierende Unternehmen, die sich

den deutschen tarifvertraglichen Gepflogenheiten und Regeln nicht unterwerfen. Es sind überwiegend Unternehmen aus Ländern mit niedrigeren Löhnen, längeren Arbeitszeiten und für die Beschäftigten ungünstigeren Bedingungen als im deutschen Sozialstaat. Bleiben die deutschen Unternehmen „tarifreu“, sind sie zu teuer. Ihre Chancen in Bauausschreibungen werden immer geringer. Ein Ausweg aus diesem Dilemma ist die „Tarifflucht“, d.h. der Austritt eines Unternehmens aus dem tarifabschließenden Verband. Aber damit beginnt für das Unternehmen der verschärfte Konkurrenzkampf und vor allem der Zwang, seine eigenen Kosten, d.h. vor allem die Lohn- und Arbeitsbedingungen, zu senken. „Lohndumping“ ist die Folge.

Die Vorteile des Tarifvertrages für beide Seiten fallen fort: Arbeitgeber, die durch ihren Verband einen Tarifvertrag auf Zeit abschließen und einhalten, verlieren die Sicherheit, dass auch ihre Konkurrenten dieselben oder ähnliche Tariflohnkosten haben. Sie verlieren Aufträge, können in die Insolvenz getrieben werden. Die Arbeitnehmer erhalten eine Konkurrenz, die weniger verdient, mehr und länger arbeitet. Lohndruck, Lohndumping, sind die Folge. Bei Auftragsverlusten des Arbeitgebers sind die Arbeitsplätze gefährdet.

Kann unter den gegebenen wirtschaftlichen und politischen Umständen ein Gesetz „Tarifreu“, also die Bindung an einen Tarifvertrag oder zumindest seine tarifvertraglichen Bestimmungen, erzwingen, um einseitige Vorteile für beide Seiten zu sichern? Wohlgermerkt, es geht hier nicht um illegale Beschäftigung am Bau, sondern konkret darum, billigere Arbeitskräfte fernzuhalten.

Die Problematik ist, historisch gesehen, nicht neu. Schon in der Weimarer Republik war für bestimmte Wirtschaftszweige oder Regionen auf Antrag die sogenannte „Allgemeinverbindlichkeitserklärung“ (AVE) durch den Staat zugelassen. Damit wurden auch solche Unternehmen durch den Staat zur Anwendung der tarifvertraglichen Bestimmungen (Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen) gezwungen, die keinem Arbeitgeberverband angehörten, also nicht durch den Abschluss des Tarifvertrages gebunden waren. Eine solche AVE wird heute auch für untere Lohngruppen angestrebt. Im Prinzip sollte das „Tarifreugesetz“ dieselbe Wirkung entfalten, allerdings moderner, weil wesentlich eingegrenzter. Auf Grund der deutschen Verfassungslage war nur an ein Gesetz gedacht, das die öffentlichen Körperschaften und Einrichtungen in die Pflicht nimmt. Es sollte also Bund, Länder und Gemeinden verpflichten, öffentliche Aufträge für die Bauwirtschaft und im öffentlichen Personennahverkehr nur an solche Unternehmen zu vergeben, die den am Auftragsort maßgeblichen Tariflohn zahlen. Das Gesetz sollte dabei den „repräsentativen“ Tarifvertrag, nicht den billigsten, sichern. Für die öffentlichen Arbeitgeber bedeutete diese „Tarifreu“ allerdings, dass sie ihrerseits das Gebot, Kosten so niedrig wie möglich zu halten, verletzen müssten.

Hinzu kommt ein Weiteres: Eine Besonderheit der deutschen Bauwirtschaft liegt darin, dass nicht nur ausländische Billigunternehmen, sondern auch ostdeutsche Bauunternehmen mangels Aufträgen in den neuen Bundesländern und häufig ohne Bindung an einen Arbeitgeberverband auf die wichtigsten und interessantesten Baumärkte in Deutschland drängen. Sie können die Tariflöhne unterbieten und damit ihre Existenz und die ihrer Arbeitnehmer sichern. Ihnen diesen Wettbewerbsvorteil zu belassen, wäre ein Akt der sonst angestrebten Förderung ostdeutscher Unternehmen. Hier aber konkurriert diese Förderung mit dem etablierten Tarifvertragssystem.

Eine ähnliche Entwicklung wie in der Bauwirtschaft wird für den öffentlichen Personennahverkehr befürchtet. So legte die Europäische Kommission im Februar 2002 den Entwurf einer europäischen Verordnung vor, wonach künftig Verkehrsleistungen nur noch im offenen Ausschreibungswettbewerb vergeben werden sollen. Das könnte

nach Ansicht der Gewerkschaften am Nahverkehrsmarkt zu einem ähnlich ruinösen Wettbewerb führen. Auch hier handelt es sich um eine personalintensive Dienstleistung (Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten beträgt mehr als 50%). Unternehmen, die keinen Tarifvertrag anwenden oder zu niedrigen Bedingungen ihres Heimatlandes ihre Preisangebote kalkulieren, wären naturgemäß billiger und müßten die Aufträge erhalten. Denn nach § 13 des deutschen Personenbeförderungsgesetzes sind die öffentlichen Auftraggeber gehalten, diejenigen Verkehrsunternehmen zu beauftragen, die zu der geringsten Kostenbelastung für den Auftraggeber führen. Damit aber wird jeder Tarifvertrag ausgehebelt.

Das Tarifreuegesetz stellte also den Versuch dar, eine gesetzliche Regelung wenigstens für die öffentliche Auftragsvergabe in der Bauwirtschaft und im Nachverkehrsbereich einzuführen und damit das klassische Lohntarifsystem, ausgehandelt zwischen den Tarifparteien der Baugewerkschaft und der Bauunternehmen, aufrechtzuerhalten. Die Regierungsmehrheit im Bundestag konnte sich auf bestehende landeseigene Gesetze berufen. Bayern, seit 1996, und das Saarland haben Landesgesetze, nach denen öffentliche Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden dürfen, die sich verpflichten, mindestens den am Ort der Leistungsausführung einschlägigen Lohn- und Gehaltstarif zu zahlen. Diese Länder schützten ihre heimischen Bauunternehmen damit auch gegen die Konkurrenz aus den neuen Bundesländern.

Eine solche Regelung sollte nach dem Willen der Regierungskoalition auf das gesamte Bundesgebiet übertragen werden. Die von der CDU/CSU-regierten Bundesländer, also auch Bayern und das Saarland, stoppten das bereits vom Bundestag verabschiedete Gesetz. Wohl um die im Wahlkampf unmittelbar negative Außenwirkung abzumildern, beantragten Bayern und Sachsen-Anhalt zunächst nur die Überweisung in den Vermittlungsausschuss. Von dort kam das Gesetz in den Bundesrat zurück und wurde am 12. Juli 2002 endgültig gestoppt.

Im Gesetzgebungsverfahren zum „Tarifreuegesetz“ überlagerten sich mindestens zwei Problemebenen: Die parteipolitisch-wahlkampf-dominierte Ebene und die durch Europäisierung und Globalisierung bestimmte strukturelle Problemebene. Konkret heißt dies:

Im Wahlkampf verleugneten die CSU und ihr Vorsitzender, der Kanzlerkandidat von CDU und CSU, eine Arbeitsmarktintervention, die sie selbst bereits fünf Jahre vorher in einem „Bündnis“ von CSU-Staatsregierung, Wirtschaft und Gewerkschaften beschlossen hatten. Obwohl hier im Interesse der heimischen Bauindustrie keine Rücksicht auf die ostdeutschen Unternehmen genommen worden war, stand Bayern nicht an, die Argumentation ihrer Bundesratsmehrheit gegen das Gesetz mitzutragen, im Interesse der ostdeutschen Bauunternehmen müsse eine grundlegende Änderung des Tarifreuegesetzes (in Form einer Ausnahmeregelung) der Bundesregierung vorgenommen werden. Diese Wahlkampfaktik ohne Grundsätze hatte zur Folge, dass der DGB sogleich aus dem bayerischen „Bündnis für Arbeit“ ausstieg.

Auch SPD-regierte neue Bundesländer wie Brandenburg sowie die Bundesregierung, die sich den wirtschaftlichen Problemen der neuen Ländern besonders verpflichtet fühlte, dachten an keine Ausnahmen. Aber sie waren für eine bundeseinheitliche Regelung und handelten in diesem Falle nicht widersprüchlich. So spricht nichts gegen die Annahme, dass es ihnen primär um die Sicherung der Tarifverträge ging, damit zugleich natürlich um die Interessen der Gewerkschaften. Dies zeigt sich auch daran, dass weitere SPD-geführte Länder wie Niedersachsen und Bremen entsprechende Landesgesetze erlassen wollen.

Aber was hätte ein in Kraft getretenes „Tarifreuegesetz“ bewirken können? Auch ohne eine konkrete rechtliche Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes darf ange-

nommen werden, dass das deutsche Gesetz auf Widerspruch und Ablehnung bei der Europäischen Kommission gestoßen wäre. Denn natürlich verletzt es die Doktrin eines einheitlichen europäischen Marktes ohne Wettbewerbsbeschränkungen. Aber das ist nicht allein eine wirtschaftspolitische Frage. Die sogenannte EU-Erweiterung gibt in wachsendem Umfang den künftigen EU-Mitgliedsländern die Chance, ihre Arbeitnehmer zu günstigen Bedingungen (in bezug auf Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen) im Kerneuropa zu beschäftigen. So gesehen, verstieße ein deutsches „Tarifreuegesetz“ auch gegen den Geist der fortschreitenden europäischen Einigung.

Wie man es auch wendet, weder das gescheiterte noch das in Kraft getretene Gesetz können ernsthaft als eine Chance zur Aufrechterhaltung des deutschen Tarifvertragssystems angesehen werden. Hier liegt ein Prozess vor, der einem „Einbruch“ in das bewährte System gleichkommt. Betroffen sind zwar noch Teilmärkte von begrenzter gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Aber die Erosion des Tarifvertragssystems schreitet voran, ohne dass erkennbar wäre, wie denn die Alternative aussieht: Amerikanische Verhältnisse, d.h. individuelle oder Gruppenlöhne? Oder „syndikalistische“ betriebliche Tarifvertragssysteme, d.h. von Unternehmen zu Unternehmen differierende Löhne mit allen Konsequenzen des Lohndrucks und der Abwerbung? Noch gibt es allerdings genügend arbeitsrechtliche Barrieren, die das Tarifvertragssystem herkömmlicher Art stützen. Politisch allerdings steht mit den Bemühungen um die Schaffung eines Niedriglohnssektors bald der nächste Einbruch bevor.

Die Neuregelung der Parteienfinanzierung – Placebo oder wirksame Prävention gegen weitere Spendenskandale?

Heinrich Pehle

Zur Erinnerung: Zu Beginn des Jahres 2000 wurde der „Spendenskandal“ der CDU ruchbar. Dabei handelte es sich unter anderem um etwa 18 Millionen DM, die von der hessischen CDU in die Schweiz verschoben worden waren, ohne dass dies im Rechenschaftsbericht der Partei ausgewiesen worden war, und um ca. 2 Millionen DM, die der damalige CDU-Vorsitzende Helmut Kohl angeblich von Spendern erhalten hatte, deren Namen er bis heute nicht genannt hat. Einer breiten Öffentlichkeit wurde damals wohl erstmals bewusst, dass das Parteiengesetz nicht nur die Ansprüche der Parteien auf eine staatliche (Teil-)Finanzierung und bestimmte Verpflichtungen etwa in Bezug auf die Rechenschaftslegung normiert, sondern dass es auch verschiedene Sanktionsmöglichkeiten bereithält, die vom Präsidenten des Bundestags bei einem Verstoß gegen die Vorschriften eben dieses Gesetzes zur Anwendung zu bringen sind. So verliert eine Partei den Anspruch auf staatliche Mittel in doppelter Höhe der Spenden, die sie rechtswidrig erlangt oder nicht ordnungsgemäß in ihrem Rechenschaftsbericht veröffentlicht hat. Zudem muss sie einen Betrag in Höhe der rechtswidrig angenommenen Spende an den Bundestagspräsidenten abführen. Und: Wenn eine Partei einen Rechenschaftsbericht vorlegt, der nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht, verliert sie ihren Anspruch auf die staatliche Teilfinanzierung für das entsprechende Jahr. Auf Grundlage dieser Regelung entschied der Bundestagspräsident am 15. Februar 2000, dass die CDU wegen ihres falschen Rechenschaftsberichts für das Jahr 1998 etwa 41,3 Millionen DM der 1999 gewährten staatlichen Parteienfinanzierung zurückzuzahlen habe.¹

Obwohl das Parteiengesetz bei Nichtbeachtung der Vorschriften, welche die Transparenz der Parteifinanzern sichern soll, also schon in der seit 1994 gültigen Fassung durchaus massive finanzielle Sanktionen vorsah², wurde im Gefolge der eingangs angesprochenen Ereignisse Reformbedarf angemeldet. Er wurde vor allem auf die Verankerung von Strafvorschriften im Parteiengesetz bezogen.³ Die Diskussion fand ein (vorläufiges?) Ende, nachdem am 28. Juni 2002 das nunmehr 8. Änderungsgesetz des Parteiengesetzes verkündet wurde. Die Novelle wurde – mit Ausnahme der PDS – von allen Bundestagsparteien unterstützt. Es ist durchaus bemerkenswert, dass der Gesetzgeber aus eigener Initiative tätig wurde: Erstmals seit 1958 bedurfte es keiner vorhergehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, bevor man sich zu einer Neure-

gelung der Parteienfinanzierung verstand. Eine – wenngleich unverbindliche Vorgabe – gab es dennoch, denn die vom Bundespräsidenten entsprechend § 18 Parteiengesetz eingesetzte Kommission unabhängiger Sachverständiger hatte im Juli 2001 umfangreiche Empfehlungen unterbreitet.

Das neue Parteiengesetz enthält nicht nur bislang unbekannte Strafvorschriften für Einzelpersonen, in deren Verantwortung Verstöße gegen seine Vorschriften fallen. Zusätzlich passt es den Finanzierungsteil des Gesetzes an die Einführung des Euro an und regelt die Wahlkampfkostenpauschale sowie die Vorschriften über Spenden teilweise neu. Das „Reformpaket“ wird im folgenden in seinen wesentlichen Bestandteilen vorgestellt und einer kurzen Bewertung unterzogen.

An den Grundsätzen der Parteienfinanzierung, die seit 1994 gelten, ändert das neu gefasste Gesetz nichts. Das heißt zunächst einmal, dass es bei der zweifachen Deckelung der Staatszuschüsse bleibt. Die staatliche Teilfinanzierung darf also die selbsterwirtschafteten Einnahmen einer Partei nicht überschreiten. Neben dieser relativen wurde auch die absolute Obergrenze der gesamten Staatsfinanzierung für alle Parteien beibehalten; sie beträgt künftig maximal 133 Millionen € (ursprünglich, d.h. seit 1994, belief sich die Summe auf 230 Millionen DM; im Jahr 1998 wurde sie entsprechend einer Empfehlung der vom Bundespräsidenten eingesetzten Kommission auf 245 Millionen DM angehoben). Auch gilt weiterhin, dass keine steuerliche Begünstigung für Körperschaftsspenden an die Parteien gewährt wird. Für Mitgliedsbeiträge und private Spenden wurde die Höchstgrenze, die steuerbegünstigend geltend gemacht werden kann, auf 3.300 € pro Jahr (bisher 6.000 DM) festgelegt. An die Währungsumstellung angepasst wurde auch die sogenannte Publizitätsgrenze. Juristische und natürliche Personen, die pro Jahr mehr als 10.000 € (bisher 20.000 DM) spenden, müssen also in den Rechenschaftsberichten genannt werden.

Der Modus für die Errechnung des Staatszuschusses, der sich seit 1994 an dem Erfolgskriterium „Verankerung der Parteien in der Bevölkerung“ orientiert, wurde grundsätzlich fortgeschrieben. Bislang erhielten die Parteien bis zu einer Spendenhöhe von 6.000 DM und für jede Beitragsmark ihrer Mitglieder 0,50 DM staatliche „Prämien“. Künftig erhalten die Parteien bis zu einer Spendenhöhe von 3.300 € pro gespendetem Euro 0,38 € Staatszuschuss, wobei – wie schon bisher – nur von Privatpersonen geleistete Spenden berücksichtigt werden. Zusätzlich wird jeder Euro an Mitgliedsbeiträgen ebenfalls mit 0,38 € bezuschusst. Auch der Grundsatz, dass die staatliche Parteienfinanzierung teilweise an den Erfolg bei den Parlamentswahlen geknüpft wird, behielt Geltung. Parteien, die mindestens 0,5 % der gültigen (Zweit-)Stimmen bei Bundestags- und Europawahlen bzw. mindestens 1 % bei Landtagswahlen erreichen, erhalten pro Stimme bis zur jeweils nächsten Wahl jährlich 0,85 € (bisher 1,30 DM).

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die auf die Parteien entfallenen Wählerstimmen künftig höher, Spenden und Mitgliedsbeiträge dafür im Gegenzug niedriger prämiert werden. Begründet wird die um etwa ein Drittel absinkende Bedeutung des Zuwendungsanteils damit, dass die beiden „Verwurzelungskriterien“ – Wählerstimmen einerseits und Zuwendungen andererseits – gleichgewichtig berücksichtigt werden sollen.⁴ Eine Modellrechnung, die der Verfasser auf Basis der Werte für die Mittelfestsetzung für das Jahr 2001 durchgeführt hat, hat ergeben, dass sich das Gesamtvolumen der auf die einzelnen Parteien entfallenden staatlichen Teilfinanzierung durch den neuen Berechnungsschlüssel voraussichtlich nicht wesentlich ändern wird. Von einer zusätzlichen „Bereicherung“ der Parteien kann also keine Rede sein. Gleichwohl liegt die Vermutung nahe, dass das entscheidende Motiv für die Neubewertung des Zuwendungsan-

teils in den kontinuierlich gesunkenen Mitgliederzahlen der Parteien⁵ und der rückläufigen Spendenbereitschaft von natürlichen und juristischen Personen⁶ zu suchen ist.

Im Zusammenhang mit der auf den Wahlerfolg bezogenen staatlichen Teilfinanzierung nahm der Gesetzgeber eine weitere wichtige Änderung vor. Bisher galt, dass die ersten 5 Millionen Stimmen einer Partei mit 1.30 DM honoriert wurden und ab dieser Schwelle eine Degression auf 1 DM einsetzte. Die Degressionsschwelle wurde auf nunmehr 4 Millionen Stimmen gesenkt. Für diese Stimmen werden jeweils 0,85 € für jede weitere Stimme 0,70 € gezahlt. Damit soll, wie es in der Begründung des Gesetzes heißt, „Mitnahmeeffekten“ durch die in den Parlamenten vertretenen Parteien entgegengewirkt werden. Sinn dieser Regelung, die auf eine Anregung des Bundesverfassungsgerichts zurückgeht,⁷ soll ein Ausgleich der ungleich schlechteren Wettbewerbsbedingungen derjenigen Parteien sein, die an der Sperrklausel gescheitert sind. Wenn es nur um die Verhinderung von Mitnahmeeffekten durch die Parlamentsparteien gegangen wäre, wäre eine andere Lösung – etwa eine Höherprämierung der Wählerstimmen tatsächlich nur für Parteien, die tatsächlich an der Sperrklausel gescheitert sind – wesentlich plausibler erschienen. Mindestens aber wäre eine Rückführung der Degressionsschwelle auf 3 Millionen Stimmen angezeigt gewesen. Hier handelt es sich ganz offensichtlich um einen Kompromiss zu Gunsten der kleineren Parlamentsparteien, der mit dem eigentlichen Zweck der Regelung nicht vereinbar ist.

Einer der wesentlichen Punkte der Debatte über die Novelle des Parteiengesetzes war die Spendenproblematik. Die diesbezüglichen Neuregelungen beginnen mit der Limitierung von Barspenden auf maximal 1.000 €. Zusätzlich wurde die Liste derjenigen Organisationen und Personenkreise, von denen die Parteien keine Spenden entgegennehmen dürfen, erweitert. Neu aufgenommen wurden unter anderem öffentlich-rechtliche Körperschaften und Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sowie – neben den bisher schon erwähnten Parlamentsfraktionen und -gruppen – auch „Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen“.

Viel diskutiert wurde und wird die „Stückelung“ von Spenden. Es gilt als offenes Geheimnis, dass viele Spender auf diese Weise die Publizitätsgrenze künstlich und zugleich widerrechtlich unterschreiten. Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann der Gesetzgeber in das Gebaren potentieller Spender nicht unmittelbar eingreifen. Dennoch ist er nicht untätig geblieben, denn die Stückelung von Spenden ist durch die Neufassung des Parteiengesetzes auf seiten der Spendenempfänger zum Straftatbestand geworden. Geregelt wird dies in § 31 d Parteiengesetz. Er gilt als eigentliches Kernstück der Reform. Sein erster Absatz sei deshalb im Wortlaut zitiert:

„Wer in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen,

1. unrichtige Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Partei in einem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht bewirkt oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des deutschen Bundestages einreicht oder
2. als Empfänger eine Spende in Teilbeträge zerlegt und verbucht oder verbuchen lässt oder
3. entgegen § 25 Abs. 1 Satz 3 eine Spende nicht weiterleitet,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Nach Satz 1 wird nicht bestraft, wer [...] eine Selbstanzeige [...] für die Partei abgibt oder an der Abgabe mitwirkt.“

Die Aufnahme dieser Bestimmung in das Parteiengesetz ist angesichts der in jüngerer Vergangenheit aufgedeckten Spendenskandale als längst überfälliger Schritt zu werten. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Parteien als „Gesetzgeber in eige-

ner Sache“ die letzte Konsequenz scheuten. Sie hätte darin bestanden, die Kontrollbefugnisse des Bundestagspräsidenten deutlich zu stärken. Einsicht in die Berichte der Wirtschaftsprüfer über die von den Parteien vorgelegten Rechenschaftsberichte erhält er zunächst einmal nicht. Erst bei Vorliegen „konkreter Anhaltspunkte“ für unrichtige Angaben – etwa in Form von Zeugenaussagen vor Untersuchungsausschüssen oder aufgrund von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen – kann er ein echtes, materielles Prüfungsverfahren einleiten. Dieses muss mit einem Auskunftsverlangen bei der betroffenen Partei und deren Wirtschaftsprüfer beginnen. Nur wenn dadurch keine Aufklärung möglich ist, ist der Bundestagspräsident befugt, im Einvernehmen (!) mit der Partei einen Wirtschaftsprüfer mit einer weiteren Prüfung zu beauftragen. Die Begründung, die Parteien hätten andernfalls eine „unmittelbare Ausforschung durch eine staatliche Stelle zu befürchten“, ⁸ überzeugt angesichts der grundgesetzlichen Verpflichtung der Parteien, über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben, nicht. Die Chance, mit dem neuen Parteiengesetz verlorenes Vertrauen in die Seriosität der Parteien zurückzugewinnen, wurde nur im Ansatz genutzt. Bezüglich der Herstellung wirklich transparenter Parteifinanzien ist der Gesetzgeber wieder einmal zu kurz gesprungen.

Anmerkungen

- 1 Daran schloss sich ein Rechtsstreit an, den die CDU zunächst in erster Instanz gewann. Die Entscheidung des Berliner Verwaltungsgerichts gründete auf der Einschätzung, dass die Vorlage eines „formal richtigen“ Rechenschaftsberichts den Vorschriften des Parteiengesetzes genüge. Im Juni 2002 hob das Oberverwaltungsgericht dieses Urteil auf. Indem es ausführte, dass die Rechenschaftsberichte auch inhaltlich korrekt sein müssten, bestätigte es die Entscheidung des Bundestagspräsidenten. Eine Revision gegen dieses Urteil wurde nicht zugelassen. Gegen die Nichtzulassung der Revision hat die CDU Beschwerde eingelegt, über die voraussichtlich gegen Ende dieses Jahres entschieden wird (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 13. Juni 2002).
- 2 Seit 30. Mai 2002 ist auch die SPD von den einschlägigen Vorschriften des Parteiengesetzes betroffen. Der Bundestagspräsident hat nach Aufdeckung der vom SPD-Unterbezirk Köln in den Jahren von 1994 bis 1999 eingenommenen Spenden, die nicht in den Rechenschaftsberichten verzeichnet sind, auf einen Anspruchsverlust auf staatliche Mittel in Höhe von knapp 493.000 € entschieden.
- 3 Vgl. hierzu Sabine Kropp: Parteienfinanzierung im „Parteienstaat“ – Problemlagen, Mißverständnisse und Reformüberlegungen, in: Gegenwartskunde, H. 4/2000, S. 435-446.
- 4 Vgl. Bundestag-Drucksache 14/8778, S. 13.
- 5 Vgl. Oskar Niedermayer: Parteimitgliedschaften im Jahr 2001, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, H. 2/2002, S. 361-367.
- 6 Ein Vergleich der Rechenschaftsberichte für die Jahre 1998 und 2000 zeigt, dass die Spenden in diesem Zeitraum beispielsweise für die SPD um etwa 12 Millionen DM, für die CDU um gut 10 Millionen DM und für die FDP um gut 5 Millionen DM gesunken sind.
- 7 Vgl. BVerfGE 85, 264 (294).
- 8 Bundestag-Drucksache 14/8778, S. 19.

Tierschutz zwischen Religions- und Berufsfreiheit: das Problem des Schächstens

Heiner Adamski

Der Deutsche Bundestag hat im Mai 2002 mit großer Mehrheit der Abgeordneten aller Fraktionen den Tierschutz als neues Staatsziel des Grundgesetzes beschlossen. Der Bundesrat hat einer entsprechenden Grundgesetzänderung zugestimmt. Art. 20a GG – der durch die Verfassungsreform 1994 in das Grundgesetz eingefügt worden ist und der den Umweltschutz als Staatsziel ausweist – wurde durch die Wörter „und die Tiere“ ergänzt. Er hat nun diesen Wortlaut: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Staatsziele sind verbindliche Verfassungsnormen. Aus ihnen lassen sich aber im Gegensatz zu den Grundrechten keine einklagbaren Rechte für den Bürger herleiten. Staatszielbestimmungen enthalten ein allgemein umschriebenes Programm als Richtlinie für staatliches Handeln und wenden sich in erster Linie an den Gesetzgeber. Er hat bei der Realisierung einen weiten politischen Gestaltungsspielraum. Für die Verwaltung und die Rechtsprechung sind sie eine Auslegungsrichtlinie. Wenige Monate vor der Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz hat sich das Bundesverfassungsgericht mit einer Frage des Tierschutzes befasst:

Das deutsche Tierschutzgesetz (TierSchG) enthält entsprechend der grundgesetzlich gebotenen religiösen Neutralitätspflicht des Staates und im Übrigen auch nach christlicher Tradition keine religiös-rituell geprägten Rechtsvorschriften für die Schlachtung von Tieren. Es verlangt lediglich im Rahmen allgemeiner ethischer Wertvorstellungen eine Betäubung der Tiere vor der Schlachtung. Für viele in der Bundesrepublik Deutschland lebende Menschen islamischen Glaubens und ebenso für Menschen jüdischer Religion sind aber religiöse Vorschriften zu einem Schlachten ohne Betäubung wichtig. Bei dieser Methode – dem so genannten Schächten – werden mit einem rasierklingenscharfen Schächtmesser unter Beachtung religiöser Riten mit einem einzigen Halsschnitt Schlagadern, Luft- und Speise-

röhre durchtrennt. Der Schnitt führt zu rascher Bewusstlosigkeit und zum völligen Ausbluten. Er gilt als weitgehend schmerzfrei und der Vorwurf der Tierquälerei als unbegründet. Diese Beurteilung ist jedoch strittig. Das Tierschutzgesetz nimmt auf die „religiöse Dimension“ Rücksicht und ermöglicht Ausnahmegenehmigungen für das Schächten. Eine restriktive Praxis der Behörden und die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte bis hin zu einem Verbot des Schächtens durch das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 1995 haben aber zu einer verfassungsrechtlichen Problemlage geführt. Das Bundesverfassungsgericht hat sie aufgrund einer Verfassungsbeschwerde geklärt (Beschwerdeführer war ein nichtdeutscher gläubiger muslimischer Metzger). Das Urteil hat breite Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit gefunden.¹

Die *Leitsätze* besagen:

1. Die Tätigkeit eines nichtdeutschen gläubigen muslimischen Metzgers, der Tiere ohne Betäubung schlachten (schächten) will, um seinen Kunden in Übereinstimmung mit ihrer Glaubensüberzeugung den Genuss von Fleisch geschächteter Tiere zu ermöglichen, ist verfassungsrechtlich anhand von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG zu beurteilen.

2. Im Lichte dieser Verfassungsnormen ist § 4a Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 des Tierschutzgesetzes so auszulegen, dass muslimische Metzger eine Ausnahmegenehmigung für das Schächten erhalten können.

I. Bestimmungen des Tierschutzgesetzes und das Schächtverbot des Bundesverwaltungsgerichts

Das Tierschutzgesetzes bestimmt in § 4a Abs. 1, dass „ein warmblütiges Tier nur geschlachtet werden (darf), wenn es vor Beginn des Blutentzugs betäubt worden ist.“ Abweichend davon sagt § 4a Abs. 2, dass es „keiner Betäubung (bedarf), wenn ... 2. die zuständige Behörde eine Ausnahmegenehmigung für ein Schlachten ohne Betäubung (Schächten) erteilt hat; sie darf die Ausnahmegenehmigung nur insoweit erteilen, als es erforderlich ist, den Bedürfnissen von Angehörigen bestimmter Religionsgemeinschaften im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu entsprechen, denen zwingende Vorschriften ihrer Religionsgemeinschaft das Schächten vorschreiben oder den Genuss von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagen (...)“

Das Bundesverwaltungsgericht hat das Schächt-Verbot mit der Auffassung begründet, dass es keine für den gesamten Islam geltende zwingende Vorschrift des Schächtens gäbe. Es hat damit auf staatlicher Ebene eine Religion „ausgelegt“ und die Behördenpraxis bestimmt.

II. Die Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde richtete sich gegen die in einem Verwaltungsverfahren und in Verfahren vor Verwaltungsgerichten ergangenen ablehnenden Entscheidungen.

gen sowie gegen § 4a Abs. 1 und 2 Nr. 2 TierSchG und gegen die Verletzung des Grundrechts der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1), der Gleichheit vor dem Gesetz und Nichtbenachteiligung wegen religiöser Anschauungen (Art. 3 Abs. 1 und 3), der Glaubensfreiheit und ungestörten Religionsausübung (Art. 4 Abs. 1 und 2) sowie der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG).

Begründet wurde die Beschwerde mit dem Argument, dass das Schächtgebot für den Beschwerdeführer, dessen Kunden und alle Angehörigen der sunnitischen Glaubensrichtung des Islam eine zwingende Vorschrift im Verständnis des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG sei. Eine entgegenstehende Auffassung im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts würde die Bedeutung der Glaubensfreiheit grundlegend verkennen. Die Frage, ob für den einzelnen Gläubigen zwingende Vorschriften in dem genannten Sinne bestünden, sei im Hinblick auf das Gebot strikter weltanschaulicher Neutralität des Staates nicht vom staatlichen Gericht verbindlich zu entscheiden. Im Weiteren wurde dargelegt, dass das Schächten und die Möglichkeit der Versorgung mit dem Fleisch geschächteter Tiere ohne erhebliche Erschwernisse vom Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG erfasst seien. Dem Schlachten ohne Betäubung käme in der islamischen Religion zentrale Bedeutung zu und sein kultischer Charakter ergebe sich aus dem Schächtgebot des Korans und der genauen Bestimmung der Art und Weise des Schächtens. Auch insoweit handele es sich bei dem Schächtverbot um einen Eingriff in das Grundrecht des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Für die Verletzung der Berufsfreiheit sei relevant, dass der Beschwerdeführer zwar türkischer Staatsbürger sei, aber eine zeitlich wie räumlich unbeschränkte Aufenthaltsberechtigung besitze und im Hinblick auf die Dauer seines Aufenthalts in der Bundesrepublik Deutschland hier so verwurzelt sei, dass ihm als De-facto-Deutschem hinsichtlich seiner beruflichen Tätigkeit als Metzger nicht nur der Schutz des Art. 2 Abs. 1 GG, sondern ein Grundrechtsschutz zu gewähren sei, der demjenigen des Art. 12 Abs. 1 GG gleichwertig sei. Bei der Tätigkeit eines muslimischen Metzgers handele es sich um einen eigenständigen Beruf, weil zu dessen Ausübung Qualifikationen erforderlich seien, die ein normaler Schlachter nicht haben müsse. Berufsbild prägend seien auch religiöse Handlungen wie die Anrufung Allahs. Das Schächtverbot wirke sich für den Beschwerdeführer faktisch als Berufsverbot aus; ein so weit reichender Eingriff könne verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt werden, wenn er der Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut diene. Das sei aber hier nicht der Fall. Der Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG wurde damit begründet, dass jüdische Metzger eine Ausnahmegenehmigung zum Schächten erhielten. Da sich die Glaubenshaltung des Beschwerdeführers von der jüdischen hinsichtlich des betäubungslosen Schlachtens nicht unterscheide, sei für eine Ungleichbehandlung kein Raum. Zur Verletzung von Art. 3 Abs. 3 GG wurde dargelegt, dass die Aufnahme des Begriffs der Religionsgemeinschaften in den Tatbestand des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG dazu führe, dass eine individuelle Glaubensüberzeugung keine Beachtung mehr finde. Der Beschwerdeführer werde deshalb, wenn seine Glaubensvorstellungen von denen anderer Muslime abwichen, gegenüber den Anhängern kleinerer und homogenerer Glaubensgemeinschaften benachteiligt.

III. Auszüge aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Prüfungsmaßstab ist in erster Linie Art. 2 Abs. 1 GG. Der Beschwerdeführer hat als gläubiger sunnitischer Muslim im Ausgangsverfahren eine Ausnahme von dem Betäubungsgebot des § 4a Abs. 1 TierSchG erstrebt, um in Ausübung seines Berufs als Metzger seinen muslimischen Kunden den Genuss von Fleisch geschächteter Tiere zu ermöglichen. Die Eigenversorgung des Beschwerdeführers mit derartigem Fleisch tritt daneben zurück. Die zweite Alternative des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG, auf deren Grundlage die Verwaltungsbehörden und -gerichte das Begehren des Beschwerdeführers geprüft haben, berührt daher vorrangig die berufliche Tätigkeit des Beschwerdeführers als Metzger.

1. Diese Tätigkeit wird, weil der Beschwerdeführer nicht deutscher, sondern türkischer Staatsangehöriger ist, nicht durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt. Schutznorm ist vielmehr Art. 2 Abs. 1 GG in der Ausprägung, die sich aus dem Spezialitätsverhältnis zwischen dem auf Deutsche beschränkten Art. 12 Abs. 1 GG und dem für Ausländer nur subsidiär geltenden Art. 2 Abs. 1 GG ergibt (...). Das Schächten ist allerdings für den Beschwerdeführer nicht nur Mittel zur Gewinnung und Zubereitung von Fleisch für seine muslimischen Kunden und für sich selbst. Es ist (...) auch Ausdruck einer religiösen Grundhaltung (...). Dem ist, auch wenn das Schächten selbst nicht als Akt der Religionsausübung verstanden wird, dadurch Rechnung zu tragen, dass der Schutz der Berufsfreiheit des Beschwerdeführers aus Art. 2 Abs. 1 GG durch den speziellen Freiheitsgehalt des Grundrechts der Religionsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG verstärkt wird.

2. Die Rechtsstellung, die der Beschwerdeführer danach im Hinblick auf seine berufliche Tätigkeit als Metzger genießt, ist gemäß Art. 2 Abs. 1 GG allerdings nur im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet. Dazu zählen alle Rechtsnormen, die formell und materiell mit dem Grundgesetz vereinbar sind (...). Das setzt in materieller Hinsicht vor allem die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und in diesem Rahmen die Beachtung der Religionsfreiheit voraus. (...)

Diesen Maßstäben wird § 4a Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG gerecht.

1. Zwar greift die Regelung in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG ein, indem sie das betäubungslose Schlachten als Ausnahme vom Betäubungsgebot des § 4a Abs. 1 TierSchG im Rahmen der beruflichen Tätigkeit eines muslimischen Metzgers nur unter den einschränkenden Voraussetzungen der zweiten Alternative des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG ermöglicht. Dieser Eingriff ist jedoch nicht zu beanstanden, weil er sich verfassungsrechtlich hinreichend rechtfertigen lässt.

a) Zweck des Tierschutzgesetzes ist es, aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen. Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen (§ 1 TierSchG). Dem Ziel eines ethisch begründeten Tierschutzes (...) dient auch die Regelung des § 4a Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG (...). Das ist ein legitimes Regelungsziel, das auch dem Empfinden breiter Bevölkerungskreise Rechnung trägt (...).

b) § 4a Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG genügt den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

aa) Die Regelung ist zur Erreichung des genannten Regelungszwecks, auch das Schlachten warmblütiger Tiere an die Grundsätze eines ethisch ausgerichteten Tierschutzes zu binden, geeignet und erforderlich.

Die Verfassung billigt dem Gesetzgeber für die Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit der von ihm für die Durchsetzung der gesetzgeberischen Regelungsziele gewählten Mittel einen Einschätzungsspielraum zu. Dies gilt auch für die Beurteilung der tatsächlichen Grundlagen einer gesetzlichen Regelung. Insofern kann eine Fehleinschätzung hier nicht angenommen werden. Zwar gibt es Stimmen, die bezweifeln, dass das Schlachten nach vorheriger Betäubung für das Tier deutlich weniger Schmerzen und Leiden verursacht als das Schlachten ohne Betäubung (...). Doch scheint dies wissenschaftlich noch nicht abschließend geklärt zu sein. Andere wie der Deutsche Tierschutzbund in seiner Äußerung in der mündlichen Verhandlung geben dem Schlachten unter Betäubung aus Gründen des Tierschutzes eindeutig den Vorzug. Auch Art. 12 des Europäischen Übereinkommens über den Schutz von Schlachttieren vom 10. Mai 1979 (...) gehen davon aus, dass es Tieren weniger Schmerzen und Leiden bereitet, wenn sie vor dem Blutentzug betäubt werden. Die damit übereinstimmende Einschätzung durch den Bundesgesetzgeber und dessen Annahme, das Betäubungsgebot des § 4a Abs. 1 TierSchG sei zur Erreichung der Ziele des § 1 TierSchG geeignet und mangels einer gleich wirksamen Alternative auch erforderlich, sind unter diesen Umständen zumindest vertretbar.

Gleiches gilt für die Beurteilung der Ausnahmeregelung des § 4a Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG. Der Gesetzgeber hat die Befreiung vom Betäubungsgebot des § 4a Abs. 1 TierSchG unter den Vorbehalt einer Ausnahmegenehmigung gestellt, weil er das Schächten einer verstärkten staatlichen Kontrolle unterwerfen wollte. (...) Im Übrigen setzt die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG voraus, dass im konkreten Fall Bedürfnissen von Angehörigen einer Religionsgemeinschaft zu entsprechen ist, denen zwingende Vorschriften dieser Gemeinschaft den Genuss von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagen. Dadurch, dass das Gesetz Ausnahmen vom Betäubungsgebot nur unter diesen Voraussetzungen zulässt, wird zwangsläufig die Zahl der in Betracht kommenden Ausnahmen verringert. Bei einer Religion wie dem Islam kommt hinzu, dass dieser selbst, wie der Zentralrat der Muslime in Deutschland in seiner Stellungnahme ausgeführt hat, eine möglichst schonende Tötung von Tieren verlangt (...). Das Schächten muss nach den Regeln des Islam so vorgenommen werden, dass der Tod des zu schlachtenden Tiers so schnell wie möglich herbeigeführt wird und dessen Leiden unter Vermeidung jeder Art von Tierquälerei auf ein Minimum beschränkt werden (...). Auch von daher konnte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass der Ausnahmeverbehalt des § 4a Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG eine zur Gewährleistung eines ethischen Geboten verpflichteten Tierschutzes geeignete und auch erforderliche Maßnahme darstellt.

bb) Die in Rede stehende gesetzliche Regelung ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des mit § 4a Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG verbundenen Grundrechtseingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden

Gründe ist es den Betroffenen zuzumuten (...) warmblütige Tiere unter den vom Gesetzgeber festgelegten Voraussetzungen nur auf der Grundlage einer Ausnahmegenehmigung ohne vorherige Betäubung zu schlachten.

(1) Der Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit muslimischer Metzger wiegt allerdings schwer. Ohne Ausnahmehvorbehalt wäre es gläubigen Muslimen wie dem Beschwerdeführer nicht mehr möglich, in der Bundesrepublik Deutschland den Beruf des Schlachters auszuüben. Sie müssten sich darauf beschränken, in ihrem Betrieb entweder importiertes Fleisch geschächteter oder Fleisch nicht geschächteter, also unter Betäubung geschlachteter Tiere zu verkaufen, wenn sie ihren Betrieb wenigstens als Verkaufsstelle fortführen wollten und nicht, wie es der Beschwerdeführer für seine Person geltend gemacht hat, aufgeben würden, um sich eine neue Grundlage ihrer Lebensführung zu schaffen. Jede dieser Entscheidungen wäre für den Betroffenen mit weit reichenden Konsequenzen verbunden. (...)

Das Verbot trifft nicht nur den muslimischen Metzger, sondern auch seine Kunden. Wenn sie Fleisch geschächteter Tiere nachfragen, beruht dies ersichtlich auch auf der Überzeugung von der bindenden Kraft ihres Glaubens, anderes Fleisch nicht essen zu dürfen. Von ihnen zu verlangen, im Wesentlichen dem Verzehr von Fleisch zu entsagen, trüge den Essgewohnheiten in der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland nicht hinreichend Rechnung. Danach ist Fleisch ein weit verbreitetes Nahrungsmittel, auf das unfreiwillig zu verzichten schwerlich als zumutbar angesehen werden kann. Der Verzehr importierten Fleisches macht einen solchen Verzicht zwar entbehrlich, ist jedoch im Hinblick auf das Fehlen des persönlichen Kontakts zum Schlachter und der dadurch geschaffenen Vertrauensbasis mit der Unsicherheit verbunden, ob das verzehrte Fleisch tatsächlich den Geboten des Islam entspricht.

(2) Diesen Konsequenzen für gläubige muslimische Metzger und ihre ebenfalls gläubigen Kunden steht gegenüber, dass der Tierschutz einen Gemeinwohlbelang darstellt, dem auch in der Bevölkerung ein hoher Stellenwert beigelegt wird. Der Gesetzgeber hat dem dadurch Rechnung getragen, dass er Tiere nicht als Sachen, sondern als – Schmerz empfindende – Mitgeschöpfe versteht und sie durch besondere Gesetze geschützt wissen will (...). Dieser Schutz ist vor allem im Tierschutzgesetz verankert.

Er ist dort allerdings nicht in der Weise verwirklicht, dass den Tieren jede Beeinträchtigung ihres Wohlbefindens von Gesetzes wegen zu ersparen ist. Das Gesetz wird vielmehr lediglich von dem Leitgedanken bestimmt, Tieren nicht „ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden“ zuzufügen (...).

Dementsprechend sieht das Tierschutzgesetz von dem Gebot, Tiere nur unter Betäubung zu töten, nicht allein in § 4a Abs. 2 Nr. 2 Ausnahmen vor. Ausnahmen von der Betäubungspflicht bestehen vielmehr auch für Notschlachtungen, soweit eine Betäubung nach den gegebenen Umständen nicht möglich ist (...), und können außerdem für das Schlachten von Geflügel durch Rechtsverordnung nach § 4a Abs. 2 Nr. 3 in Verbindung mit § 4 b Satz 1 Nr. 3 TierSchG bestimmt werden. Darüber hinaus erlaubt § 4 Abs. 1 Satz 1 TierSchG generell das Töten von Wirbeltieren ohne Betäubung, soweit dies nach den Umständen zumutbar ist und Schmerzen vermieden werden können. Ist die Tötung eines Wirbeltieres ohne Betäubung im Rahmen weidgerechter Ausübung der Jagd oder aufgrund anderer Rechtsvorschriften zulässig oder erfolgt sie im Rahmen zulässiger Schädlingsbekämpfungsmaßnah-

men, darf die Tötung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 TierSchG vorgenommen werden, wenn dabei nicht mehr als unvermeidbare Schmerzen entstehen.

Gerade die zuletzt genannten Ausnahmen zeigen, dass der Gesetzgeber dort, wo sachliche Gesichtspunkte oder auch Gründe des Herkommens und der gesellschaftlichen Akzeptanz Ausnahmen vom Betäubungszwang nahe legen, Durchbrechungen des Betäubungsgebots als mit den Zielen eines ethischen Tierschutzes vereinbar angesehen hat.

(3) Unter diesen Umständen kann eine Ausnahme von der Verpflichtung, warmblütige Tiere vor dem Ausbluten zu betäuben, auch dann nicht ausgeschlossen werden, wenn es darum geht, einerseits die grundrechtlich geschützte Ausübung eines religiös geprägten Berufs und andererseits die Einhaltung religiös motivierter Speisevorschriften durch die Kunden des Berufsausübenden zu ermöglichen. Ohne eine derartige Ausnahme würden die Grundrechte derjenigen, die betäubungslose Schlachtungen berufsmäßig vornehmen wollen, unzumutbar beschränkt, und den Belangen des Tierschutzes wäre ohne zureichende verfassungsrechtliche Rechtfertigung einseitig der Vorrang eingeräumt. Notwendig ist stattdessen eine Regelung, die in ausgewogener Weise sowohl den betroffenen Grundrechten als auch den Zielen des ethischen Tierschutzes Rechnung trägt.

(a) § 4a Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG wird diesen Anforderungen im Ansatz gerecht. Die Regelung will im Hinblick auf Speisennormen vor allem der islamischen und der jüdischen Glaubenswelt (...) das Schächten aus religiösen Gründen auf der Grundlage von Ausnahmegenehmigungen ermöglichen (...). Über das Instrument der Ausnahmegenehmigung soll ein Weg eröffnet werden, der es erlaubt, öffentlicher Kritik am religiös motivierten Schlachten ohne Betäubung insbesondere in Form so genannter Haus- und Privatschlachtungen zu begegnen (...). Auf diesem Weg kann, wie schon erwähnt, unter anderem durch Nebenbestimmungen sichergestellt werden, dass den zu schlachtenden Tieren alle vermeidbaren Schmerzen und Leiden erspart werden (...). Ziel der Regelung ist danach, den Grundrechtsschutz gläubiger Muslime und Juden zu wahren, ohne damit die Grundsätze und Verpflichtungen eines ethisch begründeten Tierschutzes aufzugeben. Das trägt den Rechten auch des Beschwerdeführers angemessen Rechnung.

(b) Anders wäre es allerdings dann, wenn der Tatbestand des § 4a Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG so zu verstehen wäre, wie er vom Bundesverwaltungsgericht in dem Urteil vom 15. Juni 1995 (...) ausgelegt worden ist. Es hat das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm verneint, weil der sunnitische Islam, dem auch der Beschwerdeführer angehört, wie der Islam insgesamt den Verzehr des Fleisches nicht geschächteter Tiere nicht zwingend verbiete (...). § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG verlange die objektive Feststellung zwingender Vorschriften einer Religionsgemeinschaft über das Betäubungsverbot beim Schlachten.

Eine individuelle Sicht, die allein auf die jeweilige subjektive – wenn auch als zwingend empfundene – religiöse Überzeugung der Mitglieder einer solchen Gemeinschaft abstellt, sei demzufolge mit dem Regelungsgehalt des Gesetzes unvereinbar (...).

Diese Auslegung wird der Bedeutung und Reichweite des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG nicht gerecht. Sie führt im Ergebnis dazu, dass § 4a Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG für Muslime ohne

Rücksicht auf ihre Glaubensüberzeugung leer läuft. Die berufliche Tätigkeit eines Metzgers, der im Hinblick auf die Speisevorschriften seines Glaubens und des Glaubens seiner Kunden schächten will, um deren Versorgung mit dem Fleisch betäubungslos geschlachteter Tiere sicherzustellen, wird damit verhindert. Das belastet die Betroffenen in unangemessener Weise und trägt einseitig nur den Belangen des Tierschutzes Rechnung. In dieser Auslegung wäre § 4a Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG verfassungswidrig.

(c) Dieses Ergebnis lässt sich jedoch durch eine Auslegung der Tatbestandsmerkmale der „Religionsgemeinschaft“ und der „zwingenden Vorschriften“ vermeiden, die dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG Rechnung trägt.

Wie das Bundesverwaltungsgericht inzwischen selbst (...) entschieden hat, verlangt § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG mit dem Begriff der Religionsgemeinschaft keine Gemeinschaft, die im Sinne des Art. 137 Abs. 5 WRV die Voraussetzungen für die Anerkennung als öffentlichrechtliche Körperschaft erfüllt oder gemäß Art. 7 Abs. 3 GG berechtigt ist, an der Erteilung von Religionsunterricht mitzuwirken. Für die Bewilligung einer Ausnahme nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG sei vielmehr ausreichend, dass der Antragsteller einer Gruppe von Menschen angehört, die eine gemeinsame Glaubensüberzeugung verbindet (...). Als Religionsgemeinschaften in der Bedeutung des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG kommen deshalb auch Gruppierungen innerhalb des Islam in Betracht, deren Glaubensrichtung sich von derjenigen anderer islamischer Gemeinschaften unterscheidet (...). Diese Auslegung des Begriffs der Religionsgemeinschaft steht mit der Verfassung im Einklang und trägt insbesondere Art. 4 Abs. 1 und 2 GG Rechnung. Sie ist auch mit dem Wortlaut der genannten Vorschrift vereinbar und entspricht dem Willen des Gesetzgebers, den Anwendungsbereich des § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG nicht nur für Angehörige der jüdischen Glaubenswelt, sondern auch für Mitglieder des Islam und seiner unterschiedlichen Glaubensrichtungen zu öffnen (...).

Mittelbar hat dies Konsequenzen auch für die Handhabung des weiteren Merkmals der „zwingenden Vorschriften“, die den Angehörigen der Gemeinschaft den Genuss von Fleisch nicht geschächteter Tiere untersagen. Ob dieses Merkmal erfüllt ist, haben die Behörden und im Streitfall die Gerichte als Tatbestandsvoraussetzung für die begehrte Ausnahmegenehmigung zu prüfen und zu entscheiden. Bezugspunkt für diese Prüfung sind aber bei einer Religion, die wie der Islam zum Schächtgebot unterschiedliche Auffassungen vertritt, nicht notwendig der Islam insgesamt oder die sunnitischen oder schiitischen Glaubensrichtungen dieser Religion. Die Frage nach der Existenz zwingender Vorschriften ist vielmehr für die konkrete, gegebenenfalls innerhalb einer solchen Glaubensrichtung bestehende Religionsgemeinschaft zu beantworten (...).

Dabei reicht es aus, dass derjenige, der die Ausnahmegenehmigung nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG zur Versorgung der Mitglieder einer Gemeinschaft benötigt, substantiiert und nachvollziehbar darlegt, dass nach deren gemeinsamer Glaubensüberzeugung der Verzehr des Fleischs von Tieren zwingend eine betäubungslose Schlachtung voraussetzt (...). Ist eine solche Darlegung erfolgt, hat sich der Staat, der ein solches Selbstverständnis der Religionsgemeinschaft nicht unberücksichtigt lassen darf (...), einer Bewertung dieser Glaubenserkenntnis zu enthalten (...). Er kann den „zwingenden“ Charakter einer religiösen Norm im Lich-

te des Art. 4 GG auch nicht allein deshalb verneinen, weil die Religion zugleich Regeln kennt, die auf die Gewissensnot von Gläubigen Rücksicht nehmen und etwa im Hinblick auf den Aufenthaltsort und die dort herrschenden Speisegewohnheiten Abweichungen zulassen. Einem Antragsteller ist vielmehr die beantragte Ausnahmegenehmigung zu erteilen, soweit eine solche nicht aus anderen Gründen ausscheidet. Dabei ist durch Nebenbestimmungen und die Überwachung ihrer Einhaltung ebenso wie bei der Prüfung der Sachkunde und der persönlichen Eignung des Antragstellers auch in Bezug auf die besonderen Fertigkeiten des Schächtens sicherzustellen, dass die Belange des Tierschutzes so weit wie möglich gewahrt werden (...).

2. § 4a Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG steht, wenn die Ausnahmeregelung der zuletzt genannten Vorschrift im vorstehenden Sinne ausgelegt wird, auch im Übrigen mit dem Grundgesetz im Einklang. Insbesondere ist für die Annahme eines Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG oder das Diskriminierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG kein Raum, weil nach dieser Auslegung auch Muslime eine Ausnahmegenehmigung nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG erhalten können, die als Metzger ihre Kunden mit dem Fleisch geschächteter Tiere versorgen wollen, denen zwingende Vorschriften ihrer Religionsgemeinschaft den Genuss des Fleisches nicht geschächteter Tiere verbieten. (...)

1. Die angegriffenen Behörden- und Gerichtsentscheidungen verletzen das Grundrecht des Beschwerdeführers aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Die Behörden und die Verwaltungsgerichte haben die Notwendigkeit und die Möglichkeit einer verfassungsgemäßen Auslegung des § 4a Abs. 2 Nr. 2 Alternative 2 TierSchG verkannt und sind daher bei der Anwendung der Ausnahmeregelung vom Schächtverbot zu einer unverhältnismäßigen Beschränkung des genannten Grundrechts gelangt.

IV. Kommentar

Ernährungsvorschriften – Speisegebote und Speiseverbote – sind in fast allen Religionen zumeist aus Vorstellungen von „rein“ und „unrein“ entstanden. Im Judentum gelten Verbote z.B. für Schweinefleisch und den gleichzeitigen Verzehr von Fleisch- und Milchspeisen. Im Islam gelten sie ebenfalls für Schweinefleisch sowie Alkohol. Im Hinduismus sind das Fleisch der als „heilig“ geltenden Rinder und Affen nicht erlaubt und die Zubereitung und Aufnahme der Speisen rituell (wobei auch noch Kastenunterschiede gemacht werden). Im Jainismus – einer indischen Religion – gibt es das Gebot des Nichtverletzens von Lebewesen und demzufolge nur vegetarische Kost. Zusätzliche Kriterien für Speiseverbote sind die Art der Schlachtung. Im Judentum wie im Islam geht es dabei besonders – und dies betrifft das Schächten – um das Blut. Im Alten Testament heißt es: „Und Gott sprach: Alles, was sich regt und lebt, das sei eure Speise. Allein esset das Fleisch nicht mit seinem Blut, in dem sein Leben ist.“ Im Koran gibt es das Verbot des Verzehrs von „Verendetem, Blut, Schweinefleisch und allem, worüber ein anderer als der Name Allahs angerufen wurde“. Im Christentum sind Speisevorschriften jedoch so gut

wie unbekannt. Insofern könnte die vom Bundesverfassungsgericht entschiedene Problemlage bei vielen Experten wie bei vielen Laien mit mehr oder weniger christlich geprägter Sozialisation eher wenig Verständnis finden.

Es versteht sich von selbst, dass die Fleischproduktion rechtlich geregelt werden muss und dass die Vermeidung unnötiger Qualen und Schmerzen durch Tierschutz ein ethisches Minimum ist. Da unklar ist, ob Betäuben oder Schächten die „bessere“ Methode ist, konnte das Bundesverfassungsgericht kaum objektiv entscheiden; es hat die Problemlage mit dem Maßstab der im Grundgesetz garantierten Religionsfreiheit geprüft und kam – anders als das Bundesverwaltungsgericht – zu dem Ergebnis, dass das Selbstverständnis der konkreten islamischen Religionsgemeinschaft entscheidend sei. Es folgte damit der Auslegungspraxis, das Selbstverständnis der Religion nicht durch staatliche Grundrechtsinterpretationen leer laufen zu lassen.

Offen bleibt aber, ob eine Abwägung zwischen dem Zweck des Tierschutzgesetzes und der Religionsfreiheit wirklich sinnvoll ist. Einblicke in die Realitäten der massenhaften Fleischproduktion *vor den Schlachtungen* würden wohl manche Abgründe öffnen. Ein Beispiel sind die Transporte lebender Tiere über lange Distanzen – auch der quälende gigantische Viehtransport ins Ausland zum Zwecke der Schächtung. Auch die Schlachtungen sind und bleiben ein Problem – gelegentlich dringen Informationen über die Praxis nach außen. Schlachthöfe können Schlachtfelder sein.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts muss auch in einer historischen Dimension gesehen werden. Schächten war in Deutschland erlaubt und wurde zu Beginn der NS-Zeit verboten. Der jüdische Teil der Bevölkerung sollte in seinen religiösen Empfindungen und Gebräuchen verletzt werden. In der Bundesrepublik wurde es dann durch landesrechtliche Vorschriften wieder zugelassen oder stillschweigend geduldet. Erst seit 1986 gibt es die bundesweit geltende Regelung des grundsätzlichen Verbots der Schlachtung ohne vorherige Betäubung und die Möglichkeit der Ausnahmegenehmigungen aus religiösen Gründen. Dabei bleibt es auch nach dem Urteil.

Das nach dem Urteil in das Grundgesetz aufgenommene Staatsziel des Tierschutzes hat dem Tierschutz aber ein neues Gewicht gegeben. Deutschland ist damit übrigens Vorreiter in der EU. Es hat als erstes europäisches Land den Tierschutz als Staatsziel in der Verfassung verankert. Die Grundgesetzergänzung könnte zu einer anderen Gesetzgebung und zu einer anderen Rechtsprechung führen. Tierschützer und Tierversuchgegner fordern es. Sie verlangen die konsequente Umsetzung und sehen etwa in der industriellen Tierhaltung einen Verstoß gegen das neue Staatsziel. Vertreter der Agrarwirtschaft sehen im europäischen Maßstab wettbewerbsverzerrende Bedingungen für die deutsche Landwirtschaft und fordern ein Eintreten der Politik für vergleichbare Tierschutzstandards in der EU. Beschränkungen werden auch für die Wissenschaft befürchtet und von der Deutschen Forschungsgemeinschaft vorgetragen. Die künftigen Entwicklungen lassen sich wie bei dem Staatsziel „Umweltschutz“ und dem älteren Staatsziel „Sozialstaatspostulat“ (Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG) kaum prognostizieren.

Anmerkung

1 Urteil vom 15. Januar 2002 (Az. 1 BvR 1783/99)

Effizienz oder Exklusivität – was bringen Studiengebühren an deutschen Hochschulen?

Dominik Asef

Am 7. Juni 2002 demonstrierten Tausende Studierende in Berlin, Köln und Stuttgart gegen die Einführung von Studiengebühren an deutschen Hochschulen. Der bundesweite Aktionstag war der Höhepunkt mehrwöchiger Proteste, nachdem die Kultusministerkonferenz Ende Mai den Ländern freigestellt hatte, Gebühren von Studenten zu erheben, die die Regelstudienzeit um mehr als vier Semester überziehen. Der Erfolg der Demonstranten war bescheiden: Zwar konnten sie – im Verein mit Bundeskanzler Gerhard Schröder, dem die Diskussion im Wahlkampf denkbar ungelegen kam – die rot-grüne nordrhein-westfälische Landesregierung von der geplanten Erhebung einer „Verwaltungsgebühr“ von 50 Euro pro Semester für Einschreibung und Rückmeldung abbringen. Nichts ändern konnten sie aber daran, dass sowohl Nordrhein-Westfalen als auch einige weitere Länder beschlossen, Langzeitstudierende künftig zur Kasse zu bitten, wie es im Vorreiter-Land Baden-Württemberg schon seit Jahren üblich ist.

Die Kontroverse um Sinn und Unsinn von Studiengebühren hat sich zum Dauerbrenner der deutschen Bildungspolitik entwickelt. Im Bemühen, etwas Klarheit über die unübersichtliche Diskussion zu verschaffen, werden im Folgenden kurz die aktuellen Regelungen in Bund und Ländern skizziert und anschließend die zentralen Argumente von Befürwortern und Gegnern eines kostenpflichtigen Studiums dokumentiert.

1. Der Stand der Dinge

Studiengebühren an deutschen Hochschulen sind keine wirklich neue Idee: Bis zum Ende der sechziger Jahre war es an den Universitäten der Bundesrepublik üblich, so genannte Hörerentgelte zu entrichten. Diese wurden im Zuge verschiedener Bildungsreformen der sozialliberalen Koalition abgeschafft mit dem Ziel, die Chancengleichheit zu fördern.

Allgemeine Studiengebühren für das Erststudium gibt es in Deutschland derzeit lediglich an privaten Hochschulen. An öffentlichen Hochschulen wird nur ein so genannter Semesterbeitrag erhoben, mit dem vor allem das Studentenwerk, aber auch der Allgemeine Studierendenausschuss (AStA) mitfinanziert werden. In vielen Hochschulstädten wird mit dem Semesterbeitrag auch das Semesterticket erworben, das die kostenlose Nutzung von Bussen und Regionalbahnen ermöglicht. Je nachdem, ob es ein Semesterticket gibt und wie groß dessen Gültigkeitsbereich ist, liegt der Semesterbeitrag zwischen 15 und 150 Euro.

Seit der endgültigen Verabschiedung des sechsten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG) durch die rot-grüne Bundestagsmehrheit am 4. Juli 2002 ist den in einzelnen Bundesländern immer wieder aufkeimenden Diskussionen um allgemeine Studiengebühren vorerst ein rechtlicher Riegel vorgeschoben. Das Änderungsgesetz hat dem § 27 des Hochschulrahmengesetzes folgenden Absatz hinzugefügt (Bundestags-Drucksache 14/8361):

„(4) Das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt, ist studiengebührenfrei. In besonders begründeten Fällen kann das Landesrecht Ausnahmen vorsehen.“

In der Begründung des Gesetzes wird vor allem die Notwendigkeit einer bundesweit einheitlichen Regelung hervorgehoben:

„Die Debatte über die Einführung von Studiengebühren führt zu einer grundsätzlichen Verunsicherung derjenigen, die in den nächsten Jahren ein Studium aufnehmen wollen. Dies könnte in letzter Konsequenz zu einem Rückgang der Zahl der Studienanfänger führen. (...) Führen einzelne Länder oder Hochschulen Studiengebühren in nennenswerter Höhe für grundständige und konsekutive Studiengänge ein, kann darüber hinaus nicht ausgeschlossen werden, dass Studienbewerber und Studierende aus diesen Ländern an Hochschulen in Ländern, die keine Studiengebühren erheben, wechseln. Dadurch kann es zu erheblichen Kapazitätsproblemen und finanziellen Belastungen und in der Folge zu einer nennenswerten Verschlechterung der Studienbedingungen in den zuletzt genannten Ländern kommen. Die Einführung von Studiengebühren für grundständige und konsekutive Studiengänge soll deshalb bundesrechtlich grundsätzlich ausgeschlossen und damit die Zielsetzung des Artikels 72 Abs. 2 GG, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, verwirklicht werden.“

Das Gesetz schließt Gebühren für das Erststudium aus, lässt aber Ausnahmen in „begründeten Fällen“ zu. Als ein solcher zulässiger Ausnahmefall gilt die Erhebung von Gebühren von jenen, die deutlich länger studieren als es die Studienordnung als Regelstudienzeit vorsieht. Solche „Strafgebühren“ für Langzeitstudenten erfreuen sich in den Bundesländern zunehmender Beliebtheit. In Baden-Württemberg werden schon seit 1997 für jedes Semester, das die Regelstudienzeit um mehr als vier Semester übersteigt, 511 Euro (1000 Mark) fällig. Vergleichbare Regelungen sind inzwischen auch in Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Hamburg und Niedersachsen geplant oder bereits beschlossen. Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein beabsichtigen die Einführung von Studienkonten-Modellen, die ebenfalls darauf abzielen, Langzeitstudenten zu sanktionieren.

In Sachsen und Bayern gibt es bisher keine Gebühren für Langzeitstudenten. Zur Kasse gebeten wird man aber im Falle eines Zweitstudiums. Nach dem ersten Hochschulabschluss kostet jedes Semester 511 Euro (Bayern) bzw. 307 Euro (Sachsen).

Berlin, Brandenburg und Niedersachsen erheben „Rückmeldegebühren“ von 51 Euro je Semester. Diese Gebühren, die alle Studierenden betreffen, sind rechtlich umstritten.

ten; es gibt mehrere Klagen von Studenten, über die wohl erst im Laufe der nächsten Jahre abschließend entschieden wird.

Keinerlei Gebühren erheben bislang die Länder Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Hessen. Vor allem die hessische Landesregierung gilt jedoch als Gebührenbefürworterin, so dass zumindest die Einführung von Langzeitgebühren in absehbarer Zeit zu erwarten ist.

In internationaler Perspektive gibt es keine einheitliche Entwicklung in der Frage der Hochschulfinanzierung. Während einige Staaten wie die Niederlande und Großbritannien in den letzten Jahren Studiengebühren neu eingeführt haben, wurden sie beispielsweise in Irland kürzlich abgeschafft. In den USA ist die weitgehende Finanzierung von Hochschulen durch Studiengebühren keine Diskussion wert. Die Erhebung von Gebühren, die an den Eliteuniversitäten bei umgerechnet 25.000 Euro im Jahr liegen, wird als selbstverständlich angesehen. Harvard-Professor Roger Porter sieht in ihr gar einen Ausdruck amerikanischer Lebensphilosophie („Süddeutsche Zeitung“ vom 30. April 2002):

„Wir glauben daran, dass Menschen selbst die Verantwortung für ihre Hochschulausbildung übernehmen sollten. Warum soll die Allgemeinheit für Studenten zahlen, die später ein Vermögen verdienen?“

Ein oft diskutiertes Gebührenmodell ist das australische HECS-System (Higher Education Contribution Scheme). Charakteristisch für HECS ist, dass sich die Gebührenhöhe nach der Art des Studienganges richtet: 1999 kostete ein geistes- oder sozialwissenschaftlicher Studiengang den Studierenden umgerechnet 1716 Euro im Jahr, Mathematik, Ingenieur- oder Computerwissenschaften schlugen mit 2443 Euro zu Buche und Medizin mit 2860 Euro. Die Zahlung kann grundsätzlich auf zwei Wegen erfolgen: Entweder der Studierende bezahlt den vollständigen Betrag vor Beginn des Studiums und erhält dafür 25 Prozent Nachlass. Oder die Gebühr wird als Regierungskredit behandelt und muss erst dann zurückgezahlt werden, wenn der Absolvent eine Arbeit gefunden hat und über einer bestimmten Einkommensgrenze liegt. Die Zahlungsregelung wird oft kritisiert, weil Studenten aus finanzkräftigem Hause durch die Ermäßigung zusätzlich bevorteilt werden.

2. Die Sichtweise der Befürworter von Studiengebühren

Zu den bedeutendsten Verfechtern von Studiengebühren in Deutschland zählt das Centrum für Hochschulentwicklung (CHE), das 1994 von der Bertelsmann-Stiftung und der Hochschulrektorenkonferenz als eine „Reformwerkstatt für das deutsche Bildungswesen“ gegründet wurde. Das CHE sieht in der Erhebung von Studiengebühren Vorteile sowohl für die Hochschulen als auch für die Studierenden (<http://www.che.de/assets/images/Studiengebuehrenverbot.pdf>):

„Wer noch mehr junge Menschen durch eine Hochschulausbildung für Berufe der Zukunft qualifizieren will, muss die Hochschulen besser ausstatten und ihre Kapazitäten ausbauen. In Zeiten knapper öffentlicher Kassen sind die Kosten dafür jedoch ohne zusätzliche private Mittel nicht aufzubringen. Ein Verbot von Studiengebühren setzt die Chance dazu leichtfertig aufs Spiel.

Studiengebühren führen zu einem neuen Verhältnis zwischen zahlenden Nachfragern und Anbietern von Lehrleistungen: Studierende müssen nicht länger als Last begriffen werden, sondern Hochschulen werden mit bedarfsgerechten und differenzierten Studienangeboten in einem qualitativen Wettbewerb um Studierende werben.“

Während die meisten studentischen Interessenvertreter fundamental gegen Studiengebühren eingestellt sind, gibt es durchaus auch unter ihnen Befürworter. Die Argumentation ist dabei ähnlich der des CHE: Die Studenten erhoffen sich, als zahlende Kunden eher Gehör für ihre eigenen Ansprüche an die Hochschulen zu finden. In einem offenen Brief an die Regierung des Freistaates Sachsen erklärten am 2. Juli 2002 Studierende der Technischen Universität Dresden:

„Wir fordern moderate Studienbeiträge für alle Studierenden an der TU Dresden. (...) Der Studienbeitrag soll 100 Euro je Student und Semester betragen.“

Wer zahlt, wird fordern! Akzeptanz für Studienbeiträge kann nur entstehen, wenn deren Höhe und Verwendung transparent und demokratisch bestimmt werden. Studienbeiträge erhöhen den Druck, innovative Lehrangebote zu unterbreiten und ein hochwertiges Studium zu ermöglichen. Sie erhöhen außerdem den Druck auf die Studierenden, ihr Studium zügig voranzutreiben. Gleichzeitig darf sich kein Minister der sächsischen Staatsregierung mit Verweis auf Sachzwänge und Empfehlungen Dritter aus der Verantwortung für eigene fundierte Konzepte stehlen.“

Argumentieren die bisher zitierten Gebührenbefürworter in erster Linie mit marktwirtschaftlichen Überlegungen, so meldet sich mit dem Kommentator Christian Füller in der links-alternativen „tageszeitung“ vom 10. Juni 2002 eine ganz andere Stimme zu Wort. Für Füller ist die gegenwärtige Hochschulfinanzierung ein Instrument der herrschenden Klassen, mit dem eine Umverteilung von unten nach oben stattfindet:

„Verkehrte Welt: Ausgerechnet die Kinder der Bourgeoisie und des Angestellten­tums, die bereits die Eintrittskarte für Uni und beruflichen Aufstieg in der Tasche haben, mokieren sich über mangelnde Bildungschancen. (...) Die Politik hat die verqueren Maßstäbe der Studis längst übernommen. Wagt sich ein Wissenschaftsminister heute, die Privilegierten des Bildungssystems durch Eigenbeiträge in der Karriere zu bremsen, gefährdet er seinen Posten. Teilt ein Schulminister dagegen cool mit, den zwei Dritteln eklatant benachteiligten Grundschulern nicht helfen zu können, dann passiert – nichts. Nun verlangt niemand von den Studenten, sich selbst zur Kasse zu bitten. Aber man kann von ihnen als junge Intellektuelle erwarten, dass sie der Gesellschaft den Spiegel vorhalten – und darüber aufklären, wie ungerecht und undemokratisch das Bildungssystem wirklich ist. Studiengebühren sind dabei noch das kleinste Problem.“

Der Dortmunder Politikwissenschaftler Walter Krämer bearbeitet in einem Artikel für die Zeitschrift „Forschung & Lehre“ (Heft 8/99, S. 401f.) die gleiche Kerbe wie Füller:

„Die ‚höheren Klassen‘ – leitende Angestellte, Beamte und Selbständige, die über die Hälfte ihrer Kinder auf die Universitäten schicken – bestreiten ihre Erziehungskosten aus dem allgemeinen Steuersäckel. Von den Arbeiterkindern eines Jahrgangs dagegen studiert noch nicht einmal jedes fünfte. (...) Bezahlen müssen aber alle, insbesondere auch die Familien, die überhaupt keine Kinder auf die Universitäten schicken. (...) Ärzte, Ingenieure oder Rechtsanwälte verdienen nicht nur besser als Handwerker und Hilfsarbeiter, sie lassen sich die Basis dieses Mehrverdienstes auch noch von den Handwerkern und Hilfsarbeitern finanzieren!“

Unter den etablierten Parteien sprechen sich die Schwesterparteien CDU und CSU als einzige relativ deutlich für allgemeine Studiengebühren aus. Der bildungs- und forschungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Gerhard Friedrich, und der Abgeordnete Thomas Rachel unterstrichen in einer Erklärung vom 17. April 2002 (http://www.csu-landesgruppe.de/infoservice/abc_detail.jsp?ID=124):

„Die Union hält an ihrer Grundposition fest, dass der Bund überhaupt nicht berechtigt ist, Studiengebühren vorzuschreiben oder zu verbieten. Diese Frage fällt nach dem Grundgesetz ausschließlich in die Kompetenz der Bundesländer.“

Im Wahlkampf kündigte Friedrich mehrfach an, dass CDU/CSU das Studiengebührenverbot im Falle eines Wahlsieges rückgängig machen wollen. Die Union will die Entscheidung über die Erhebung von Studiengebühren also den Ländern überlassen, wobei sie solchen Gebühren grundsätzlich positiv gegenübersteht, wie das Wahlprogramm für die Bundestagswahl (www.cdu.de/regierungsprogramm/regierungsprogramm-02-06-b.pdf) belegt:

„Eine ernsthafte Debatte über neue Wege der Bildungsfinanzierung muss BAföG, Bildungssparen, Bildungsdarlehen, Gebühren bei einkommensabhängiger Darlehensrückzahlung sowie Freiplätze für Begabte und Bedürftige einbeziehen.“

Mit einer so weitreichenden Offenheit gegenüber Studiengebühren aller Art steht die Union in der bundesdeutschen Parteienlandschaft zwar relativ alleine. Ganz anders stellt sich die Lage jedoch dar, wenn es darum geht, Langzeitstudenten zur Kasse zu bitten. Die SPD, die Grünen sowie die FDP lehnen allgemeine Studiengebühren ab, vertreten aber verschiedene Konzepte, mit denen sie die Studenten zu einem rascheren Studium drängen wollen. Besondere Popularität hat dabei der Vorschlag des rheinland-pfälzischen Wissenschaftsministers Jürgen Zöllner (SPD), das so genannte „Studienkonten-Modell“, gewonnen (Erziehung und Wissenschaft 3/2002, S. 12ff.):

„Jeder Studierende (...) erhält mit Studienaufnahme an einer rheinland-pfälzischen oder nordrhein-westfälischen Hochschule ein Studienkonto (in Semesterwochenstunden) für ein Erststudium wie auch für spätere Weiterbildungsmaßnahmen und postgraduale Studien. Studienkontenunschädlich sind Fachwechsel bis Ende des zweiten Semesters sowie die Teilnahme an nichtprüfungsordnungsrelevanten Veranstaltungen. Damit wird ein gebührenfreies Studium je nach individueller Lebensplanung bis zur doppelten Regelstudienzeit gewährleistet. Erst danach erheben die Hochschulen für die weitere Inanspruchnahme ihrer Leistungen Gebühren.“

Das Studienkontenmodell zeichnet sich wie folgt aus: 1. Es hat keine abschreckende Wirkung auf die Ausbildungsrate, weil es gegenüber individuellen und gesellschaftlich gewünschten verschiedenen Lebensentwürfen offen ist. 2. Es bietet Anreize für ein zügiges Studium, da das verbleibende Studienkonto (...) für ansonsten gebührenpflichtige Weiterbildungsmaßnahmen und postgraduale Studien verwendet werden kann. 3. Es enthält im Rahmen eines von den Hochschulen organisierten Stipendiensystems eine gezielte Förderung begabter Studierender und des wissenschaftlichen Nachwuchses.

4. Es hat positive Auswirkungen auf die Finanzsituation der Hochschulen. Denn anders als bei den bisherigen Gebühren für Langzeitstudierende lohnt es sich für Hochschulen und Studierende, wenn das Studium zügig (s. o.) abgeschlossen wird. (...) 5. Das Studienkontenmodell bewirkt weiter den Aufbau attraktiver Weiterbildungsangebote, die einen umfangreichen, Nachfrage auslösenden hochwettbewerbsfähigen Weiterbildungsmarkt an den Hochschulen entstehen lässt. (...) 6. Da das Studienkontenmodell mit den bereits seit 1994 bestehenden leistungs- und belastungsorientierten Hochschulfinanzierungssystemen des Landes Rheinland-Pfalz verknüpft sein wird, entsteht für die Hochschulen eine Finanzierungssicherheit. Es besteht deshalb praktisch keine Gefahr, dass zusätzliche Einnahmen durch Studiengebühren teilweise oder über die Zeitschiene gar ganz mit der staatlichen Basisfinanzierung ‚verrechnet‘ werden.“

Dem Zöllner-Modell nicht unähnlich ist der Vorschlag, den die FDP in ihrem Wahlprogramm (www.fdp.de/portal/pdf/buergerprogramm2002.pdf) unterbreitet. Das Konzept der „Bildungsgutscheine“ soll neben Chancengleichheit für die Studenten auch eine gerechte Mittelverteilung an die Hochschulen garantieren:

„Die bundesweite Einführung von Bildungsgutscheinen sichert den Hochschulen eine leistungsgerechte Vergütung und ermöglicht den Ausbau der von den Studierenden bevorzugten Standorte. Bildungsgutscheine verkörpern für jeden angehenden Studierenden sein ‚Recht auf Bildung‘ und sollen nach Schulabschluss entsprechenden Studienanfängern vom Staat unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Bildungsgutscheine ermöglichen jedem Studenten, unabhängig vom Einkommen der Eltern, den Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses – und wahren damit die Chancengleichheit aller Studierenden. (...) Die Summe der Bildungsgutscheine jeder Hochschule entscheidet über die Höhe der Fördermittel durch den Staat. (...) Das System der Bildungsgutscheine garantiert ein gebührenfreies Erststudium. Daher lehnt die FDP die Einführung von allgemeinen Studiengebühren zum gegenwärtigen Zeitpunkt ab.“

Dass sich die Parteien in ihren Positionen und Konzepten auch intern längst nicht einig sind, zeigt nicht nur die Kontroverse zwischen den SPD-Spitzenpolitikern Schröder und Clement um die Einführung von Einschreibe- und Rückmeldegebühren in Nordrhein-Westfalen. Auch bei den Grünen gibt es unterschiedliche Auffassungen zu Studiengebühren, so dass das Thema im Wahlprogramm (<http://archiv.gruene-partei.de/bdk/wiesbaden2002/beschluss/wp/wahlprogramm2002-web.pdf>) jenseits des Minimalkonsenses eines gebührenfreien Erststudiums offen gelassen wurde. Und in der FDP melden sich aus den traditionell eigensinnigen Landesverbänden durchaus Stimmen, die die Ablehnung von allgemeinen Studiengebühren durch die Bundespartei nicht teilen. Als Befürworter allgemeiner Studiengebühren gilt beispielsweise der baden-württembergische FDP-Landesvorsitzende Walter Döring, der auf dem Dreikönigstreffen am 6. Januar 2002 in Stuttgart (www.fdp2001.de/docs/doe060102.pdf) formulierte:

„Kindergartengebühren ja – Studiengebühren nein – so stellt man ein ganzes Bildungssystem auf den Kopf. Wie kurbelt man Wettbewerb und Leistungsbereitschaft im deutschen Hochschulsystem an? Ganz einfach: Indem man sie verbietet! Dies scheint – überspitzt formuliert – die politische Linie von Bundesbildungsministerin Edelgard Bulmahn zu sein. Sie will Studiengebühren per Gesetz untersagen. Ein solches Gesetz verhindert nicht nur die Einführung einer vernünftigen, sozial verträglichen finanziellen Beteiligung der Studierenden an ihrem Studium, sondern sanktioniert sogleich auch noch die bei uns eingeführten Strafgebühren für Langzeitstudenten. Mit anderen Worten: Statt den Studenten via Eigenbeitrag einen gewissen Einfluss auf die Qualität des Lehrangebotes zu sichern und die Hochschulen dadurch zum Wettbewerb um ihre Klientel zu zwingen, werden Studiengebühren nun endgültig in schlichtes Bußgeld umgemünzt.“

3. Die Sichtweise der Gegner von Studiengebühren

Einen breiten Zusammenschluss von Studiengebühren-Gegnern stellt das Aktionsbündnis gegen Studiengebühren (ABS) dar. Ihm gehören zahlreiche Studierendenvertretungen, Fachschaftsorganisationen, Hochschulgruppenorganisationen, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), die PDS und diverse andere Initiativen, Verbände und Einzelpersonen an. Inhaltliche Grundlage des Bündnisses ist der „Krefelder Aufruf“, aus dem auch die folgenden Auszüge stammen (www.asta.tu-darmstadt.de/abs/grundlagen/krefelder_aufruf.html):

„Studiengebühren sind aus gesellschafts-, sozial- und bildungspolitischen Gründen abzulehnen. Sie lösen kein einziges Problem, sondern verschärfen die Krise des Bildungssystems.“

1. Studiengebühren befördern die Privatisierung sozialer Risiken. Bildung wird nicht mehr als ein öffentliches Gut gesehen, dessen Nutzung als allgemeines Recht gilt, sondern als zu erwerbende und zu bezahlende Dienstleistung, mit der jedeR einzelne in sein/ihr ‚Humankapital‘ investiert. In diesem Sinne sind Studiengebühren integraler Bestandteil des neoliberalen Politikmodells, dessen Ziel es ist, außer Bildung auch z. B. Beschäftigung, Gesundheit, Altersvorsorge und andere gesellschaftliche Aufgaben auf den/die einzelne/n abzuwälzen. (...)
2. Die sozialen Wirkungen und Steuerungseffekte von Studiengebühren sind gesellschaftlich schädlich. Studiengebühren fördern ein antisoziales und entsolidarisierendes persönliches Bildungsverhalten und verstärken die gesellschaftliche Verantwortungslosigkeit des Wissenschaftssystems. So genannte ‚bildungsferne‘ Schichten werden noch stärker von weiterführender Bildung abgeschreckt. (...)
3. ‚Sozialverträgliche‘ Studiengebühren kann es nicht geben! Das ist ein Widerspruch in sich. Jede Verkoppelung von Bildungschancen mit der – strukturell ungleichen – privaten Einkommens- und Vermögensverteilung in der Gesellschaft reproduziert die entsprechende Ungleichheit in der Bildung. (...)
4. Die Behauptung, Studiengebühren würden die Entscheidungsposition von Studierenden innerhalb der Institution Hochschule stärken, ist falsch. Das Gegenteil ist der Fall. Studiengebühren ersetzen Rechts-, Beteiligungs- und Mitwirkungsansprüche durch ein privates Marktverhältnis zwischen Verkäufern und Kunden (...) Wenn etwa Studierende nur noch als KundInnen, nicht mehr als Mitglieder der Universität betrachtet werden, haben sie konsequenterweise auch keinen Anspruch mehr auf selbstverwaltete Strukturen oder Sitz und Stimmrecht in den Hochschulgremien.“

Interessanterweise sind auch die Bundesverbände der Juso-Hochschulgruppen und der grün-alternativen Hochschulgruppen am ABS beteiligt. Sie vertreten somit einen anderen Kurs als die ihnen nahe stehenden Parteien SPD und Grüne, denn im Gegensatz zu diesen will das ABS nicht nur ein zeitlich begrenztes Erststudium gebührenfrei halten, wie es in seiner Broschüre „Gebühren für Langzeitstudierende?“ (Schriftenreihe des ABS, Heft 3, Juli 2002) klarstellt:

„Langzeitgebühren machen keinerlei Sinn. Sie produzieren Abbrüche statt Abschlüsse, und sie werden der Situation an den Hochschulen und der individuellen Lage der Studierenden nicht gerecht. Die meisten der für Langzeitgebühren ins Feld gebrachten Argumente sind nicht haltbar, da sie auf verfälschten Tatsachen oder spekulativen Schuldzuweisungen beruhen. Die Debatte um Langzeitgebühren besteht bislang größtenteils aus Mutmaßungen, Ressentiments und Diffamierungen. Die Befürworter von Langzeitgebühren handeln somit entweder aus Unkenntnis – oder aus rein ideologischen Motiven, aus denen sie Bildung vom Bürgerrecht zu einem künstlich kontingentierte abstufen wollen.“

Die PDS begründet ihre Fundamentalopposition gegen Studiengebühren aller Art mit der befürchteten Abschreckungswirkung gegenüber potenziellen Studenten. Maritta Böttcher, hochschulpolitische Sprecherin der PDS-Bundestagsfraktion, erklärte im Zusammenhang mit der Änderung des Hochschulrahmengesetzes im Bundestag am 25. April 2002 (<http://www.pds-im-bundestag.de/dms/download/00007022.doc>):

„Wir bleiben bei der klaren Forderung nach einer Sicherung der Gebührenfreiheit des Studiums. Deutschland braucht in Zukunft nicht weniger – das ist richtig –, sondern mehr gut ausgebildete Akademikerinnen und Akademiker. Die schrittweise Einführung von Studiengebühren schreckt junge Leute, insbesondere aus Familien mit geringem Einkommen von der Aufnahme eines Studiums nachweislich ab.“

Das Deutsche Studentenwerk (DSW) hat bei den Grazer Wirtschaftswissenschaftlern Richard Sturn und Gerhard Wohlfahrt ein Gutachten über die Umverteilungswirkungen der verschiedenen Alternativen zur Hochschulfinanzierung in Auftrag gegeben. Das Ergebnis widerspricht dem Argument von Gebührenbefürwortern, dass ohne Studiengebühren eine Umverteilung von Arm zu Reich und von Nicht-Akademikern zu Akademikern stattfindet (<http://www.studentenwerke.de/aktuell/Gutachtentext-Kurzfassung.pdf>):

„Die erste traditionelle Behauptung ‚Die Nicht-Akademiker finanzieren den Akademikern das Studium‘ ist in dieser Form für Deutschland nicht belegt und kaum belegbar. Vielmehr gibt es starke Anhaltspunkte für einen hohen Grad an ‚Eigenfinanzierung‘ über spezifische Steurrückflüsse, die gleichsam als *implizite* ‚Akademikersteuer‘ wirken. Zum einen bewirkt ein Studium als Humankapital-Investition im Durchschnitt, dass sich später aufgrund des höheren Einkommens und der Wachstumseffekte die Steuerbemessungsgrundlage verbreitert. Grüske und viele andere Autoren verweisen immer wieder auf den hohen Einkommensvorsprung der Akademiker. In diesem Sinn wird eine steuerfinanzierte, staatliche Subvention von Studienkosten tendenziell langfristig selbsttragend sein. Zum anderen ist der progressive Tarif der deutschen Einkommensteuer zu beachten. Dieser bringt es mit sich, dass bei gleichem Lebenseinkommen jene Steuerzahler, welche über die Zeit einen *weniger ‚glatten‘ Einkommensstrom* aufweisen, mehr Steuern zahlen. Ein Studium zeitigt typischerweise einen weniger ‚glatten‘ Einkommensstrom, da einer einkommensschwachen Studienphase einkommensstärkere Erwerbsphasen folgen. Daher entgeht Akademikern systematisch ein ‚*Glättungsvorteil*‘ beträchtlicher Größenordnung, der in der bisherigen Diskussion unbeachtet blieb. (...)

Das Argument ‚Die Armen zahlen den Reichen bei öffentlicher Finanzierung die höhere Bildung‘ wird zwar oft in hochschulpolitischen Diskussionen ins Treffen geführt und erscheint oberflächlich betrachtet plausibel. Warum ist es dennoch nicht haltbar? (...) Der niedrigen Einkommenschicht kommt, ebenso wie den mittleren Einkommenschichten, mehr von den höheren Bildungsausgaben zugute als sie zur Finanzierung beitragen. Nur die oberste Einkommenschicht mit Haushaltsnettoeinkommen von über DM 5.000 ist Nettoverlierer der öffentlichen Finanzierung von Hochschulbildung.“

Auch der Kölner Politikwissenschaftler Christoph Butterwege schlägt sich auf die Seite der Gegner von Studiengebühren. Im Interview mit der „Jungle World“ vom 19. Juni 2002 greift Butterwege die Argumentation des ABS auf:

„Es entspricht der neoliberalen Logik, dass versucht wird, über Studiengebühren einen Einstieg zu finden, um Bildung und Wissen zur Ware zu machen und den Bereich der Hochschulen noch stärker in die Privatisierungsoffensiven einzubeziehen. Der Neoliberalismus übt eine derartige gesellschaftliche Hegemonie aus, dass solche Vorstellungen bis weit in die rot-grüne Regierung hinein, ja selbst in den Gewerkschaften an Boden gewinnen. Man will alle möglichen gesellschaftlichen Bereiche marktgerecht umgestalten, auch den Bildungs- und Hochschulbereich. Davon verspricht man sich mehr betriebswirtschaftliche Effizienz und Leistung. (...)

Wenn man nach der Standortlogik verschiedene Bereiche marktförmig machen will, nimmt man in Kauf, Menschen, die in diesem Konzept nur noch als ‚Humankapital‘ fungieren, nachrangig zu behandeln. Man betreibt bewusst soziale Selektion. Die

Folge wird sein, dass immer weniger Arbeiterkinder den Weg an die Universitäten und Hochschulen finden. Schon jetzt sind die Zahlen blamabel. Eine solche Politik führt zum Gegenteil dessen, wofür die sozialliberale Koalition Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre mit der Öffnung der Hochschulen eingetreten ist.“

4. Fazit: Unklare Fronten

Wie die dokumentierten Beiträge zeigen, ist für die aktuelle Diskussion um Sinn und Unsinn von Studiengebühren vor allem die fehlende Klarheit des „Frontverlaufs“ zwischen den beteiligten gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen kennzeichnend. Die Parteien – mit Ausnahme der PDS – ziehen sich in der Frage auf ein „ja, aber“ zurück, das vor allem bei den Grünen manchem zu weit, in CDU/CSU und FDP hingegen einigen nicht weit genug geht; die SPD führte ihren Streit um die Zulässigkeit von Rückmeldegebühren gar mitten im Wahlkampf. Die Studentenvertretungen sind mehrheitlich gegen Gebühren eingestellt, aber auch nicht wenige Studenten erhoffen sich von Studiengebühren eine Verbesserung ihrer Position innerhalb der Hochschulen. Von der Wissenschaft kommen mitunter völlig gegenläufige Befunde, was die Verteilungsgerechtigkeit und die wirtschaftliche Effizienz verschiedener Modelle der Hochschulfinanzierung angeht. Ohnehin lässt sich die Diskussion nicht auf die Frage reduzieren, ob letztlich soziale oder ökonomische Gesichtspunkte den Ausschlag für die Wahl des Finanzierungsmodells geben sollen, denn beide Faktoren werden sowohl von den Befürwortern als auch von den Gegnern von Studiengebühren als Argumente für ihre eigene Position ins Feld geführt.

Nicht nur die Meinungen, sondern auch die vermeintlich objektiven empirischen Fakten zur Studiengebührendiskussion widersprechen sich teils fundamental. So führte das Meinungsforschungsinstitut FORSA 1996 und 1998 jeweils Umfragen zum Thema Studiengebühren durch. Die Ergebnisse von 1996 besagen, dass nur 28 Prozent aller Bundesbürger und gar nur 24 Prozent der unter 30-Jährigen für Studiengebühren seien. Diese Umfrage war Wasser auf die Mühlen der Gebührengegner und wurde von ihnen ebenso gern zitiert wie von den Gebührenbefürwortern die Studie von 1998. In dieser fand FORSA nämlich heraus, dass 54 Prozent der Gesamtbevölkerung und gar 66 Prozent der unter 30-Jährigen für die Einführung von Studiengebühren seien. Die Gegensätzlichkeit der Resultate gründet nicht in einem fundamentalen Meinungsumschwung zwischen 1996 und 1998, sondern in den von unterschiedlichen Interessen geleiteten Studiendesigns. So kritisiert Thomas Bultmann (in „Forum Wissenschaft“, Heft 2/98, S. 46) zu Recht an der 1998er Studie:

„Es ging (...) gar nicht um die Frage ‚Studiengebühren – Ja oder Nein?‘ bzw. ‚Studiengebühren – oder was stattdessen?‘, sondern ausdrücklich um die Konditionierung der Zustimmungsfähigkeit von Studiengebühren. Die Befragten wurden in eine manipulative Situation versetzt, zwischen verschiedenen Varianten von Studiengebühren wählen zu können – unter der Voraussetzung, dass Studiengebühren ohnehin eingeführt würden. Zudem hatten die Fragen in ihrer Reihenfolge einen genau orchestrierten Spannungsbogen zwischen ‚harten‘ Gebührenvarianten am Anfang und solchen, die in der veröffentlichten Meinung als ‚weich‘ oder ‚sozial verträglich‘ interpretiert werden, am Ende.“

Gleichermaßen muss sich die Umfrage von 1996 den Vorwurf gefallen lassen, das entgegen gesetzte Ergebnisinteresse zu bedienen: Gefragt wurde auch hier nicht „Studiengebühren – Ja oder Nein?“, sondern es wurde allgemein nach „Alternativen zur

Verbesserung der Situation an den Hochschulen“ gefragt und Studiengebühren als eine von mehreren Antwortmöglichkeiten angeboten. Die Zustimmungswerte erscheinen damit automatisch niedriger.

Das Thema Studiengebühren verspricht auch in Zukunft hitzige Debatten und wird auch in der beginnenden 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags zu den zentralen bildungspolitischen Streitpunkten gehören. Es steht zu befürchten, dass die Diskussionen zu wenig führen, solange nicht wenigstens die Wissenschaftler ihre persönlichen Ansichten und Emotionen zurück nehmen und sich um möglichst objektive Erkenntnisse bemühen, was Studiengebühren bewirken und was nicht. Nur auf einer solchen Basis können Politik, Medien und Bevölkerung fundierte Meinungen bilden und auf sinnvolle Entscheidungen hinwirken.

Anerkennung und Motivation – Erfahrungen mit Demokratie-Lernen in der Schule

Sibylle Reinhardt

Das Ergebnis der Landtagswahl 1998 in Sachsen-Anhalt schockierte allgemein: Die Deutsche Volks Union (DVU) erhielt fast 13 Prozent der Wählerstimmen; in der jüngsten männlichen Wählergruppe (18 bis 24 Jahre) sprach sich sogar fast ein Drittel der Wähler (32%) für die DVU aus (Holtmann 1998, S. 31f.). Das Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt beauftragte 1999 das Zentrum für Schulforschung und Fragen der Lehrerbildung der Universität Halle, den politischen Orientierungen der Schüler und Schülerinnen nachzugehen und auch Empfehlungen für die politische Bildung zu erarbeiten.

Im Sommer 2000 wurden ca. 1400 Schüler und Schülerinnen der Klassen 8, 9 und 11 verschiedener Schulformen in Sachsen-Anhalt befragt; auch wurden an zwei der Schulen in der Stichprobe Gruppendiskussionen mit Lehrern und Schülern geführt, die qualitativ auf Prozesse politischer Bildung hin ausgewertet wurden. Der umfassende Bericht über die Untersuchung erscheint im Sommer 2002 (Krüger/Reinhardt u.a. 2002). Im Folgenden werden die didaktischen Überlegungen, die auf den Ergebnissen beruhen, und die pragmatischen Empfehlungen für die Bildungspolitik in redaktionell angepasster Fassung wiedergegeben. Zwar beziehen sich die Daten und Schlussfolgerungen auf das Bundesland Sachsen-Anhalt, aber Grundzüge und Problemlagen dürften für andere Bundesländer mindestens den Status von Anfragen, wenn nicht von Hypothesen, haben. Solange keine Daten für die verschiedenen Länder vorliegen, ist dieses Material das beste verfügbare.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, wie schwierig Demokratie-Lernen offensichtlich ist. Es herrscht mehr Missverständnis als Verständnis eines parlamentarisch-repräsentativen politischen Systems einer pluralistischen Gesellschaft vor, wenn – so unsere Interpretation mancher Befunde – die Kategorien der privaten Welt (wie Sehnsucht nach Harmonie und Klarheit und Ablehnung von Konflikten bzw. Auseinandersetzungen) der politischen Welt übergestülpt werden. Zugleich zeigen die Daten so große Unterschiede zwischen einzelnen Schulen, einzelnen Klassen und unterschiedlichen Unterrichtsarrangements in ihrer Wirksamkeit für Demokratie-Lernen, dass didaktische Konsequenzen gezogen werden können. Diese Empfehlungen sind nicht in einem hypothesen-prüfenden Sinne bewiesen worden, aber sie können aufgrund der Studie als empirisch informiert gelten. In einem ersten Teil werden sie in vier Thesen organisiert, in einem zweiten Teil werden Empfehlungen aufgelistet.

These 1: Anerkennungsverhältnisse in der Schule sind die Bedingung für die aktive Teilnahme der Lernenden am Demokratie-Lernen

Die Gruppe der rechts orientierten Jugendlichen, die nach der Landtagswahl 1998 der Anlass für die empirische Untersuchung waren, haben sich als politisch klar und entschieden herausgestellt: sie verorten sich selbst als „rechts“, würden überwiegend DVU, Republikaner oder NPD wählen und sind politisch interessierter als der Durchschnitt der befragten Jugendlichen (der „rechte“ Weg zur Politik, vgl. Reinhardt/Tillmann 2002). Männlich dominiert, gewaltaffiner, jugendkulturell rechts organisiert, ausländerfeindlicher, verunsicherter – sie suchen offensichtlich den Halt in ihren Szenen (in denen sie relativ häufig politisch interessierte Freunde haben), den sie in geringerem Ausmaß als andere in Elternhaus, Schule oder Gesellschaft finden und suchen. Ihre Noten sind im Durchschnitt schlechter, sie gehen weniger gern zur Schule, sie lehnen schulische Partizipation eher ab, pro-soziale Werte werden weniger hoch geschätzt, ihr Vertrauen in Institutionen ist geringer, sie besuchen eher Sekundarschulen als Gymnasien, in ländlichen Regionen ist diese Problemgruppe größer als in den Städten, mit zunehmendem Alter wird die Wahrscheinlichkeit rechter Einstellungen geringer.

Schulen mit hoher und mit niedriger Belastung durch rechtsextreme Einstellungen ihrer Schüler unterscheiden sich in Merkmalen, die dem pädagogischen Einfluss zugänglich sind: Weniger belastete Schulen geben ausweislich der Aussagen ihrer Schüler und Schülerinnen mehr Möglichkeiten der Gestaltung des Schullebens, die Arbeit der Schülervertretungsgruppen wird als effektiver und bedeutungsvoller gesehen, das Lehrerverhalten ist weniger autoritär und weniger distanziert bei größerem schulischem Schlichtungspotenzial (Krüger/Pfaff 2001, S. 20, und Krüger/Pfaff 2002). „Wenn man in der Schule Probleme hat, findet man niemand, der sich um einen kümmert.“ – dieser Aussage stimmen an niedrig belasteten Schulen etwa ein Viertel der Befragten zu (14- und 15-jährige), an hoch belasteten Schulen aber fast 40 Prozent. Insgesamt haben die Schüler und Schülerinnen an hoch belasteten Schulen weniger Erfahrung mit partizipativem Handeln an ihrer Schule gesammelt als die Lernenden an niedrig belasteten Schulen. Zugleich sind die Jugendlichen an den Problemschulen weniger an den Entscheidungsprozessen in der Schule interessiert.

Wegen der wechselseitigen Verursachungen können wir nicht trennen, welche Anteile der Defizite auf einen Mangel an Angebot seitens der Institution und der Lehrenden zurückzuführen sind oder auf einen Mangel an Nachfrage seitens der Lernenden – denn beide sind an der Schulrealität beteiligt. Die Unterschiede der Einzelschulen (auch derselben Schulform) sind aber ein deutliches Indiz dafür, dass die Einzelschule einen Unterschied macht und dass deshalb die Einzelschule Einfluss nehmen kann und sich nicht in ihr Schicksal ergeben muss (sich aber auch nicht damit entschuldigen darf).

Axel Honneth (1994) hat Muster intersubjektiver Anerkennung formuliert, deren Unterschied auch für pädagogisches Handeln relevant ist: Liebe – Recht – Solidarität bezeichnen verschiedenartige und sich nicht wechselseitig kompensierende Interaktionssphären. (Vgl. auch Reinhardt 2002)

Anerkennung im Muster von Liebe und Freundschaft bedeutet konkrete Sympathie und Zuwendung; sie ist notwendig partikular. Ihre Ausweitung auf viele Beteiligte würde die exklusive Qualität der Beziehung zerstören. Liebe und Freundschaft haben jene Bindungsqualität, die – so Honneth – die „unverzichtbare Basis“ für jenes Selbstvertrauen des Individuums ist, das die Basis für die selbstbewusste Teilnahme am öffentli-

chen Leben ist. Die partikulare Beziehung kann nicht die Lehrer-Schüler-Beziehung beschreiben, aber die Zuwendung zum einzelnen Schüler ist auch in der Schule möglich. Nötig ist die Erfahrung von Respekt, von Freundlichkeit, von Achtung für das Individuum. Dabei geht es um die Akzeptanz des Einzelnen als Person, nicht unbedingt um die Akzeptanz seines Denkens und Handelns. Schulisches Lernen ist eine Art Dauerkrise, da sein Sinn in der Änderung der Person liegt, unabhängig vom Fach oder der erstrebten Qualifikation. Die Bewältigung dieser Krise ist nur mit Sympathie und Zuwendung leistbar.

Die Anerkennung der konkreten Person als selbstverständlich dazugehörig und als sowieso gemochter Mensch gelingt am ehesten in einer gemeinschaftlich verfassten Schule, die ein deutliches Wir-Bewusstsein und Wir-Gefühl entwickelt hat. Sie akzeptiert und schützt ihre Mitglieder – als Schule wiederum arbeitet sie mit ihnen zusammen an Änderungen der Person; Kritik am Erreichten ist ihr zweites Merkmal und hat den Sinn der Grenzüberschreitung.

Von völlig anderer Qualität ist die Anerkennung, die das Rechtssystem der Moderne ausmacht: Hier wird jeder und jede – überall und auch ohne konkrete Anwesenheit – als gleiche Person mit gleichem Recht geachtet. Diese universalistische Achtung ist die Basis für die Selbstachtung der Person. Bürger der Demokratie erkennen sich wechselseitig an – aufgrund des abstrakten Merkmals, Bürger zu sein. In der Idee der Menschenrechte wird dieser Status noch einmal generalisiert, weil Gesellschaft und Staat überschritten werden. Dieses zweite Muster der Anerkennung transzendiert das erste Muster radikal; es setzt der Partikularität von Liebe und Freundschaft die Allgemeinheit des Menschseins entgegen. Wie können Subjekte diesen Schritt überhaupt gehen? Honneths Antwort, dieser Typ der Achtung sei „eine rein kognitive Verstehensleistung“ (S. 178), gibt einen Hinweis auf die Bedeutung von Unterricht. Denn die allgemeine Achtung ist nicht erlebbar in nur konkreten Bezügen, sie muss gedacht werden, wofür Unterricht mit der Betonung von Denk-, Wertungs- und Reflexionsprozessen der Ort ist.

Solidarität als soziale Wertschätzung – das dritte Muster der Anerkennung – gilt der besonderen Person, die mit ihren besonderen Fähigkeiten zum Leben einer Gruppe beiträgt. Die Wertschätzung des einzelnen gilt diesem Beitrag zum gemeinsamen Leben und nicht etwa der Zugehörigkeit zu einem vordefinierten Kollektiv. Diese soziale Wertschätzung ermöglicht dem Individuum die Wertschätzung seiner selbst (Selbstschätzung). In der Schule verdient der Schüler als aktiv Teilnehmender diese Wertschätzung – im Unterricht, im Schulleben, in der Gremienarbeit. Dieses Muster der Anerkennung deutet auf unterschiedliche Wege von Partizipation in der Schule hin.

Vieles spricht dafür, dass die Gruppe der rechts orientierten Jugendlichen in ihrer Lebensgeschichte jenes Selbstvertrauen nicht so erwerben konnten, dass sie sich der Teilnahme am öffentlichen Leben (mit der Anerkennung anderer) öffnen. Deshalb müssen Lehrerinnen und Lehrer ihnen durch Sympathie und Anerkennung helfen, ohne deshalb Ausländerfeindlichkeit und andere rechte Orientierungen zu unterstützen.

These 2: Eine Schule lebt demokratisch durch Partizipation

Den Schulen Sachsen-Anhalts ist von den Befragten in unserer Studie ein – wie wir vermuten – bemerkenswert hohes Vertrauen ausgesprochen worden: Zwei Drittel äußern einiges oder viel Vertrauen in die Institution Schule (vgl. Reinhardt/Tillmann 2001, S. 10). Zwei Drittel der Befragten geben an, sie könnten Ausflüge und Schulveranstaltungen mitorganisieren und sich an der Ausgestaltung der Schule und an der Ges-

taltung von Projekttagen beteiligen (vgl. Schmidt 2001, S. 25). Hier ist eine Basis gegeben, damit Partizipation auch bei Interessenkonflikten und im Unterricht gefördert werden kann.

Der Schülervertretung messen ca. zwei Drittel der Befragten keine „große Bedeutung“ zu, weniger negativ wird die Möglichkeit gesehen, dass Vorschläge zur Lösung von Schulproblemen durch Schülervertreter die Situation an der Schule besser werden lassen (a.a.O.). Noch ungünstiger als für die SV sind die Einschätzungen der Partizipation im Unterricht: 68 Prozent der befragten Schüler geben an, den Unterricht so hinnehmen zu müssen wie er ist; zwei Drittel verneinen dem entsprechend, sie könnten bei der Unterrichtsgestaltung mitentscheiden. Allerdings gibt etwa die Hälfte auch an, sie könnten mit guten Vorschlägen den Unterricht in ihrem Sinne beeinflussen. Insgesamt wird wenig Partizipation im Bereich der institutionalisierten Interessenvertretung und im Kernbereich von Schule, dem Unterricht, wahrgenommen. Allerdings werden im Falle von guten Vorschlägen durch Schüler sowohl im Unterricht als auch in der Schülervertretung mehr Chancen auf Mitwirkung gesehen.

Schüler und Schülerinnen sind keine „gelernten“ Interessenvertreter und sind nicht ausgebildet im Arrangieren von Unterricht. Sie benötigen die Unterstützung der Lehrer und Lehrerinnen und der Schulleitungen, die den Mangel an Ressourcen aufseiten der Lernenden durch pädagogisches Engagement ausgleichen helfen müssen. Im Ergebnis wird die Arbeit für die Lehrenden nicht einfacher und sicher auch konflikthafter, weil mitwirkende Schüler eigene Interessen einbringen und vertreten werden. Aber auch für die Lehrenden werden Schulleben und Unterricht bei größerer Mitwirkung der Lernenden interessanter und lohnender.

Der klare Zusammenhang zwischen der Bereitschaft zur Mitwirkung in der Schule und der Bereitschaft zur allgemeinen politischen Mitwirkung (vgl. Reinhardt/Tillmann 2002) spricht der Schule als Institution die Möglichkeit und damit auch die Aufgabe zu, über die Förderung der Partizipation in der Schule die Qualifikation der Lernenden zur politischen Mitwirkung zu fördern. Damit wird nicht nur eine Systembedingung von Demokratie gefördert, sondern auch die Subjektwerdung der Jugendlichen. Dass die Mitwirkung der Lernenden auf verschiedenen Ebenen in Schule, Schülervertretung und Unterricht wichtig ist, ist eine alte pädagogische Forderung, die aber weithin noch nicht verwirklicht ist. Zu beobachten ist, dass die Lernenden die meisten Mitgestaltungsmöglichkeiten in Bereichen nahe der Freizeit sehen, die wenigsten aber im Bereich von Unterricht. Hier ist nicht nur der konkrete Unterricht angesprochen, sondern auch der Rahmen für diesen Unterricht (z.B.: Geben die Rahmenrichtlinien die Möglichkeit von Mitwirkung? Geben die äußeren Bedingungen die Chance auf Mitwirkung?).

Aus den qualitativen Teilen der Studie, besonders aus den Gruppendiskussionen, lassen sich didaktische Empfehlungen entnehmen. Für eine demokratische Schülervertretung ist die begleitende Unterstützung bei deren Entstehen und bei ihrem Kampf um Anerkennung nötig. Entmutigend wirken die In-Dienst-Name der SV als Handlanger der Lehrer, die sich mit einer Schülerhilfsgruppe die Erfüllung eigener Aufgaben erleichtern (vgl. Schmidt 2002). Sobald eine Schülervertretung in den Ruf gerät, Interessen von Lehrern zu fördern, verliert sie an Legitimität. Der komplizierte Weg zu einer (auch streitigen) Kooperation mit den Gruppen der Lehrer und Eltern bedeutet letztlich das Bemühen um das allgemeinere Wohl der Schule insgesamt.

In den Gruppendiskussionen ist deutlich geworden, dass Schüler und Schülerinnen einen weniger an Vorgaben orientierten und weniger lehrerzentrierten Sozialkundeunterricht fordern (den es bei manchen Lehrerinnen und Lehrern durchaus gibt). Die

Chancen auf Mitwirkung erhöhen sich in einem auch diskursiven, das Leben der Schüler einbeziehenden Unterricht. Dieser Unterricht hätte auch die Aufgabe, eine Plattform für Reflexionen auf die Mitwirkungen in Schule und Schülervvertretung zu bieten, denn die Handlungsfähigkeit der Partizipanten wird durch Prozesse des Austauschs gefördert und ihr Lernen wird durch die kognitive Verarbeitung strukturiert und gesichert.

Die Projektgruppe ist sicher, dass die hier geschilderten Defizite und die skizzierten Empfehlungen keineswegs nur die Schulen in Sachsen-Anhalt betreffen, sondern für die Schulen in allen Bundesländern von grundsätzlicher Bedeutung sind. Diese Vermutung müsste künftig durch weitere Untersuchungen geprüft werden.

These 3: Vielfältiger und kontroverser Sozialkundeunterricht fördert Demokratie-Lernen

Eine Reihe von Schülerantworten lässt den Schluss zu, dass dem Sozialkundeunterricht in wichtigen Punkten Vertrauen entgegengebracht wird. Fast die Hälfte gibt an, die Lehrer gingen im Sozialkundeunterricht oft auf ihre Fragen ein, ein weiteres Drittel sieht dies immerhin manchmal geschehen. Auch gibt mehr als die Hälfte an, sie könnten oft selbst dann ihre Meinung sagen, „wenn diese von der Meinung der Lehrer abweicht“ (Kötters-König 2002). Etwas weniger, nämlich knapp 40 Prozent, beobachtet oft, dass Lehrer die Meinungen der Schüler achten und sie ermutigen, diese im Unterricht zu äußern. Offensichtlich ist häufig ein Klima von Offenheit und Kontroversität gegeben.

Dieser positiven Atmosphäre entspricht das Arrangement des Unterrichts nicht im gleichen Maße. Insgesamt ist der Unterricht – wie es sich aus den Aussagen der Schülerinnen und Schüler schließen lässt – stark darbietend, wobei der Lehrer redet und Fragen stellt, die von einzelnen Schülern beantwortet werden, und wobei die Schüler sitzen und zuhören, während der Lehrer redet. Aber in einer Minderheit von Klassen wird von den Schülern ein Unterricht beobachtet, der zwischen darbietenden und partizipativen, kooperativen, lebensweltaufgreifenden und diskussionsorientierten Phasen wechselt. Einem solchen stärker handlungsorientierten Unterricht wird in der didaktischen Literatur seit langem – mit einer Annahme der Strukturhomologie zwischen diesem Unterricht und politisch-demokratischem Urteilen und Handeln – positive Lernwirkung zugesprochen (vgl. Breit/Schiele 1998).

Einige Ergebnisse der Studie unterstützen diese Annahme deutlich: Nicht nur ist die Zufriedenheit mit einem methodisch vielfältigen Unterricht größer, dieser Unterricht wird auch häufiger als Quelle politischer Kenntnisse angegeben. Dieser Unterricht fördert die Entwicklung der politischen Handlungsorientierung und er fördert deutlich das Verständnis für zentrale Strukturen einer parlamentarischen Demokratie (vgl. Kötters-König 2001, S. 10): Die Antworten auf Fragen nach der Funktion von Wahlen, danach, wer in einer Demokratie das Land regieren sollte, und nach dem Nachteil, wenn alle Parteien zusammen die Regierung bilden würden, hatten im Allgemeinen ein Fehlverständnis von Konflikten in Staat und Gesellschaft (vgl. Reinhardt/Tillmann 2002) offenbart. Wahlen sollen eher das Interesse an der Regierung steigern als einen gewaltfreien Wechsel der Regierung ermöglichen; das Land soll eher von Experten als von gewählten Abgeordneten regiert werden; der Nachteil einer Allparteienregierung wäre eher der Streit innerhalb der Regierung und weniger das Fehlen von Kritik im Parlament. Methodisch vielfältiger und kontroverser Unterricht fördert das Verständnis erheblich – in diesen Klassen wird spürbar häufiger zutreffend geantwortet als in den anderen. (Auch andere Zusammenhänge gehen in die erwartete Richtung, sind aber auf

den Faktor der Schulform zurückzuführen und nicht auf den Einzelfaktor der Unterrichtsmethode.) Die didaktische Konsequenz ist eindeutig: Methodisch auf das kontroverse und schüleraktive Arbeiten angelegter Unterricht fördert tatsächlich das Demokratie-Lernen und ist seinerseits zu fördern und zu fordern.

In den Ergebnissen zu politischen Orientierungen hatte sich das Geschlecht als starker Einflussfaktor gezeigt (vgl. a.a.O.). Die Tendenz, die Welt des Politischen mit Kategorien und Gefühlen des Privaten zu erfassen und damit an die persönliche Lebenswelt zu assimilieren, ist allgemein gegeben und bei Mädchen verstärkt zu beobachten. Die didaktische Konsequenz ist geschlechter-gerechter Unterricht in dem Sinne, dass der eher private Zugang zur Welt mit einem auch öffentlichen Zugang vermittelt wird. Der Ansatzpunkt ist die Verknüpfung von sozialen Phänomenen (z.B. die Familie) mit ihrer politischen Bedeutung und Bedingtheit (z.B. Familienpolitik) oder die Verknüpfung von persönlichen moralischen Dilemmata (z.B. um die Präimplantationsdiagnostik) mit der Setzung politischer Rahmenbedingungen und Vorentscheidungen (z.B. Embryonenschutzgesetz). Beide Zugänge – der persönlich-private und der öffentlich-politische – gehören in den Unterricht und dürfen nicht auf soziales Lernen oder auf die Kunde staatlicher Institutionen reduziert werden (vgl. Reinhardt 1999).

Die Daten zeigen, dass der Erwerb von Konfliktkompetenz eine höchst anspruchsvolle Bildungsaufgabe (nicht nur für Jugendliche) darstellt. Dies hat Konsequenzen für das methodische Arrangement und auch für die Inhalte des Unterrichts. Realitätsferne Darstellungen des demokratischen Systems erreichen die Lernenden kaum; sie erhalten einen Sinn für das Lernen erst dann, wenn sie für die Bearbeitung aktueller Konflikte, Probleme oder Fälle nützlich sind. Der verständige und streitige Umgang mit Konflikten – die inhaltlich je nach aktueller Situation wechseln und nicht prognostizierbar sind – wird am ehesten über den Umgang mit solchen aktuellen Konflikten gelernt. Der Schulunterricht hat die Möglichkeit, Lernende aus unterschiedlichen Milieus und mit unterschiedlichen Lebensgeschichten, Lebenslagen und Interessen sowie Überzeugungen in einen Zusammenhang von Auseinandersetzung und Suche nach Verständigung zu integrieren.

These 4: Lernende und Lehrende brauchen Spiegel für Selbstreflexion und Identitätsarbeit

Die quantitativen Daten haben in Verbindung mit den qualitativen Untersuchungen ergeben, dass weder die Probleme von rechten Orientierungen noch der Fehlverständnisse des demokratischen Systems in den Schulen durchweg bekannt sind. Die Gruppendiskussionen haben gezeigt, dass Schulen ganz unterschiedlich handeln können: Eine eher gemeinschaftsbezogene Identität überschreitet nicht automatisch die Grenzen der eigenen Kommunität und festigt sich u.U. sogar durch Abgrenzungen gegen Ausländer und andere Außengruppen; sie leugnet u.U. Konflikte und sucht dann den Konsens über die Tabuisierung von Auseinandersetzungen. Eine eher gesellschaftsbezogene Identität öffnet die Schule bis hin zu internationalen Kooperationen, geht offensiv mit inhumanen Tendenzen wie Ausländerfeindlichkeit um, akzeptiert Konflikte und ihre Mühsal und fördert innerschulische Demokratie.

Anregungen zur Selbstbetrachtung und zur Selbstfindung können die Ergebnisse empirischer Forschung geben:

- Die landesweiten Daten der Studie „Jugend und Demokratie in Sachsen-Anhalt“ sind für alle Schüler und Schülerinnen des Landes ein Anlass sich zu fragen, wie sie denken und urteilen und ob sie das so wollen. Der Spiegel der Empirie provo-

- ziert Selbstbefragungen, die im Unterricht einen Prozess von Wahrnehmung und Beurteilung anstoßen können.
- Die Daten der Einzelschulen können (in einigen wichtigen Punkten) den Schulen unter Wahrung der Anonymität nach außen übergeben werden. Die Schulen hätten die Möglichkeit, Problempunkte zu identifizieren und Wege zur Bearbeitung zu suchen. Dass die Daten einiger Schulen keinen Grund für Werbung, sondern zuerst einen Anlass des Erschreckens bieten werden, sei offen gesagt. (Andere Schulen wiederum werden Bestätigungen ihrer pädagogischen Arbeit finden.)
 - Aus der Studie könnte für die (Selbst-)Evaluationen von Schulen ein Instrumentarium hergestellt werden. Solche Evaluationen werden im Gefolge der PISA-Studie (Baumert u.a. 2001) eine Aufgabe werden; dabei sollte es außer um Lese- und mathematische bzw. naturwissenschaftliche Kompetenzen auch um politische Bildung gehen.
 - Schulklassen und Schulen könnten sich selbst kleine Instrumente erarbeiten, deren Einsatz ihnen Aufschluss über das Klima und über die Wahrnehmung von Partizipationschancen in der Schule verschaffen kann. Solche dezentrale kleine Evaluation ist zugleich ein Weg forschenden Lernens.
 - Auch die Ergebnisse landes- und bundesbezogener Simulationen von Wahlen durch Schüler und Schülerinnen können als Aufklärung zur Selbstaufklärung dienen (vgl. Tillmann/Langer 2000).

Empfehlungen für Bildungspolitik und für Schulen

Aus den Daten unserer Studie und aus unseren Interpretationen ergeben sich pragmatische Hinweise für politisches und pädagogisches Handeln. Diese Empfehlungen betreffen zwar in erster Linie das Land Sachsen-Anhalt, dürften aber auch für die Situationen in anderen Bundesländern anregend sein.

1) Wirtschaft und Bildung

Schulen mit hohen Anteilen von Schülern mit rechten Orientierungen befinden sich häufiger in Regionen mit wirtschaftlichen Problemen. Wirtschaftliche Unsicherheit dürfte sich leicht in Orientierungsunsicherheit umsetzen, die mit rechten Orientierungen einhergeht. Die Unterstützung von Ausbildungsplätzen durch das Land ist deshalb weiterhin notwendig. Aber die Schule mit der höchsten Ausländerfeindlichkeit liegt in einem Speckgürtel – hier müssen kulturelle und soziale Faktoren wesentlich sein, die die Einzelschule vermutlich beeinflussen kann.

2) Demokratische Öffentlichkeit

Die Zivilgesellschaft muss als ganze Gesellschaft Normen setzen und bekräftigen. Öffentliche Stellungnahmen (von Regierung, Medien, Verbänden, Vereinen, Individuen) und Aktionen (wie z.B. die Aktion Noteingang) geben Orientierung gerade auch für Unsichere und bringen das Selbstverständnis der Demokratie zum Ausdruck. Aber auch Lehrerinnen und Lehrer sind Hüter von Normen und Werten (und dürfen nicht, womöglich aus Versehen, durch lockere Sprüche und durch Zynismus bei den Lernenden den Eindruck erwecken, sie tolerierten rechte Tendenzen).

3) Politische Bildung in Sozialkunde

Demokratie-Lernen ist ausweislich der Daten ein ungemein mühsames Unterfangen und eine äußerst anspruchsvolle Bildungsaufgabe. Deshalb muss Sozialkunde als Fach der Allgemeinbildung gestärkt werden, und zwar durch Unterricht in allen Jahrgängen (und nicht nur mit einer Wochenstunde) und durch fachkompetenten Unterricht (nicht als Reststunden für fachfremd unterrichtende Lehrer). Der Unterricht selbst kann durch methodische Vielfalt, durch geschlechter-gerechte Zugänge (moralisch-politische Urteilsbildung) und durch Ansätze der Konfliktbearbeitung (handlungsorientiert-kontroverse Verfahren) das Demokratie-Lernen fördern.

4) Schülervertretungen

Die verfasste Schülervertretung (SV) lässt Demokratie in ihren Normen und Verfahren erfahrbar werden – und in ihren Schwierigkeiten. Schülerinnen und Schüler brauchen kontinuierliche Hilfen bei der Wahrnehmung ihrer Interessen. Die Fortbildung der Gewählten ist landesweit zu unterstützen durch regelmäßig wiederkehrende Angebote. Die Rechte der Schülervertretungen sind zu sichern und auszuweiten. An den einzelnen Schulen bedarf die Schülervertretung der andauernden Ermutigung durch Lehrende und Schulleitungen; ihre Indienstnahme für die Erfüllung von Lehreraufgaben schwächt dagegen ihre Legitimation.

5) Partizipation im Schulleben und im Unterricht

Die repräsentativ strukturierte Schülervertretung ist ein Weg der Partizipation in der Schule. Andere Wege sind die Mitwirkung der Lernenden an der Gestaltung des Schullebens im Alltag (von Projektwochen bis zu Klassenfahrten) und ihre Mitwirkung bei Entscheidungen über die Unterrichtsgestaltung. Besonders die Mitbeteiligung von Lernenden im Unterricht, die über die vom Lehrer angeordnete Beteiligung hinausgeht und den Gang des Unterrichts wesentlich beeinflusst, ist offensichtlich in der Regel schwach entwickelt und stellt deshalb eine wichtige Aufgabe für den Unterricht dar; ihre Ermöglichung durch Rahmenrichtlinien ist eine Aufgabe der Bildungspolitik.

6) Auseinandersetzungen mit Politik und politischen Themen

Bisher ist keine Schule mit dem Profil „Demokratie-Lernen“ bekannt. Die bei Schülern vorhandenen Fehlvorstellungen über Grundsätze und Verfahren, also letztlich den Sinn, von Demokratie machen es notwendig, dass Schulen sich mit den politischen Orientierungen ihrer Schülerinnen und Schüler auseinandersetzen. In Projektwochen könnten politische Themen bearbeitet werden, Arbeitsgruppen mit politischer Thematik sollten gefördert und Foren zur Diskussion gegründet werden. In den Schulen müssten Zeitungsecken (Modell Wiener Café) mit regionalen und überregionalen Zeitungen den Lernenden die Lektüre politischer Nachrichten nahebringen. Die Medien hätten hier eine Daueraufgabe des Sponsoring.

7) Umgang mit Konflikten und Öffnung nach außen

Entgegen den überall vorhandenen Sehnsüchten nach Harmonie und schnellem Konsens müssen die Schulen sich ihren Interessenkonflikten und Problemen stellen. Aus-

länderfeindlichkeit tritt im Alltag von Schulen nicht ohne weiteres zu Tage, selbst wenn viele Lernende so denken und fühlen. Den Schulen kann und muss empfohlen werden, inhumane Tendenzen nicht zu leugnen, sondern sich der Auseinandersetzung offensiv zu stellen. Ein offener Umgang mit Problemen kann die Jugendlichen konstruktive Strategien des Umgangs erfahren lassen. Die Öffnung nach außen bis hin zu internationalen Kontakten verhindert die Einengung der Gemeinschaft Schule auf sich selbst und ihre Ausgrenzung gegen andere. Ängste vor dem Fremden können in realistischer Weise abgebaut werden; der Umgang mit Vielfalt kann erprobt werden.

8) Landes- und bundesweite Schülerwahlen

Die Simulation der Bundestagswahl 1998 in der Schülerschaft Sachsen-Anhalts hat inzwischen Modellcharakter erlangt. Schülerinnen und Schüler sammeln in diesen simulierten Landtags- oder Bundestagswahlen Probe-Erfahrungen mit demokratischen Verfahren und mit politischen Positionen. Die Diskussion der Ergebnisse kann zur politischen Identitätsfindung der einzelnen Schüler und Schülerinnen beitragen. Die Unterstützung des Landes ist wegen des Umfangs und der notwendigen Infrastruktur unabdingbar.

9) Forschung und Evaluation

Das Land Sachsen-Anhalt hat die Landtagswahl 1998 zum Anlass genommen, Informationen zu den politischen Orientierungen der Jugendlichen in den Schulen des Landes erheben zu lassen. Die Mitteilung der Ergebnisse ist für die Öffentlichkeit ein Beitrag zur Selbstverständigung, für alle Schulen enthalten die Daten wichtige Anlässe zur Selbstreflexion. Die Schulen, die in die Stichprobe einbezogen waren, werden über ihre Daten (im Vergleich zu den anonymisierten Daten anderer Schulen) informiert. Wünschenswert wären solche Forschungen als Daueraufgabe eines Landes und wünschenswert wäre auch die Entwicklung von Instrumenten der (Selbst)Evaluation politischer Bildung, damit Schulen sich besser kennen lernen können und ihre eigene Entwicklung realistischer planen können.

Der „Didaktische Koffer“, den das Forschungsprojekt für die Schulen des Landes Sachsen-Anhalt entwickelt hat, enthält zahlreiche weitere Informationen zum Forschungsprojekt, zu Praxisprojekten politischer Bildung, zu Institutionen für Kooperation und Information, Literatur zu Rechtsextremismus, Unterrichtsreihen für Sozialkunde – und zahlreiche Links (<http://www.zsl.uni-halle.de/didaktischer-koffer/>).

Literatur

- Breit, Gotthard/Schiele, Siegfried (Hrsg.) (1998): Handlungsorientierung im Politikunterricht. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag
- Baumert, Jürgen u.v.a. = Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basis-Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich
- Holtmann, Everhard (1998): Protestpartei am rechten Rand. Die DVU in der Wählerlandschaft Sachsen-Anhalts. Magdeburg: Landeszentrale für politische Bildung
- Honneth, Axel (1994): Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte. Frankfurt/Main: Suhrkamp

- Kötters-König, Catrin (2001): Handlungsorientierung und Kontroversität. Wege zur Wirksamkeit der politischen Bildung im Sozialkundeunterricht. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 50/2001, S. 6-12
- Kötters-König, Catrin (2002): Handlungsorientierung und Kontroversität im Sozialkundeunterricht. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle u.a. (Kap. 5)
- Krüger, Heinz-Hermann/Pfaff, Nicolle (2001): Jugendkulturelle Orientierungen, Gewaltaffinität und Ausländerfeindlichkeit. Rechtsextremismus an Schulen in Sachsen-Anhalt. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 45/2001, S. 14-23
- Krüger, Heinz-Hermann/Pfaff, Nicolle (2002): (Rechte) jugendkulturelle Orientierungen, Gewaltaffinität und Ausländerfeindlichkeit als Probleme für die Schule. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle u.a. (Kap. 3)
- Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank: Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen: Leske + Budrich 2002 (i.E.)
- Reinhardt, Sibylle (1999): Werte-Bildung und politische Bildung. Zur Reflexivität von Lernprozessen. Opladen: Leske + Budrich
- Reinhardt, Sibylle (2002): Jugendliche Anerkennungen zwischen Gemeinschaft und Politik – Bericht aus der Sachsen-Anhalt-Studie „Jugend und Demokratie“. In: Hafener, Benno/Henkenborg, Peter/Scherr, Albert (Hrsg.): Die Idee der Anerkennung in der Pädagogik. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 190-202
- Reinhardt, Sibylle/Tillmann, Frank (2001): Politische Orientierungen Jugendlicher. Ergebnisse und Interpretationen der Sachsen-Anhalt-Studie „Jugend und Demokratie“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 45/2001, S. 3-13
- Reinhardt, Sibylle/Tillmann, Frank (2002): Politische Orientierungen, Beteiligungsformen und Wertorientierungen. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle u.a. (Kap. 2)
- Schmidt, Ralf (2001): Partizipation in Schule und Unterricht. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 45/2001, S. 24-30
- Schmidt, Ralf (2002): Elemente politischer Bildung aus der Perspektive von Lernenden und Lehrenden zweier Schulen. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle u.a. (Kap. 8)
- Tillmann, Frank/Langer, Wolfgang (2000): Demokratische Vor-Laute. Schüler/innenwahl zum Bundestag '98. Ein Test in Sachsen-Anhalt. Opladen: Leske + Budrich

Wolfgang Sander: *Politik entdecken – Freiheit leben. Neue Lernkulturen in der politischen Bildung*, Schwalbach: Wochenschau 2001, 191 Seiten, 19,50 Euro

Der Gießener Politikdidaktiker W. Sander stellt den Grundwert „Freiheit“ mit der Absicht ins Zentrum, politischer Bildung eine deutlich identifizierbare Gestalt, eine Leitphilosophie zu geben. Über diese *pädagogisch* gemeinte Akzentuierung lässt sich trefflich streiten. Ich sehe das Hauptproblem dieser „Zwischenbilanz“ (S. 8) in drei anderen Punkten:

1. Die Kritik an der *kategorialen* Politikdidaktik überzeugt nicht, denn Sander folgt eindeutig selbst dieser Bildungstheorie! Er unterscheidet unterschiedliche Zonen, eine Grammatik des Politischen: eine Oberfläche alltäglicher Wahrnehmung von Politik und einen Kern von Politik als dauernder menschlicher Aufgabe (anthropologische Dimension, Schaubild S. 110). Warum aber traut Sander sich nicht, diesen „weniger austauschbar(en)“ Kern als Kanon „grundlegender Bilder des Politischen“, als „Knoten in Wissensnetzen“ auszuformulieren? Die Diagnose, dass der erkenntnis- und wissenschaftstheoretische Status von Kategorien (als isolierten Ein-Wort-Begriffen) nicht geklärt ist, ist noch lange kein Gegenargument, sondern könnte zu solcher Klärung gerade herausfordern.

2. Stattdessen werden „Tools“ angeboten, ein didaktischer Werkzeugkoffer für die Planung von Lernumgebungen. Sie liegen auf ganz unterschiedlichen Ebenen (Prinzipien, Methoden, Medien). Sander reiht sich damit in die neuzeitliche „Methodisierung“ von Didaktiken ein. Der schlechten Welt der Belehrungskulturen wird die gute Welt neuer Lernkulturen dichotomisch gegenübergestellt. Der Text ist programmatisch gehalten, ohne seine implizite Unterrichtsempirie offenzulegen. Dass z.B. das fragend-entwickelnde Unterrichtsgespräch – zu Recht – als problematisch gezeichnet wird, spielerische Formen wie die Talkshow oder Pro-Kontra-Diskussionen dagegen überhaupt nicht mehr hinterfragt werden, obwohl hierzu inzwischen skeptische Erfahrungsberichte vorliegen, ist eher fahrlässig (z.B. S. 91). Da hat der Grundkurs Sozialkunde am Ernst-Haeckel-Gymnasium in Jena ein kleines Schülerlexikon erarbeitet, das „erfolgreich“ anderen Schülerinnen und Schülern der

Schule als kleines Nachschlagwerk für die politische Bildung angeboten wurde“ (S. 94) – schön, doch jetzt müsste eine qualitative Dokumentation und Analyse dieser Schülertexte die Lernprogressionen und auch Probleme aufzeigen, wenn das Buch Praktikern wirklich Neues sagen wollte. Hier wäre durch fallorientiertes Argumentieren das Tor zu empirisch-analytischer Argumentation erst aufzustoßen.

3. Der *Konstruktivismus* wird faktisch nur als individualistische Lerntheorie herangezogen. Es geht dann vor allem um „Passungen“ der Lernangebote mit der Welt im Kopf. Kognitive Dissonanzen als konfliktreiche Lerngelegenheit werden nur knapp angesprochen (S. 82). Die erkenntnistheoretische Problematik und damit Gegenstandsspezifität politischer Bildung, die Entstehung von Wissen in *sozialer* Interaktion, bleibt unterbestimmt. Es ist eben *nicht* unbedingt als wahrscheinlich zu betrachten, dass „40 Zuhörer eines Vortrages am Ende 40 verschiedene Vorträge gehört und aus diesen Eindrücken sehr unterschiedliche Konsequenzen für ihr Bild von der Welt gezogen haben“ (S. 77) – es gab doch einmal eine Kritik der affirmativen Didaktik und am „eindimensionalen Menschen“ der Konsumgesellschaft. Den sozialen Konstruktivismus als Erkenntnistheorie der Demokratie (K. Gergen, R. Rorty) oder die soliden pädagogischen Kritiken am Konstruktivismus ignoriert Sander. Überhaupt ist die Literaturverarbeitung erstaunlich selbstbezüglich.

Fazit: Es ist, als ob die Standpunktlogiken der 70er Jahre zwischen links und rechts ersetzt werden sollten durch eine konzeptionelle (Schein-) Kontroverse zwischen Lehren und Lernen. Ohne Realitätsbezug wird dieser selbstgesetzte Anspruch einer Wissenschaft vom politischen *Lernen* (S. 23) aber nicht einzulösen sein. Aber es ist ja erst eine „Zwischenbilanz“.

Tilman Grammes

Peter Herdegen: *Soziales und politisches Lernen in der Grundschule*, Donauwörth 1999; und: *Demokratische Bildung. Eine Einführung in das soziale und politische Lernen in den Klassen 5-10*, Donauwörth 2001

Politikdidaktik als Stufendidaktik?

Nimmt man die beiden Veröffentlichungen des Regensburger Politikdidaktikers Peter Herdegen, so scheint es so. 1999 beschreibt er „Soziales und politisches Lernen in der Grundschule“, 2001 „Demokratische Bildung. Eine Einführung in das soziale und politische Lernen in den Klassen 5-10.“

Vergleicht man diese beiden Inhaltsverzeichnisse, so zeigt sich eine analoge Grundstruktur: die klassischen didaktischen Fragen werden behandelt: es geht jeweils um Ziele, Inhalte, Methoden und Medien.

Unterschiedlich sind dagegen folgende Kapitel:

In der Primarstufe skizziert der Autor die Diskussion um die veränderte Kindheit mit ihren Konsequenzen für die politische Bildung; Ziele des sozialen Lernens stehen hier noch gleichberechtigt neben Zielen des politischen Lernens.

In der Sekundarstufe I treten andere Fragen in den Vordergrund: neben den Aufgaben der (Fach-)Didaktik, einem Abriss zur Geschichte und Demokratiekompetenz geht es um fachdidaktische Prinzipien, die von der Schülerorientierung bis zur Wissenschaftsorientierung reichen. Vor dem Hintergrund des politischen Denkens Jugendlicher spielen innenpolitische Kontroversen eine zentrale Rolle; dies wird am Beispiel der „Atomenergie“ in verschiedenen didaktischen Varianten durchgespielt: als Fall, als Problemanalyse, als Konfliktanalyse, mit Blick auf die Institutionen sowie als Medienanalyse.

In der Abfolge beider Bücher wird eine mögliche Lernbiographie von Schülerinnen und Schülern deutlich: die inhaltlichen Schwerpunkte verschieben sich, die Denkstrukturen wandeln sich, das politische System und die Bürgerrolle bilden neue Bezugspunkte. Aufgrund der Anlage als Arbeitsbücher eignen sie sich gut als Seminargrundlage (so meine Erfahrungen mit dem Grundschul-Buch): die Arbeitsvorschläge liefern Ideen für Arbeitsgruppen, die Geschichte eines Konflikts auf dem Schulhof (1999, 12ff.) und die zweifache Un-

setzung in ein Planungskonzept verweisen nicht nur auf didaktische Grundlagen, sondern bieten auch Ansatzpunkte, um Rollenverhalten, heimlicher Lehrplan, peer-group-Strukturen sowie Erzählungen als Methode zu thematisieren.

Auch wenn kein eigenes didaktisches Modell entwickelt wird, so bieten die Bücher doch eine gut lesbare und plausibel strukturierte Einführung für Studierende.

Insbesondere das Buch zum sozialen und politischen Lernen in der Grundschule kann als Indiz dafür genommen werden, dass in der politikdidaktischen Diskussion die Grundschule nicht weiter marginalisiert und ausgeklammert wird. Indem die Voraussetzungen der grundlegenden Bildung berücksichtigt werden, kann auch die Sozialisationsforschung als das eine Bezugssystem der politischen Bildung wieder auf ihre Beiträge befragt werden.

Demgegenüber tritt in der Sekundarschule I stärker der normative Zielhorizont in der aktuellen Diskussion um den „demokratiekompetenten Bürger“ in den Vordergrund. Nimmt man beide Bücher zusammen, so könnte man als Hypothese folgern: nicht die trennscharfe Abgrenzung einer Stufendidaktik für die Primarstufe, die Sekundarstufe I (und die Sekundarstufe II) stellt eine Zukunftsaufgabe der Politikdidaktik dar, sondern die Vernetzung von empirischen Befunden der Sozialisationsforschung mit den normativen Grundlagen der Demokratie, die Gewichtung und an aktuellen Problemen gewonnenen Einsichten in das Funktionieren von Politik, die nachvollziehbare Verknüpfung von fachdidaktischen Prinzipien und relevanten Politikfeldern, die Verringerung der Kluft zwischen didaktisch-methodischen Konzepten und dem alltäglichen Politikunterricht; dies könnte dazu beitragen, das Profil der politischen Bildung in der Schule zu schärfen und seine Potenziale auszuschöpfen.

Hans-Werner Kuhn

Die Entwicklung der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland – ein Überblick*

Richard Hauser

1. Zur Einführung

Die personelle Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland ist ein seit vielen Jahren vernachlässigtes Forschungsfeld¹. Auch die Politik interessierte sich wenig für die Entwicklung der gesamten personellen Verteilung, wenn auch viele Einzelmaßnahmen im Bereich der Beschäftigungspolitik, der Familienpolitik, der Rentenpolitik und der Agrarpolitik – um nur einige Bereiche zu nennen – gerade wegen ihrer verteilungsmäßigen Auswirkungen häufig sehr kontrovers diskutiert wurden. Erst der im Jahr 2001 erstattete Armuts- und Reichtumsbereich der Bundesregierung hat die Aufmerksamkeit stärker auf die Entwicklung der personellen Verteilung von Einkommen und Vermögen und insbesondere auf die Veränderungen am unteren und oberen Rand gelenkt².

Für die Analyse der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung stehen verschiedene statistische Datenquellen zur Verfügung:

- Die Einkommens- und Verbrauchsstichproben des Statistischen Bundesamtes (EVS), die seit 1962 alle fünf Jahre erhoben werden³.
- Das sozioökonomische Panel (SOEP), eine wissenschaftstragende Stichprobe, bei der seit 1984 jährlich dieselben Haushalte befragt werden; sie ist beim Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin angesiedelt⁴.
- Der jährlich erhobene Mikrozensus (MZ) des Statistischen Bundesamtes, der seit den 50er Jahren durchgeführt wird⁵.
- Das Europäische Haushaltspanel (ECHP), das 1994 unter der Regie des Europäischen Statistischen Amtes (Eurostat) begonnen und 2001 beendet wurde⁶.
- die in dreijährigem Abstand erstellte Einkommensteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes⁷.
- Die Vermögensteuerstatistik, die letztmals 1995 erstellt wurde, aber mit der Aussetzung der Vermögensteuer weggefallen ist⁸.

* Veröffentlicht mit freundlicher Genehmigung des Springer-Verlages. Der Aufsatz erscheint in englischer Sprache in: Richard Hauser, Irene Becker (Eds.): Reporting on Income Distribution and Poverty. Perspectives from a German and a European Point of View, Springer-Verlag, Berlin u.a. 2002 S. 7-28.

- Die 25%-Stichprobe der Sozialhilfeempfänger, die beim Statistischen Bundesamt verfügbar ist⁹.

Alle diese statistischen Datenbasen sind neuerdings unter bestimmten Bedingungen für wissenschaftliche Analysen in Form von Einzeldaten zugänglich. Jede dieser Datenquellen weist jedoch Einschränkungen auf, sei es, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen ausgeschlossen sind, sei es, dass bestimmte Einkommens- oder Vermögensarten nicht erfasst werden. Bei einigen prinzipiell einbezogenen Einkommens- und Vermögenskategorien gibt es überdies eine beträchtliche Untererfassung oder einen weit unter dem Verkehrswert liegenden Wertansatz. Daher ist die Forschung gegenwärtig noch darauf angewiesen, das Bild der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung mosaikartig zusammzusetzen, wobei aber einige weiße Flecken verbleiben.

Im Folgenden stützen wir uns auf die Einkommens- und Verbrauchsstichproben von 1973 bis 1998¹⁰, die mehrere Einschränkungen in bezug auf den erfassten Personenkreis aufweisen:

- Die in Einrichtungen lebende Bevölkerung ist ausgeschlossen.
- Haushalte mit sehr hohem Nettoeinkommen werden nicht erfasst; im Jahr 1998 waren dies Haushalte mit einem Nettoeinkommen von mehr als DM 35.000 pro Monat¹¹.
- Wohnungslose Personen sind nicht in der Stichprobe enthalten.
- Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand wurden erst ab 1993 erfasst; da die Erfassung der Ausländer schwierig war, dürften die weniger integrierten, erst seit kurzem anwesenden Ausländer stark unterrepräsentiert sein.

Außerdem sind Vermögenseinkommen und Einkommen von Selbständigen und Landwirten weit weniger gut erfasst als Lohneinkommen und Transfereinkommen¹². Vermögensbestände sind nur teilweise und nur in einigen Stichjahren erfragt worden¹³.

Als Beginn unserer Untersuchungsperiode wählen wir das Jahr 1973, das letzte Jahr, in dem noch Vollbeschäftigung im echten Wortsinn herrschte. Ab Ende 1974 begann dann der Anstieg der Arbeitslosigkeit, der – so wird in der Öffentlichkeit häufig vermutet – zu einer beträchtlichen Zunahme der Ungleichheit der personellen Verteilung von Einkommen und Vermögen führte. Diese plausible Hypothese, die durch Einzelbeobachtungen und Hinweise auf gesetzliche Einschränkungen im Bereich der sozialen Sicherung noch gestützt wird, werden wir im folgenden überprüfen.

Als erstes betrachten wir die Verteilung von drei zusammengefassten Bruttomarkteinkommenskategorien auf die jeweiligen Bezieher. In einem zweiten Schritt wenden wir uns der Verteilung der Nettoeinkommen auf Haushalte und Personen zu. In einem dritten Schritt ermitteln wir dann die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen auf Personen, die über die Verteilung der ökonomischen Wohlfahrt Auskunft gibt. Einige Ergebnisse über die Ungleichheit der Vermögensverteilung bilden den Abschluss.

2. Die Verteilung der Bruttomarkteinkommen auf die Bezieher

Bei Verteilungsanalysen richtet sich der Blick letztlich auf die personelle Verteilung der wirtschaftlichen Wohlfahrt. Als Indikatoren der wirtschaftlichen Wohlfahrt dienen dabei das *Nettoäquivalenzeinkommen der Personen* und das *Nettovermögen der Haushalte*. Die Verteilung dieser nachfolgend näher erläuterten Indikatoren ergibt sich aus einem mehrstufigen Prozess, den man schrittweise verfolgen muss. Die Ausgangsbasis bildet die Verteilung der Bruttomarkteinkommen auf die jeweiligen Bezieher. Dabei kann man die Markteinkommenskategorien „Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit“¹⁴, „Bruttoeinkommen aus selbstständiger Tätigkeit“ und „Bruttoeinkommen aus Vermögen“ unterscheiden. Zu den Einkommen aus Vermögen zählen dabei auch die geschätzten Mietwerte der eigengenutzten Eigentümerwohnungen und Häuser. Die jeweiligen Bezieherkreise unterscheiden sich, da es Personen gibt, die nur eine Einkommensart erhalten, und andere, die mehrere Einkommensarten beziehen, und schließlich Personen ohne jegliches Markteinkommen.

In Abbildung 1 sind die Änderungen in der personellen Verteilung der drei Bruttomarkteinkommenskategorien auf die jeweiligen Bezieher durch die Werte des Gini-Koeffizienten als Verteilungsmaß charakterisiert. Der Gini-Koeffizient weist bei völliger Gleichverteilung den Wert von 0% und bei extremer Konzentration des gesamten Einkommens auf eine Person den Wert von 100% auf. Je höher der Gini-Koeffizient liegt, desto ungleichmäßiger ist also die Verteilung. Im linken Teil wird die Verteilung unter den Beziehern innerhalb der *deutschen Bevölkerung* in Westdeutschland von 1973 bis 1998 dargestellt. Der rechte Teil der Abbildung bezieht sich auf den Zeitraum nach der Wiedervereinigung mit den Stichjahren 1993 und 1998, wobei die Bezieher innerhalb der *gesamten Wohnbevölkerung* erfasst wurden. Angesichts der immer noch bestehenden Unterschiede im Lohnniveau werden die beiden Landesteile zunächst getrennt betrachtet.

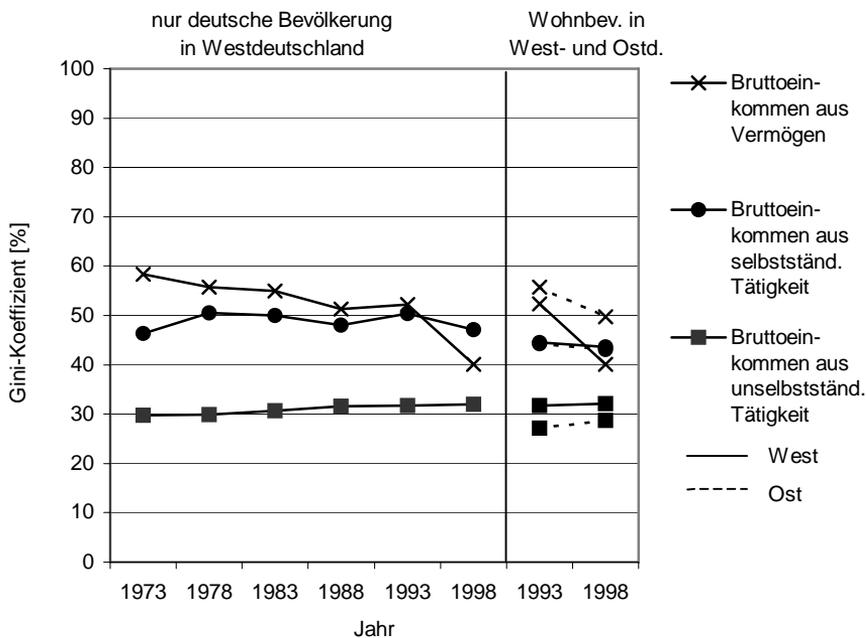
Es überrascht kaum, dass die Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit weit weniger ungleich verteilt sind als die beiden anderen Einkommenskategorien. Diese Unterschiede würden sich noch stärker zeigen, wenn keine Untererfassung der Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit und der Einkommen aus Vermögensbesitz vorläge und wenn die oberste Einkommensgruppe, bei der diese beiden Einkommensarten dominieren¹⁵, nicht aus den Stichproben ausgeschlossen wäre.

Betrachtet man nunmehr die Entwicklung der Ungleichheit im Zeitverlauf, so erkennt man in Westdeutschland von 1973 bis 1998 einen leichten, aber kontinuierlichen Anstieg des Gini-Koeffizienten für die Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit, der insgesamt 7,6% beträgt. Für die breite Schicht der beschäftigten Arbeitnehmer hat sich also nur eine geringe Zunahme der Ungleichheit ihrer Lohn-einkommen ergeben. Überdies könnte ein Teil dieser zunehmenden Ungleichheit durch die gestiegene Anzahl von Teilzeitbeschäftigungen verursacht worden sein, so dass sich also beim Kern der Normalbeschäftigungsverhältnisse vermutlich sehr wenig geändert hat¹⁶.

Die im Vergleich zu den Lohn-einkommen weit höhere Ungleichheit in der Verteilung der Bruttoeinkommen aus selbstständiger Tätigkeit unterlag zwar Schwan-

kungen, aber keinem steigenden oder fallenden Trend. Demgegenüber zeigte die Ungleichheit in der Verteilung der Bruttoeinkommen aus Vermögen, beginnend auf besonders hohem Niveau, eine abnehmende Tendenz. Dies dürfte auf der zunehmenden Verbreitung kleinerer Vermögensbestände beruhen. Die Ergebnisse für das Jahr 1998 sind allerdings nicht voll mit den Werten für frühere Jahre vergleichbar, da das Erhebungsverfahren ab diesem Jahr von Jahresanschreibung auf Vierteljahresanschreibung umgestellt wurde; dies führt zu nicht genau beschreibbaren Verzerrungen bei der Verteilung von Einkommenskategorien, die unregelmäßig anfallen, wie es häufig bei Vermögenseinkommen der Fall ist. Außerdem ist zu beachten, dass einbehaltene Gewinne und Wertsteigerungen nicht als Einkommen aus Vermögen erfasst wurden. Unter Einbeziehung dieser ebenfalls wohlfahrtsrelevanten Elemente hätte die Konzentration der Vermögenseinkommen vermutlich weniger deutlich abgenommen.

Abbildung 1: Gini-Koeffizienten in % zur Charakterisierung der Ungleichheit der Verteilung der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit, aus selbstständiger Tätigkeit und aus Vermögen auf die jeweiligen Bezüher 1973-1998



Quelle: Vgl. Tabelle 2 im Anhang

Die Wiedervereinigung hat zu weitreichenden Veränderungen in den alten und den neuen Bundesländern geführt, von denen hier nur die wichtigsten genannt werden können¹⁷: Neben der Übertragung der westdeutschen Institutionen einschließlich des

Systems der sozialen Sicherung und des Steuersystems in die neuen Bundesländer, der Einführung der Tarifautonomie und dem Wiederaufbau von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, wurden auch die Eigentumsverhältnisse neu geordnet. Dabei hatte die Rückerstattung enteigneter Betriebe, Grundstücke und Häuser Vorrang vor einer finanziellen Entschädigung. Das in Staatshand befindliche Produktivvermögen wurde weitgehend privatisiert. Die Umstellung der auf Mark der DDR lautenden Bankguthaben, Forderungen und Schulden im Rahmen der Währungsunion war mit einer zweifachen Entwertung verbunden: Einerseits wurden die einen Grundbetrag von 6.000,- Mark pro Person übersteigenden Forderungen nur 2 zu 1 umgestellt und andererseits führten die anfänglich hohen Preisniveausteigerungen zu einem Rückgang des Realwertes von Forderungen und Schulden. Löhne und Gehälter sowie andere laufende Einkommen wurden dagegen im Verhältnis 1 zu 1 umgestellt.

Dieser Umbruch spiegelt sich auch im Niveau der durchschnittlichen Markteinkommen und in deren Verteilung auf die Bezieher. Nach den Ergebnissen der EVS lag im Jahr 1993 das durchschnittliche Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit in Ostdeutschland nur bei knapp 66% des westdeutschen Niveaus, die durchschnittlichen Bruttoeinkommen aus selbstständiger Tätigkeit beliefen sich auf gut 54% und die Vermögenseinkommen machten nur 27% aus. Bis zum Jahr 1998 hatten sich diese Relationen für Ostdeutschland auf 73,5% bzw. 62,4% und 47,6% verbessert. Real gesehen, d.h. unter Berücksichtigung von Preisniveauunterschieden zwischen West und Ost, waren die Abstände noch um einiges geringer¹⁸. Da es sich bei diesen Angaben um Durchschnitte je Bezieher handelt, lässt sich hieraus aber noch kein Schluss auf die Unterschiede zwischen der durchschnittlichen Wohlfahrt in West- und Ostdeutschland ziehen.

Wie der rechte Teil von Abbildung 1 zeigt, waren mit der sich an die Wiedervereinigung anschließenden Umstellungsphase auch Verschiebungen in der Verteilung der Bruttomarkteinkommen auf die Bezieher verbunden. Zunächst kann man erkennen, dass sich die Gini-Koeffizienten im Jahr 1993 in Westdeutschland durch die Zunahme des ausländischen Bevölkerungsteils nur geringfügig ändern. Lediglich der Koeffizient für die Bruttoeinkommen aus selbstständiger Tätigkeit sinkt etwas stärker ab. Vergleicht man im Jahr 1993 die Gini-Koeffizienten für jede Einkommenskategorie zwischen West- und Ostdeutschland, so stellt man fest, dass die Lohneinkommen in Ostdeutschland weniger ungleich verteilt waren als in Westdeutschland und dass die Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit einen ähnlichen Ungleichheitsgrad aufwiesen, während die Vermögenseinkommen im Osten sogar noch ungleichmäßiger verteilt waren als im Westen.

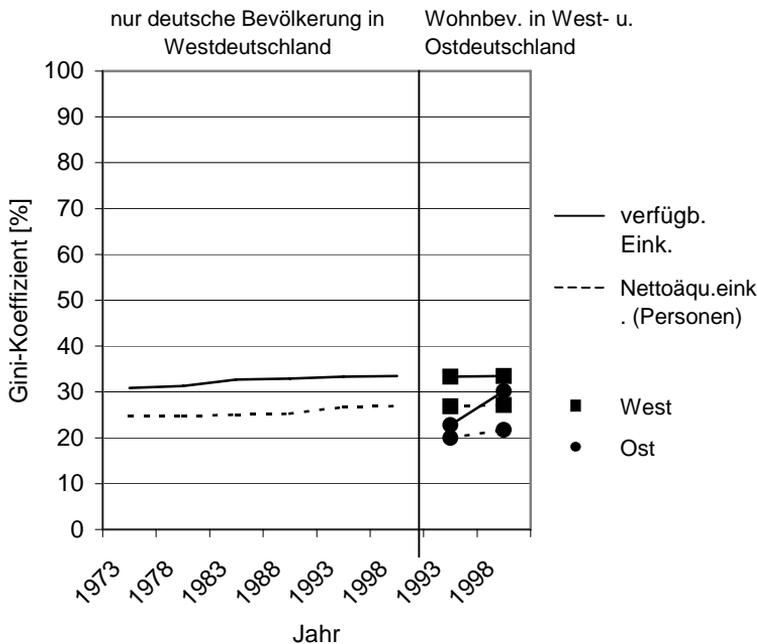
Innerhalb der Fünf-Jahres-Periode von 1993 bis 1998 nahm die Ungleichheit in der Verteilung der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit in den neuen Bundesländern mit einem Anstieg des Gini-Koeffizienten um 6% stärker zu als in den alten Bundesländern mit einer Zunahme von nur gut 1%. Trotzdem ist die Ungleichheit im Osten immer noch deutlich geringer als im Westen; der ostdeutsche Gini-Koeffizient lag auch 1998 noch um etwa 11% unter dem westdeutschen Wert. Bei den Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit zeigt sich nicht nur ein etwa gleich großes Ausmaß an Ungleichheit, sondern auch eine gleichartige Tendenz zu einer leichten Verringerung der Ungleichheit. Der Rückgang der Ungleichheit bei den Vermögenseinkommen ist im Osten geringer als im Westen, wobei aber die genannten methodisch bedingten Verzerrungen keine genaue Aussage zulassen.

3. Die Verteilung der verfügbaren Einkommen auf Haushalte

Einzelne Personen können mehrere Markteinkommensarten beziehen. Außerdem kann es in Haushalten mehrere Einkommensbezieher geben. Da man davon ausgehen kann, dass Haushalte Wirtschaftsgemeinschaften sind, in denen in der Regel „aus einem Topf“ gewirtschaftet wird, besteht ein zweiter Schritt zur Analyse der Verteilung der ökonomischen Wohlfahrt in der Untersuchung der Verteilung des Bruttomarkteinkommens auf die Haushalte, die man als Primärverteilung bezeichnet. Dieser zweite Schritt wird hier aus Platzgründen nicht explizit durch die Angabe von Verteilungsmaßen dargestellt.

Die Primärverteilung der Bruttomarkteinkommen wird durch das Steuer- und Transfersystem zur Sekundärverteilung, d.h. zur Verteilung der verfügbaren Einkommen auf Haushalte modifiziert. Das verfügbare Einkommen eines Haushalts, das auch als Nettoeinkommen bezeichnet wird, ergibt sich dabei aus der Summe der Bruttomarkteinkommen aller Mitglieder zuzüglich der an die Mitglieder fließenden Sozialleistungen und abzüglich der zu zahlenden persönlichen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. In Abbildung 2 zeigen die durchgezogenen Linien die Entwicklung des Gini-Koeffizienten während der Untersuchungsperiode.

Abbildung 2 Gini-Koeffizienten in % zur Charakterisierung der Ungleichheit der Verteilung der verfügbaren Einkommen auf Haushalte und der Nettoäquivalenzeinkommen auf Personen 1973-1998



Quelle: Vgl. Tabelle 2 im Anhang

Zunächst kann man feststellen, dass die Verteilung der verfügbaren Einkommen auf die Haushalte weit weniger ungleich ist als die Verteilung der Bruttomarkteinkommen auf die jeweiligen Bezieher. Dieses Ergebnis kommt einerseits durch das Zusammenfließen verschiedener Markteinkommen in Haushalten und andererseits durch die staatliche Umverteilung zustande, die über das progressiv gestaltete Steuersystem und das auf teilweisen Ausgleich von Einkommensausfall und von zu hohen Belastungen ausgerichtete System der sozialen Sicherung vorgenommen wird.

Mit Überraschung erkennt man auch, dass in Westdeutschland die mit Hilfe des Gini-Koeffizienten gemessene Ungleichheit der Verteilung der verfügbaren Einkommen auf die Haushalte in den Jahren von 1973 bis 1998 trotz der extrem starken Zunahme der Arbeitslosigkeit und der Wiedervereinigung nur leicht zugenommen hat. Der Anstieg des Gini-Koeffizienten von 1973 bis 1998 betrug lediglich 8,4%. Offenbar haben das System der sozialen Sicherung und das leicht progressive Steuersystem – zusammen mit anderen Faktoren wie die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen und die Tendenz zur Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße – den Einkommensausfall durch Arbeitslosigkeit im Durchschnitt weitgehend kompensiert.

Der leichte Anstieg des Gini-Koeffizienten setzte sich in Westdeutschland auch nach der Wiedervereinigung fort, wobei die Einbeziehung der ausländischen Haushalte keinen merklichen Unterschied verursacht¹⁹. In Ostdeutschland war die Ungleichheit der Verteilung der verfügbaren Einkommen auf die Haushalte im Jahr 1993 noch deutlich geringer als in Westdeutschland, aber die Zunahme der Ungleichheit war stärker ausgeprägt. Während die relative Differenz der Gini-Koeffizienten 1993 noch 46% betrug, verringerte sie sich bis 1998 auf 11%. Mit der Annäherung der Durchschnittseinkommen und des Lebenshaltungsniveaus ging also auch eine Annäherung im Ausmaß der Ungleichheit einher.

4. Die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen auf Personen

Würde man bei der Betrachtung der Verteilung der verfügbaren Einkommen auf Haushalte stehen bleiben, so ergäben sich krasse Verzerrungen des Bildes der Wohlfahrtsverteilung; denn für Ein-Personen-Haushalte und Mehr-Personen-Haushalte mit gleichem Nettoeinkommen würde eine gleich hohe ökonomische Wohlfahrt konstatiert, obwohl von den gleichen Nettoeinkommen eine unterschiedliche Zahl von Personen den Lebensunterhalt bestreiten muss. Auch die Alternative, das Pro-Kopf-Einkommen jedes Haushaltsmitglieds als Wohlfahrtsindikator heranzuziehen, würde zu Verzerrungen führen, da auf diese Weise die Einsparungen beim gemeinsamen Wirtschaften im Mehr-Personen-Haushalt und Bedarfsunterschiede zwischen Erwachsenen und Kindern ignoriert würden. Dieses Problem wird dadurch gelöst, dass ein *gewichtetes* Pro-Kopf-Nettoeinkommen ermittelt und jedem Haushaltsmitglied zugeordnet wird. Dieses gewichtete Pro-Kopf-Nettoeinkommen wird als Nettoäquivalenzeinkommen bezeichnet. Die Gewichte werden einer Äquivalenzskala entnommen, die dem ersten Erwachsenen eines Haushalts ein Gewicht

von 1,0, weiteren Personen über 14 Jahre Gewichte von 0,7 und jüngeren Kindern Gewichte von 0,5 zuordnet²⁰. Dieses als „alte“ OECD-Skala bezeichnete Gewichtungsschema dürfte den in den institutionellen Regelungen Deutschlands implizit enthaltenen Gewichtungen am nächsten kommen²¹.

Auf diese Weise gelangt man in einem letzten Schritt zur Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen auf Personen, deren Ungleichheit wiederum durch Gini-Koeffizienten gemessen wird²². Niveau und Veränderungen dieser Gini-Koeffizienten im Zeitablauf sind in Abbildung 2 durch die gestrichelten Linien dargestellt.

Als erstes kann man konstatieren, dass der Wert des Gini-Koeffizienten für die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen auf Personen deutlich niedriger liegt, als der Wert für die Verteilung der verfügbaren Einkommen auf Haushalte. Dieses Ergebnis entsteht einerseits durch die private Umverteilung innerhalb eines Haushalts, die sich durch die gleichmäßige Aufteilung des Einkommens ergibt, und andererseits durch das Faktum, dass die Nettoeinkommen mit der Haushaltsgröße positiv korreliert sind.

Als zweites kann man feststellen, dass der Gini-Koeffizient einen leichten, aber kontinuierlichen Anstieg der Ungleichheit unter der deutschen Bevölkerung in Westdeutschland signalisiert. Während sich in der ersten Fünf-Jahres-Periode von 1973 bis 1978 keine merkbliche Änderung ergab, nahm dieser Koeffizient in den folgenden zwanzig Jahren von 1978 bis 1998 um 9% zu. Es zeigt sich also eine weitgehende Parallelität mit der Zunahme der Ungleichheit der Verteilung der verfügbaren Einkommen auf die Haushalte, aber auch mit der Verteilung der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit auf die Bezieher (vgl. Abbildungen 1 und 2).

Fasst man nunmehr die Periode nach der Wiedervereinigung und die gesamte Wohnbevölkerung ins Auge, so erkennt man auch hier einen leichten Anstieg der Ungleichheit bei der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen auf Personen. Die Zunahme des Gini-Koeffizienten ist in der Fünf-Jahres-Periode von 1993 bis 1998 in den neuen Bundesländern mit 9% allerdings deutlich höher als in den alten Bundesländern mit 1,2%. Trotzdem ist die Ungleichheit in den neuen Bundesländern immer noch wesentlich geringer als in den alten; der Gini-Koeffizient lag 1998 noch um 20% niedriger. Auch hier zeigt sich also eine tendenzielle Parallelität mit der Verteilung der verfügbaren Einkommen auf Haushalte und auch mit der Verteilung der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit auf die jeweiligen Bezieher. Aus anderen Untersuchungen ist bekannt²³, dass der ausgleichende Effekt des Systems der sozialen Sicherung und des Steuersystems in den neuen Bundesländern sogar stärker ist als in den alten, so dass auch dies eine mitwirkende Ursache für die insgesamt geringere Ungleichheit in Ostdeutschland darstellt.

5. Verteilungsänderungen in den Randbereichen

Es ist bekannt, dass der Gini-Koeffizient Verteilungsänderungen in der Mitte der Verteilung betont, aber auf Verteilungsänderungen in den Randbereichen weniger sensitiv reagiert. Die Veränderungen in den Randbereichen werden besser sichtbar, wenn man die Personen nach ihrer relativen Position im Vergleich zum Durch-

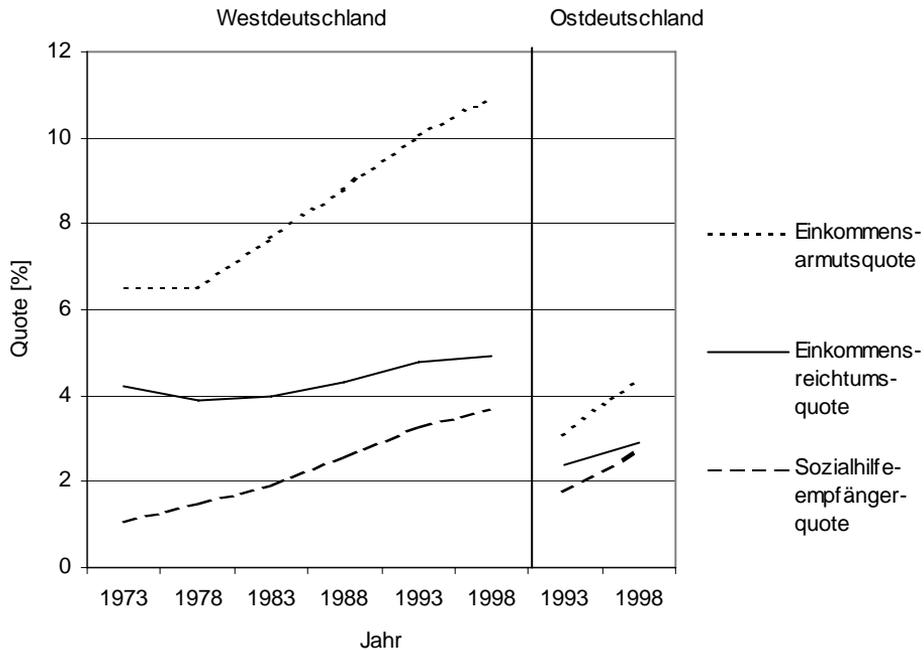
schnitt gruppiert und dann fragt, wie sich die Anteile derjenigen im Zeitablauf verändert haben, die weniger als 50% oder mehr als 200% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens beziehen. Dabei kann man die 50%-Grenze als eine Grenze der relativen Einkommensarmut und die 200%-Grenze als eine Grenze des relativen Einkommensreichtums ansehen. Beide Grenzen werden in dieser Weise verwendet²⁴.

Eine untere Grenze für ein der Würde des Menschen entsprechendes Mindesteinkommen wird in Deutschland außerdem durch die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe charakterisiert²⁵. Diese Grenze, die wegen einer genaueren Ausrichtung auf den jeweiligen individuellen Bedarf eigentlich ein breites Einkommensband darstellt, liegt im Regelfall etwas unter der 50%-Grenze, kann sie aber auch überschreiten. Der Anteil der Bevölkerung, der Sozialhilfe in Anspruch nimmt, kann daher als ein weiterer Indikator betrachtet werden, der die Veränderungen am unteren Rand der Verteilung kennzeichnet. In Abbildung 3 werden die Bevölkerungsanteile dargestellt, die unterhalb der Einkommensarmutsgrenze bzw. oberhalb der Einkommensreichtumsgrenze leben oder die Sozialhilfe beziehen. Beim Vergleich der Einkommensarmutsquote mit der Sozialhilfeempfängerquote muss allerdings beachtet werden, dass die Ergebnisse auf Basis der EVS nur solche Personen ausweisen, deren *Jahresnettoäquivalenzeinkommen* unterhalb bzw. oberhalb der jeweiligen Grenze liegen. Kurzzeitige Einkommensschwankungen werden durch die Durchschnittsbildung über 12 Monate ausgeglichen. Dagegen erfasst die Sozialhilfestatistik alle Personen, die am Jahresende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen; diese Personen müssen nur in den Monaten Dezember und Januar ein zu niedriges eigenes Einkommen bezogen haben.

Abbildung 3 zeigt in seinem linken Teil, dass die Einkommensarmutsquote in Westdeutschland ab 1978 kontinuierlich von 6,5% auf 10,9% angestiegen ist, sich also nahezu verdoppelt hat. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger hat sich im gleichen Zeitraum sogar mehr als verdoppelt, wobei bereits in der Periode von 1973 bis 1978 ein Anstieg zu beobachten war.

Wenn also auch die Trends gleichläufig sind, so kann man doch fragen, weshalb sich das Niveau der Quoten so stark unterscheidet. Hierfür gibt es mehrere Gründe: Erstens wurde die Sozialhilfeschwelle zwar im Zuge des Wirtschaftswachstums immer wieder angepasst, aber doch etwas weniger, als es dem Anstieg des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens entsprochen hätte. Hieraus können Abweichungen resultieren. Zweitens dürfte die Sozialhilfeschwelle für den größeren Teil der Empfänger unterhalb der 50%-Grenze liegen, so dass niedrigere Sozialhilfeempfängerquoten zustande kommen. Drittens umfassen die Sozialhilfeempfängerquoten deutsche und ausländische Bezieher, während sich die Ergebnisse der EVS nur auf Personen in Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand beziehen. Da die Sozialhilfeempfängerquote der Ausländer etwa ab 1980 die deutsche Quote erreichte und danach weit stärker angestiegen ist als die Quote der Deutschen, trug dies zu einem stärkeren Anstieg der Gesamtquote bei²⁶. Viertens muss man berücksichtigen, dass es einen nicht genau bekannten Anteil von Personen gibt, die zwar einen Sozialhilfeanspruch haben, ihn aber nicht geltend machen. Diese verdeckte Armut könnte nach den bisherigen Schätzungen²⁷ deutlich über zwei Prozentpunkte ausmachen, so dass sich der Abstand zwischen den beiden Quoten bei einer vollständigen Inanspruchnahme weiter verringern würde.

Abbildung 3: Sozialhilfeempfängerquoten^a, Einkommensarmutsquoten^b und Einkommensreichumsquoten^c 1973-1998



a Nur Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen am Jahresende innerhalb der gesamten Wohnbevölkerung (ab 1994 ausschließlich Asylbewerber)

b 50%-Grenze auf Basis der EVS; nur deutsche Bevölkerung

c 200%-Grenze auf Basis der EVS; nur deutsche Bevölkerung

Quelle: Vgl. Tabelle 2 im Anhang

Wirft man nun einen Blick auf die Entwicklung in Ostdeutschland, die im rechten Teil der Abbildung 3 abgebildet ist, so erkennt man auf niedrigerem Niveau eine gleichartige Entwicklung. Von 1993 bis 1998 nahm die Einkommensarmutsquote von 3,1% auf 4,4% zu, während die Sozialhilfeempfängerquote von 1,8% auf 2,7% anstieg. Dies korrespondiert mit der geringeren, aber steigenden Einkommensungleichheit in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland.

Die Einkommensreichumsquote ist in Westdeutschland und in Ostdeutschland ebenfalls angestiegen, wenn auch weit schwächer als die Einkommensarmutsquote²⁸. Dies deutet darauf hin, dass sich die Zunahme der Einkommensungleichheit vor allem im unteren Segment vollzogen hat.

Insgesamt kann man auf Basis dieser Ergebnisse konstatieren, dass sich in dem Vierteljahrhundert von 1973 bis 1998 bei einer getrennten Betrachtung der alten und neuen Bundesländer eine begrenzte Zunahme der Einkommensungleichheit ergeben hat, die sich in einer Ausdünnung der Mittelschichten niederschlug. Die Veränderung war jedoch im untersten Bereich stärker als im obersten.

Analysen, die auf unverbundenen Querschnitterhebungen beruhen, können den Eindruck hervorrufen, dass die Gesellschaft in fest zementierte Einkommenschichten unterteilt sei und auch auf der individuellen Ebene nur sehr wenige einkommensmäßige Auf- und Abstiege stattfänden. Dieser Eindruck wäre aber völlig falsch; denn die hier präsentierten Ergebnisse zeigen nur das Nettoergebnis der Auf- und Abstiege, die sich in der Betrachtungsperiode offenbar zu einem großen Teil kompensierten. Dabei ist mit *Aufstieg* eine Verbesserung der relativen Einkommensposition gemeint, die nur dann zustande kommt, wenn die individuelle Zunahme des Nettoäquivalenzeinkommens überproportional im Vergleich zum durchschnittlichen Einkommenszuwachs ist. Umgekehrt findet ein *Abstieg* bei einer unterproportionalen Zunahme statt.

Nur Analysen, die auf Wiederholungsbefragungen derselben Haushalte und Personen im Zeitverlauf beruhen – wie sie beispielsweise das Sozioökonomische Panel durchführt – können das Ausmaß der individuellen Auf- und Abstiege, d.h. der individuellen Einkommensmobilität, sichtbar machen. Einige beispielhafte Ergebnisse sollen dies belegen²⁹: Von den Personen, die in Gesamtdeutschland im Jahr 1995 einkommensarm waren, befanden sich drei Jahre später nur noch weniger als die Hälfte (46%) unterhalb der Einkommensarmutsgrenze. Jedoch konnten nur 5% der Einkommensarmen über die durchschnittliche Lage hinaus aufsteigen. Von den im Jahr 1995 als einkommensreich klassifizierten Personen verblieben innerhalb von drei Jahren 63% in dieser komfortablen Position, während 37% unter die 200%-Grenze abstiegen. Aber nur 2,4% sanken unter das durchschnittliche Nettoäquivalenzeinkommen ab. Die meisten Auf- und Abstiege finden also zwischen benachbarten Einkommensklassen statt. Sprünge von ganz unten nach ganz oben und umgekehrt, sind sehr selten. Generell herrscht also in West- und Ostdeutschland eine sehr beachtliche Einkommensmobilität. Die Aufstiege aus der untersten Gruppe scheinen aber häufiger zu sein als die Abstiege aus der obersten Gruppe. Damit kann man feststellen: Wenn jemand in einem Jahr einkommensarm ist, so lässt sich daraus nicht schließen, dass er immer arm sein wird, und das gleiche gilt für einkommensreiche Personen.

In Westdeutschland hat sich allerdings die Einkommensmobilität Mitte der 90er im Vergleich zur Mitte der 80er Jahre verringert und diese Tendenz scheint anzuhalten. Auch in Ostdeutschland hat ab Mitte der 90er Jahre – nachdem die größten Umstellungen erfolgt waren – die Einkommensmobilität deutlich abgenommen³⁰. Diese Tendenz zu einer Verfestigung der Einkommensunterschiede – auch etwas verschleiern als Zunahme der Stabilität charakterisiert – könnte ein Hinweis auf eine Verstärkung der herrschenden Chancenungleichheit sein.

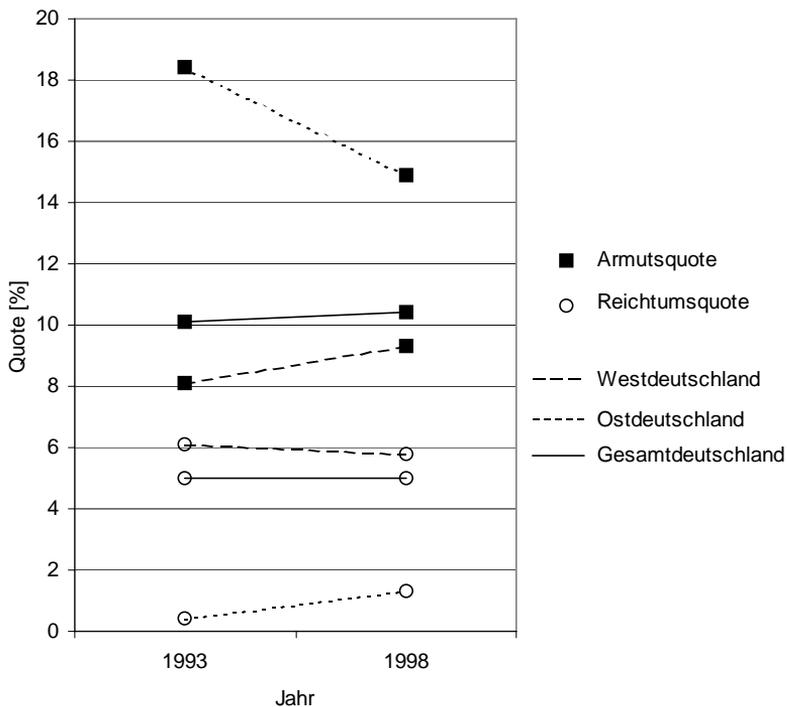
6. Eine Betrachtung der Ungleichheit aus gesamtdeutscher Sicht

Die bisherigen Analysen gingen ohne vertiefte Begründung davon aus, dass in Deutschland fast ein Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung noch zwei Teilgesellschaften bestehen; denn nur dann kann man die Einkommensarmen und die Einkommensreichen jeweils durch Bezugnahme auf den westdeutschen und den ostdeutschen Durchschnitt des Nettoäquivalenzeinkommens abgrenzen. Das politische Ziel einer Angleichung der Lebensverhältnisse ist aber unbestritten, und es wird durch vielfältige Maßnahmen verfolgt. Trotzdem ist dieses Ziel noch längst nicht erreicht.

Auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe lag das ostdeutsche durchschnittliche nominelle Nettoäquivalenzeinkommen im Jahr 1998 noch um 23,7% unter dem westdeutschen Niveau. Da das ostdeutsche Preisniveau nach einer Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung noch etwa 5% niedriger lag als in Westdeutschland³¹, betrug der Unterschied der Realeinkommen nur gut 18%.

Man gewinnt daher eine zusätzliche Einsicht über die Ungleichheit der Wohlstandsverteilung in Deutschland, wenn man für die gesamte Wohnbevölkerung die Gruppen der Einkommensarmen und der Einkommensreichen anhand der 50%-Grenze und der 200%-Grenze, bezogen auf den gesamtdeutschen Durchschnitt des Nettoäquivalenzeinkommens, abgrenzt. Auf Basis dieses für Gesamtdeutschland einheitlichen Referenzstandards ergibt sich ein anderes Bild der Entwicklung von 1993 bis 1998, wie Abbildung 4 zeigt.

Abbildung 4 Einkommensarmuts- und -Reichtumsquoten der Wohnbevölkerung in West-, Ost- und Gesamtdeutschland bei Verwendung des gesamtdeutschen Durchschnitts 1993 und 1998



Quelle: Vgl. Tabelle 2 im Anhang

Zunächst kann man feststellen, dass die gesamtdeutsche Armutsquote von 1993 bis 1998 nur geringfügig von 10,1% auf 10,4% angestiegen ist, während die gesamtdeutsche Reichtumsquote mit 5,0% sogar völlig gleich blieb. Bei dieser gesamt-

deutschen Betrachtungsweise ergeben sich jedoch auch unterschiedliche Entwicklungstendenzen für die alten und neuen Bundesländer. Der Aufholprozess, der insbesondere in der ersten Hälfte der 90er Jahre sehr ausgeprägt war, hat zu einer Abnahme der ostdeutschen Armutsquote von 18,4% auf 14,9% geführt und gleichzeitig die ostdeutsche Reichtumsquote von 0,4% auf 1,3% ansteigen lassen. Bei der westdeutschen Armutsquote ähnelt der Anstieg von 8,1% auf 9,3% in der Tendenz der Zunahme bei getrennter Betrachtung, aber auf einem niedrigeren Niveau.

Diese Unterschiede erklären sich durch die Einbeziehung der ostdeutschen Nettoäquivalenzeinkommen in die Durchschnittsbildung, wodurch der geamtdeutsche Durchschnitt im Vergleich zum westdeutschen abgesenkt und im Vergleich zum ostdeutschen erhöht wurde. Dies wirkt sich dann auch auf die Armuts- und Reichtumsgrenzen und die darauf beruhenden Anteile der relativ Armen und der relativ Reichen aus. Vereinfacht gesprochen hat die alte Bundesrepublik mit der Wiedervereinigung eine große Last übernommen, die sich auch in Verschiebungen der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung niederschlägt, und zwar insbesondere im obersten und untersten Bereich. Im Vergleich zum neuen, niedrigeren Gesamtdurchschnitt betrachtet, stehen sowohl die früheren westdeutschen Einkommensarmen als auch die früheren westdeutschen Einkommensreichen besser da, wenn sich auch an ihren Realeinkommen nichts geändert hat.

Als Zwischenergebnis dieser Betrachtungsweise kann man festhalten: Die ostdeutsche Armutsquote lag im Jahr 1998 mit 14,9% weit über der westdeutschen von 9,3% und die ostdeutsche Reichtumsquote erreichte mit 1,3% nur einen Bruchteil der westdeutschen Quote von 5,8%. Diese Relationen dürften sich bis zum Jahr 2002 noch nicht wesentlich verändert haben. Gerade die Betrachtung der oberen und unteren Randbereiche macht also deutlich, dass die künftig zu lösenden wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme vor allem in den neuen Bundesländern liegen.

7. Zur Ungleichheit der Vermögensverteilung

Die wirtschaftliche Wohlfahrt einer Person wird nicht nur durch das laufend zufließende Einkommen charakterisiert, sondern auch durch ihr Vermögen. Zwar sind die Erträge des Vermögens im Nettoäquivalenzeinkommen enthalten, aber die weiteren nutzenstiftenden Aspekte eines Vermögensbestandes, die man auch als die Funktionen des Vermögens aus individueller Sicht bezeichnet, bleiben unbeachtet. Es sind dies neben der Ertragsfunktion die Nutzungsfunktion, die Sicherungsfunktion, die Übertragungs- und Vererbungsfunktion, die Prestigefunktion und schließlich die Machtfunktion. Diese Funktionen sind bei einzelnen Vermögensarten je nach den rechtlichen Regelungen unterschiedlich stark ausgebildet. Überdies hängt es von der Höhe des jeweiligen Vermögensbestandes ab, welche Funktion in den Vordergrund tritt. Wer nur einige Aktien eines Zeitungskonzerns oder einer Fernsehstation besitzt, kann allenfalls auf eine Dividende und Wertsteigerungen hoffen. Wer aber eine Aktienmehrheit sein eigen nennt, der hat wirtschaftlichen Einfluss, der kann die öffentliche Meinung und die Politik beeinflussen und der kann dadurch gesellschaftliches Prestige erwerben. Neben der personellen Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen hat daher die personelle Verteilung der Vermögen eine eigenständige, wohlfahrtsbeeinflussende Bedeutung.

Bisher fehlt eine umfassende und detaillierte Volksvermögensrechnung, aus der das gesamte, dem Haushaltssektor zuzuordnende Vermögen zu entnehmen wäre. Die vorhandenen Schätzungen der Deutschen Bundesbank und anderer Stellen³² weichen weit voneinander ab. Die Statistiken über die personelle Verteilung des dem Haushaltssektor zuzuordnenden Vermögens sind noch unvollständiger als die Einkommenstatistiken. Besonders große Lücken gibt es im Hinblick auf die personelle Verteilung des Produktivvermögens und des im Ausland belegenen Vermögens. Während das in Form von börsenmäßig gehandelten Aktien repräsentierte Unternehmensvermögen erfasst werden kann, ist die Höhe und Verteilung des in anderen Kapitalgesellschaften, in Personengesellschaften, in Einzelfirmen und in Praxen gebundenen Vermögens nach Höhe und Verteilung nur aus Schätzungen bekannt³³. Auch das Gebrauchsvermögen der Haushalte wird auf der Ebene einzelner Haushalte nur teilweise erfasst. Die in Tabelle 1 zusammengefassten, aus verschiedenen Einkommens- und Verbrauchsstichproben – teilweise mit Hilfe von Schätzungen und Zurechnungen – abgeleiteten Ergebnisse können daher nur ein unvollständiges Bild der personellen Vermögensverteilung liefern. Die in Tabelle 1 wiedergegebenen Ergebnisse beziehen sich auf die zusammengefasste Größe „Nettovermögen“, das sich aus der Summe der zu Verkehrswerten bewerteten Vermögensbestände und Forderungen abzüglich aller Verbindlichkeiten ergibt. Da überdies die rechtliche Zuordnung von Vermögensteilen zu einzelnen Haushaltsmitgliedern unbekannt ist, wird für diese Darstellung immer der Haushalt als Bezugseinheit verwendet. Es handelt sich also um die Verteilung des Nettovermögens auf Haushalte ohne Berücksichtigung der Zahl der Haushaltsmitglieder.

Tabelle 1: Die Verteilung des Nettovermögens^a auf Haushalte (Dezilsanteile und Gini-Koeffizienten in%)

Jahr und Autor	Westdeutschland					Ostdeutschland	
	deutsche Haushalte			Wohnbevölkerung		Wohnbevölkerung	
	1973	1983	1988	1993	1998	1993	1998
	Wicke/ Mierheim ^b	Schlo- mann ^c	Hauser/ Stein ^d				
1. Dezil	0,8	-0,3	-0,8	-0,3	-0,4	-0,3	-0,5
2. Dezil		0,1	0,1	0,3	0,1	0,6	0,2
3. Dezil		0,4	0,5	0,7	0,6	1,2	0,9
4. Dezil	2,0	0,7	1,2	1,6	1,3	1,9	1,7
5. Dezil		1,5	2,4	3,3	3,0	2,6	2,9
6. Dezil	5,7	4,0	5,0	7,1	6,5	3,8	4,5
7. Dezil		9,0	9,6	11,2	10,7	5,8	7,3
8. Dezil	13,5	14,5	15,1	15,1	15,2	9,6	12,5
9. Dezil		21,3	21,9	20,2	21,1	22,2	22,5
10. Dezil	78,0	48,8	45,0	40,8	41,9	52,6	47,8
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gini-Koeffizient	74,8	70,1	66,8	62,2	60,4	69,4	67,6

- a Das Nettovermögen der Haushalte ist in den einzelnen Studien, die alle auf den Einkommens- und Verbrauchsstichproben beruhen, nicht völlig gleichartig abgegrenzt, da einzelne Vermögenskategorien unterschiedlich erfasst wurden.
- b Mierheim H., Wicke, L. (1978), Die personelle Vermögensverteilung. Tübingen, S. 58,59
- c Schломann, H. (1992), Vermögensverteilung und private Altersvorsorge. Frankfurt a.M./New York, S. 136-139
- d Hauser, R., Stein, H. (2001), Die Vermögensverteilung im vereinigten Deutschland. Frankfurt a.M./New York, S. 112 und 124

Aufgrund der in der untersten Zeile ausgewiesenen Werte des Gini-Koeffizienten kann man als erstes feststellen, dass die Ungleichheit der Verteilung der Nettovermögen auf Haushalte weit größer ist als die Ungleichheit der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen auf Haushalte oder auf Personen. Der Gini-Koeffizient liegt jeweils mehr als doppelt so hoch.

Der Zeitvergleich scheint für Westdeutschland eine Abnahme der Ungleichheit der Vermögensverteilung anzudeuten. Es ist jedoch fraglich, ob dies tatsächlich zutrifft, da in den Jahren 1988, 1993 und 1998 das nicht in Form von börsenmäßig gehandelten Aktien repräsentierte Unternehmensvermögen nicht enthalten ist, so dass die Ungleichheit vermutlich unterschätzt wird³⁴.

Im oberen Teil der Tabelle 1 sind die Dezilverteilungen des Nettovermögens aufgeführt. Ein Dezil umfasst 10% aller Haushalte, wobei die Haushalte zunächst nach der Höhe ihres Nettovermögens in eine Rangordnung gebracht und dann entsprechend unterteilt werden. Ausgewiesen ist der Anteil jedes Dezils am gesamten Nettovermögen. Gleichverteilung wäre dadurch charakterisiert, dass jedes Dezil auch 10% des gesamten Nettovermögens besäße. Abweichungen von dieser Quote kennzeichnen das Ausmaß der Ungleichheit. Für 1973 sind nur Quintilverteilungen bekannt. Ein Quintil umfasst 20% aller Haushalte. Gleichverteilung würde also bedeuten, dass jedes Quintil 20% des gesamten Nettovermögens besäße.

Blickt man zunächst auf den unteren Rand der Verteilung in Westdeutschland, so sieht man, dass die unteren beiden Dezile entweder verschuldet sind oder nur einen ganz geringen Anteil am gesamten Nettovermögen besitzen. Auch die nächsten drei Dezile weisen nur geringe Anteile auf, so dass man feststellen kann, dass die untere Hälfte der Haushalte lediglich einen Anteil zwischen 2,4% und 5,6% des gesamten Nettovermögens sein eigen nennt. Auch das sechste Dezil verfügt noch nicht über einen seinem Bevölkerungsanteil entsprechenden Anteil am gesamten Nettovermögen; dies ist mit leichten Abweichungen erst beim siebten Dezil der Fall. Der „Löwenanteil“ – anders kann man es kaum bezeichnen – liegt in Händen der obersten beiden Dezile, wobei das zehnte Dezil nochmals einen etwa doppelt so hohen Anteil besitzt wie das neunte Dezil. Zusammen verfügt dieses obere Fünftel der Haushalte über 60% bis 70% des gesamten Nettovermögens. Da das nicht erfasste Unternehmensvermögen überwiegend in Händen dieses obersten Fünftels der Haushalte sein dürfte, ist deren Anteil noch größer. Hinzu kommt, dass die oberste Haushaltsgruppe und deren Vermögen in den Jahren 1978 bis 1998 nicht eingeschlossen ist, so dass eine weitere, die Ungleichheit erhöhende Korrektur erforderlich wäre. Einige dieser Korrekturen wurden von Mierheim und Wicke für 1973 vorgenommen; dies mag einen Teil des für das oberste Fünftel ausgewiesenen, noch höheren Anteilswertes erklären.

Vergleicht man West- und Ostdeutschland in der Periode nach der Wiedervereinigung, dann überrascht, dass die Nettovermögensverteilung in den neuen Bun-

desländern noch ungleichmäßiger ist als in den alten. Insbesondere die mittlere Schicht vom sechsten bis zum achten Dezil hat deutlich geringere Anteile als im Westen, während das oberste Dezil sogar rund die Hälfte des gesamten ostdeutschen Nettovermögens besitzt. Auch sind die absoluten Vermögenshöhen weit niedriger³⁵. Drei Faktoren dürften zu diesem Ergebnis wesentlich beigetragen haben: Erstens die Entwertung der in der ehemaligen DDR gebildeten Geldvermögen durch die Umstellung von 2 : 1 für höhere Beträge. Zweitens die enormen Preissteigerungen bei Haus- und Grundbesitz, der jedoch in den neuen Bundesländern viel stärker konzentriert ist als in den alten. Und drittens die angesichts der noch niedrigeren Einkommen und des aufgestauten Nachholbedarfs geringere Sparneigung und Sparfähigkeit. Die von 1993 bis 1998 steigenden Anteile der mittleren Dezile und der Rückgang beim obersten Dezil deuten jedoch auch hier auf eine Tendenz zur Angleichung an die alten Bundesländer hin.

8. Zusammenfassung

In dem Vierteljahrhundert von 1973 bis 1998 hat in Westdeutschland die Ungleichheit der personellen Verteilung der ökonomischen Wohlfahrt, gemessen durch das Nettoäquivalenzeinkommen, trotz der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und der mit der Wiedervereinigung zusammenhängenden Belastungen nur leicht zugenommen. Das System der sozialen Sicherung und das Steuersystem haben in einem hohen Ausmaß die Einkommensausfälle durch Arbeitslosigkeit, Alter, Erwerbsunfähigkeit und durch die Übernahme von Familienpflichten kompensiert. Allerdings lässt sich eine begrenzte Ausdünnung der Mittelschichten feststellen, wobei die Veränderungen stärker durch eine Vergrößerung des untersten Segments, d.h. durch eine Zunahme der Armutsquote, als durch eine Ausdehnung des obersten Segments gekennzeichnet war. Auf der individuellen Ebene gab es ein beachtliches Ausmaß von Einkommensmobilität, so dass Einkommensarme häufig die Armutslage wieder verlassen und Einkommensreiche ihren Status nicht immer halten konnten. Die Entwicklung in den neuen Bundesländern war – bei getrennter Betrachtung – durch geringere Ungleichheit im Ausgangszustand, aber durch eine schnellere Zunahme gekennzeichnet, wenn auch das Ausmaß der Ungleichheit bei der Verteilung der ökonomischen Wohlfahrt gegenwärtig immer noch geringer ist als in den alten Bundesländern. Es findet also sowohl eine Annäherung bei den durchschnittlichen Einkommen als auch beim Ausmaß der Ungleichheit statt.

Die Verteilung des Nettovermögens auf Haushalte ist weit ungleichmäßiger als die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen auf Personen. Charakteristisch ist, dass die untere Hälfte der Haushalte nur einen äußerst geringen Anteil am gesamten Nettovermögen aller Haushalte besitzt. Wenn auch die statistischen Daten größere Lücken aufweisen, so kann man doch vermuten, dass sich in Westdeutschland von 1973 bis 1998 eine leichte Verringerung der Ungleichheit der Vermögensverteilung ergeben hat. In den neuen Bundesländern ist die Ungleichheit der Vermögensverteilung noch stärker ausgeprägt als in den alten; dabei ist das durchschnittliche Nettovermögen nur knapp halb so hoch wie in den alten Bundesländern.

Anhang

Tabelle 2: Gini-Koeffizienten zur Charakterisierung der Ungleichheit der Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen auf Personen, der verfügbaren Einkommen auf Haushalte sowie der Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Tätigkeit, aus selbstständiger Tätigkeit und aus Vermögen auf die jeweiligen Bezieher (%)

Einkommensart und Bezugsseinheit	nur deutsche Bevölkerung in Westdeutschland						Wohnbevölkerung in West- und Ost- deutschland	
	1973	1978	1983	1988	1993	1998	1993	1998
Bruttoeinkommen aus un- selbstständ. Tätigkeit der Bezieher								
West	29,7	29,9	30,6	31,6	31,7	32,0	31,7	32,1
Ost							27,1	28,7
Bruttoeinkommen aus selbstständ. Tätigkeit der Bezieher								
West	46,3	50,6	50,0	48,0	50,3	47,1	44,5	43,6
Ost							44,3	43,1
Bruttoeinkommen aus Vermögen der Bezieher								
West	58,4	55,8	55,0	51,3	52,2	40,0	52,4	40,1
Ost							55,7	49,7
Verfügbare Einkommen der Haus- halte								
West	30,9	31,3	32,7	32,9	33,3	33,5	33,3	33,5
Ost							22,8	30,2
Nettoäquivalenzeinkommen der Personen								
West	24,8	24,7	25,0	25,3	26,7	27,0	26,9	27,2
Ost							19,9	21,8

Quelle: EVS-Datenbank der Professur für Verteilungs- und Sozialpolitik der Goethe-Universität Frankfurt am Main; eigene Berechnungen

Tabelle 3: Die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen nach ausgewählten Ungleichheitsmaßen und Dezilen auf die jeweiligen Bezieher in Westdeutschland 1973-1998 sowie in West- und Ostdeutschland 1993 und 1998

Verteilungsmaß	nur deutsche Bevölkerung in Westdeutschland						Wohnbevölkerung in West- und Ostdeutschland			
	1973	1978	1983	1988	1993	1998	1993		1998	
	West		Ost		West		Ost			
Mittelwerte										
(DM p.M.)										
arithmetisches Mittel	981	1.362	1.756	2.000	2.648	2.924	2.630	1.783	2.897	2.209
Median	864	1.201	1.569	1.789	2.328	2.579	2.313	1.662	2.552	2.038
Theil-Index	0,0997	0,0995	0,1032	0,1061	0,1168	0,1203	0,1184	0,0655	0,1223	0,0785
Atkinson-Maß										
€= 1	0,0949	0,0947	0,0980	0,1007	0,1103	0,1134	0,1117	0,0634	0,1151	0,0754
€= 2	0,1704	0,1714	0,1842	0,1986	0,2062	0,2134	0,2096	0,1173	0,2164	0,1390
Dezile (% des Nettoäquivalenzeink.)										
1. Dezil	4,6	4,6	4,3	4,2	4,0	4,0	4,0	5,3	3,9	4,9
2. Dezil	5,9	5,9	5,8	5,8	5,5	5,5	5,5	6,6	5,4	6,3
3. Dezil	6,7	6,7	6,7	6,8	6,5	6,5	6,5	7,4	6,5	7,2
4. Dezil	7,5	7,5	7,6	7,6	7,4	7,4	7,4	8,2	7,4	8,0
5. Dezil	8,4	8,4	8,5	8,5	8,3	8,3	8,3	8,9	8,3	8,8
6. Dezil	9,3	9,3	9,4	9,4	9,3	9,3	9,3	9,7	9,3	9,6
7. Dezil	10,3	10,4	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,6
8. Dezil	11,8	11,8	11,9	11,9	12,0	12,0	12,0	11,5	12,0	11,7
9. Dezil	14,0	13,9	14,0	14,1	14,4	14,3	14,4	13,1	14,4	13,3
10. Dezil	21,5	21,3	21,2	21,3	22,0	22,2	22,1	18,8	22,3	19,7

Quelle: EVS-Datenbank der Professur für Verteilungs- und Sozialpolitik der Goethe-Universität Frankfurt am Main; eigene Berechnungen

Anmerkungen

- 1 Der 1963 durch Gesetz geschaffene „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR), zu dessen gesetzlichem Auftrag unter anderem die Untersuchung der Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen gehört, hat erstmals im Jahr 1998 Analysen zur personellen Verteilung der Einkommen vorgelegt und diese dann 1999 und 2000 aktualisiert sowie um eine Untersuchung der personellen Vermögensverteilung ergänzt (SVR (1998), Ziffern 199ff., SVR (1999), Ziffern 400ff. sowie SVR (2000), Ziffern 498ff.). Ein Überblick über frühere wissenschaftliche Studien findet sich in: Hauser/Wagner (2002).
- 2 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001).
- 3 Für Ergebnisse zur personellen Einkommensverteilung in Deutschland bis 1993 vgl. Hauser/Becker (2000).
- 4 Neuere Ergebnisse zur personellen Einkommensverteilung auf Basis des SOEP finden sich in Wagner/Krause (2001).
- 5 Der MZ wird kaum zu umfassenden Verteilungsanalysen verwendet, da in dieser Erhebung lediglich Nettoeinkommen nach Größenklassen erfragt werden. Neuerdings gibt es jedoch eine Untersuchung der working poor, für die auch der MZ herangezogen wird (Strengmann-Kuhn 2002).

- 6 Die auf Basis des ECHP abgeleiteten Ergebnisse stimmen mit den auf Basis des SOEP abgeleiteten Ergebnissen weitgehend überein, da ab der vierten Welle die SOEP-Daten übernommen wurden.
- 7 Für Ergebnisse auf Basis der Einkommensteuerstatistik 1995 vgl. Merz (2001a).
- 8 Unkorrigierte Auswertungen der Vermögensteuerstatistik führen wegen unterschiedlicher Wertansätze und Freibeträge zu stark verzerrten Ergebnissen. Vgl. Bach/Bartholmai (2002), S. 7-12
- 9 Eine vergleichende Analyse der Sozialhilfeempfänger in West- und Ostdeutschland findet sich in: Burmester, Monika (2001).
- 10 Die Einkommens- und Verbrauchsstichproben umfassen zwischen 45.000 und 60.000 Haushalte. Die folgenden Berechnungen auf Basis der EVS-Datenbank der Professur für Sozialpolitik der Goethe-Universität, Frankfurt am Main, beruhen auf anonymisierten Datenfiles, die als zufällige Substichproben im Umfang von 80% bis 98% der Originalstichprobe gezogen wurden.
- 11 Die vom Statistischen Bundesamt verwendeten Abschneidegrenzen lagen 1973 bei DM 15.000, 1978 bei DM 20.000, 1983 bei DM 25.000, 1988 bei DM 25.000 und 1993 bei DM 35.000 Haushaltsnettoeinkommen pro Monat. Wie aus der Untersuchung von Merz hervorgeht, sind in der EVS Haushalte mit einem Jahresnettoeinkommen von mehr als DM 100.000 deutlich unterrepräsentiert. Aus dem Vergleich der EVS mit der Einkommensteuerstatistik 1995 ergab sich, dass hochgerechnet etwa 270.000 „reiche“ Haushalte mit Einkommensteuerzahlbeträgen von über DM 40.000 pro Jahr in der EVS nicht erfasst wurden; davon lagen ca. 37.000 oberhalb der Abschneidegrenze (Merz 2001a, S. 105/126).
- 12 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998), Ziffern 204ff.
- 13 Eine ausführliche Beschreibung der EVS findet sich in Hauser und Becker (2001), S. 46-60.
- 14 Bei dieser Abgrenzung wird lediglich der Arbeitnehmeranteil an den Sozialversicherungsbeiträgen einbezogen; der Arbeitgeberanteil wird nicht berücksichtigt.
- 15 Vgl. Merz (2001b)
- 16 Die EVS enthält keine Angaben zur wöchentlichen Arbeitszeit, so dass diese Vermutung mit ihr nicht überprüft werden kann.
- 17 Eine umfassende Darstellung der im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung eingetretenen institutionellen und sozialen Veränderungen zusammen mit Verteilungsanalysen für die ersten vier Jahre nach der Wiedervereinigung findet sich in Hauser et al. (1996).
- 18 Aktuelle Indikatoren zum wirtschaftlichen Aufholprozess in Ostdeutschland finden sich in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2001), Tab. 3.7.
- 19 Da vermutlich vor allem gut integrierte und seit langem anwesende Ausländer an der sehr komplizierten EVS-Umfrage teilgenommen haben, dürfte der Einfluss der Ausländer auf die Ungleichheit der Verteilung der Nettoeinkommen auf die Haushalte unterschätzt werden. Berechnungen auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels, das die ausländischen Haushalte einbezieht, weisen etwas höhere Werte des Gini-Koeffizienten auf (vgl. Wagner/Krause (2001), S. 24-25).
- 20 Dieser Vorgehensweise liegen zwei Annahmen zugrunde, die empirisch nicht vollständig verifiziert werden können: (1) Die Poolannahme, die besagt, dass die Einkommen aller Haushaltsmitglieder ohne Vorbehaltseinkommen in einen Pool eingebracht werden, aus dem alle Ausgaben bestritten werden. (2) Die Wohlfahrtsgleichverteilungsannahme, die unterstellt, dass jedes Haushaltsmitglied in einer solchen Weise am Haushaltskonsum partizipiert, dass jedes Mitglied das gleiche Wohlfahrtsniveau erreicht.
- 21 Vgl. Faik (1997)
- 22 Die Werte einiger zusätzlicher Verteilungsmaße sind in Tabelle 3 im Anhang aufgeführt.
- 23 Hauser/Becker (2001), S. 110-112
- 24 Auf die Diskussion über die angemessenen Armut- und Reichtumsgrenzen kann hier nicht eingegangen werden. Die beiden hier verwendeten Grenzen sind weit verbreitet und finden – neben anderen – auch im Bericht der Bundesregierung Verwendung (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001), S. 24ff.). Eine umfassende Diskussion von Problemen der Armutsmessung findet sich in Jäntti/Danziger (2000).

- 25 Auf Hilfe zum Lebensunterhalt im Rahmen der Sozialhilfe hat in Deutschland jeder Wohnsitzbürger einen Anspruch, sofern sein Einkommen nicht zur Deckung eines jährlich neu festgelegten Mindestbedarfs ausreicht. Wenn im folgenden Sozialhilfeempfänger erwähnt werden, sind damit nur die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen gemeint. Die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt innerhalb von Einrichtungen sowie die Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen werden nicht in die Betrachtung einbezogen, da bei diesen Gruppen besondere Umstände vorliegen. Ebenso werden Personen, die seit 1994 einen Anspruch nach dem Asylbewerberleistungsgesetz haben, nicht einbezogen.
- 26 Vgl. Seewald (2001)
- 27 Vgl. Engels/Sellin (2001)
- 28 Wie die Ergebnisse von Merz (2001a) zeigen, ist die reiche Schicht in der EVS unterrepräsentiert. Die tatsächlichen Einkommensreichumsquoten dürften daher um einen halben bis einen ganzen Prozentpunkt höher liegen, als in Abbildung 3 sichtbar wird. Es gibt keine verlässlichen Hinweise, dass sich dieser Niveauunterschied im Zeitablauf geändert hat, so dass die trendmäßige Entwicklung von dieser Unterschätzung unberührt bleibt.
- 29 Wagner/Krause (2001), S. 93, Tab. 5.3.1
- 30 Hauser et al. (1996), Hauser/Fabig (1999), Wagner/Krause (2001)
- 31 Wagner/Krause, S. 33
- 32 Vgl. den Überblick in Hauser/Stein (2001), S. 29,38
- 33 Vgl. Bach/Bartholmai (2001)
- 34 Bach/Bartholmai (S. A18-A20) schätzen die Höhe des Unternehmensvermögens (Nettovermögen), das sich in Händen privater Haushalte befindet und das nicht in Aktienform gehalten wird, auf ca. DM 1.500 Mrd. im Jahr 1995. Die starke Konzentration des Eigentums an Unternehmensvermögen wird durch einen Gini-Koeffizienten von ca. 76,6% gekennzeichnet. Dabei ist dieser Koeffizient nicht auf Basis aller Haushalte, sondern nur bezogen auf die Eigentümer von Unternehmensvermögen berechnet. Würde man alle Haushalte einbeziehen, so läge er noch wesentlich höher.
- 35 Das Durchschnittsvermögen des obersten Dezils (ausschließlich des nicht in Aktienform gehaltenen Unternehmensvermögens) betrug 1998 in Westdeutschland DM 1.069.000 und in Ostdeutschland DM 468.000 (Hauser/Stein 2001, S. 106).

Literatur

- Bach, St./Bartholmai, B. (2002), Verteilung des Produktivvermögens auf private Haushalte und Personen, Forschungsbericht hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn (Eigenverlag)
- Becker, I. (2001), Personelle Einkommensverteilung 1993 und 1998: Ergebnisse der EVS zur Ungleichheit innerhalb und zwischen sozio-ökonomischen Gruppen, Arbeitspapier Nr. 26, EVS-Projekt, Institut für Volkswirtschaftslehre der Goethe-Universität, Frankfurt am Main
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bd. 1: Bericht, Bd. 2: Daten und Fakten, Bonn (Eigenverlag)
- Burmester, M. (2001), Sozialhilfebezug in Ost und West – Eine vergleichende Analyse auf Basis der 25%-Stichprobe. Forschungsaufenthalte im Statistischen Bundesamt, Band 1, Wiesbaden
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2001): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2001, d. Die wirtschaftliche Lage in Deutschland, DIW-Wochenbericht 43/01, Berlin
- Engels, D./Sellin, Ch. (2001), Vorstudie zur Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Forschungsbericht hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn (Eigenverlag)
- Faik, J. (1997), Institutionelle Äquivalenzskalen als Basis von Verteilungsanalysen – Eine Modifizierung der Sozialhilfeskala, in: Becker, I./Hauser, R. (Hrsg.): Einkommensverteilung und

- Armut. Deutschland auf dem Weg zu einer Vierfünftel-Gesellschaft?, Frankfurt a.M./New York, S. 13-42 (Campus)
- Gottschalk, P./Smeeding, T. (2000), Empirical Evidence on Income Inequality in Industrial Countries, in: Atkinson, A.B./Bourguignon, F. (eds.): Handbook of Income Distribution, vol. 1, Amsterdam et al., pp. 261-307 (North Holland)
- Hanesch, W. (2001), Einkommenslage bei Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, Forschungsbericht, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn (Eigenverlag)
- Hauser, R. (1997), Armut, Armutsgefährdung und Armutsbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216, H. 4/5, S. 524-548
- Hauser, R./Glatzer, W./Hradil, St./Kleinhens, G./Olk, Th./Pankoke, E. (1996): Ungleichheit und Sozialpolitik, Opladen (Leske + Budrich)
- Hauser, R./Fabig, H. (1999), Labor Earnings and Household Income Mobility in Reunified Germany: A comparison of the Eastern and Western States, in: Review of Income and Wealth, Ser. 45, No. 3 (1999), pp. 303-324
- Hauser, R./Becker, I. (2000), Changes in the Distribution of Pre-Government and Post-Government Income in Germany 1973-1993, in: Hauser, R./Becker, I. (eds.): The Personal Distribution of Income in an International Perspective, Heidelberg, pp. 72-98 (Springer)
- Hauser, R./Becker, I. (2001), Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973-1998, Forschungsbericht, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn (Eigenverlag)
- Hauser, R./Stein, H. (2001), Die Vermögensverteilung im vereinigten Deutschland, Frankfurt a.M./New York (Campus)
- Hauser, R./Wagner, G. (2002), Economics of the Personal Distribution of Income, in: Zimmermann, K.F. (ed.): Frontiers in Economics, Heidelberg, pp. 311-370 (Springer)
- Himmelreicher, R.K. (2001), Soziodemographie, Erwerbsarbeit, Einkommen und Vermögen von westdeutschen Haushalten. Eine Längsschnitt-Kohortenanalyse auf Datenbasis des SOEP (1984-1997), Berlin (Logos)
- Huster, E.-U. (Hrsg.) (1997), Reichtum in Deutschland. Die Gewinner in der sozialen Polarisierung, Frankfurt a.M./New York (Campus)
- Jännti, M./Danziger, Sh. (2000), Income Poverty in Advanced Countries, in: Atkinson, A.B./Bourguignon, F. (eds.): Handbook of Income Distribution, vol. 1, Amsterdam et al., pp. 310-378 (North Holland)
- Merz, J. (2001a), Hohe Einkommen, ihre Struktur und Verteilung. Forschungsbericht, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn (Eigenverlag)
- Merz, J. (2001b), Was fehlt in der EVS? – Eine Verteilungsanalyse hoher Einkommen mit der verknüpften Einkommensteuerstatistik für Selbstständige und abhängig Beschäftigte. Diskussionspapier Nr. 30 des Forschungsinstituts Freie Berufe, Universität Lüneburg
- Mierheim, H./Wicke, L. (1978), Die personelle Vermögensverteilung, Tübingen (Mohr, Siebeck)
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1998), Jahresgutachten 1998/99, Bundestagsdrucksache 14/73, Bonn
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1999), Jahresgutachten 1999/2000, Wirtschaftspolitik unter Reformdruck, Stuttgart (Metzler-Poeschel)
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2000), Jahresgutachten 2000/01, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad, Stuttgart (Metzler-Poeschel)
- Schlomann, H. (1992), Vermögensverteilung und private Altersvorsorge, Frankfurt a.M./New York (Campus)
- Schlomann, H./Stein, H. (2001), Die Vermögensverteilung in West- und Ostdeutschland unter Berücksichtigung von Alters-, Kohorten- und Bildungseinflüssen, in: Becker, I./Ott, N./Rolf-Engel, G. (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt a.M./New York, S. 563-582 (Campus)
- Schüssler, R./Lang, O./Buslei, H. (2000), Wohlstandsverteilung in Deutschland 1978-1993, Basel (Eigenverlag der Hans-Böckler-Stiftung)

- Seewald, H. (2001), Umfang, Strukturen und Gründe von Sozialhilfebedürftigkeit, Forschungsbericht, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn (Eigenverlag)
- Strengmann-Kuhn, W. (2002), Armut trotz Erwerbstätigkeit in Deutschland und in den Ländern der Europäischen Union – Empirische Schätzungen, Ursachen und sozialpolitische Schlussfolgerungen, Frankfurt a.M. (Dissertation)
- Wagner, G./Krause, P. (2001), Einkommensverteilung und Einkommensmobilität, Forschungsbericht, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn (Eigenverlag)

Anschriften der Autoren

Heiner Adamski, Brahmsallee 10, 20144 Hamburg

Dominik Asef, Thiotmannstr. 2, 65929 Frankfurt a.M.,

Dr. Petra Bendel, Universität Erlangen-Nürnberg, Zentralinstitut für
Regionalforschung, Kochstraße 4, Raum 409, 91054 Erlangen,

Dr. Michael Ehrke, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalysen,
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn,

Prof. Dr. Klaus Hansen, Gartenstr. 56, 50259 Pulheim-Stommeln,

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Hartwich, Treudelbergkamp 12, 22397
Hamburg,

Dr. Rahild Neuburger, Ludwig-Maximilians-Universität München, Institut für
Organisation, Ludwigstr. 28, 80539 München,

Dr. Heinrich Pehle, Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Politische
Wissenschaft, Kochstrasse 4, 91054 Erlangen,

Prof. Dr. Sibylle Reinhardt, Martin-Luther-Universität Halle, Institut für
Politikwissenschaft, Emil-Abderhalden-Str. 7, 06099 Halle,

Lothar Witte, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalysen,
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Josef Zellner, Robert-Holzer-Str. 9, 83700 Rottach-Egern,