

Gesellschaft Wirtschaft Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung

Jahrgang 53, 2004, Heft 3

Inhalt

Editorial 285

Brennpunkt

Roland Sturm, Verlierer Europa – Die verpasste Chance der Europawahl 287

Essay

Daniel Eßer, Christian E. Rieck, Michael Tegethoff
Gesellschaftliche Leistungspluralität als Herausforderung und Chance
Anregungen für einen effektiven Elitenbildungsprozess in Deutschland 291

Fachwissenschaftliche Aufsätze

Andreas Heinemann-Grüder, Russland – „gelenkte Demokratie“
oder Semi-Autoritarismus? 301

Dirk Baier, Susanne Rippl, Angela Kindervater, Klaus Boehnke
Die Osterweiterung der Europäischen Union –
Das Meinungsbild in Deutschland, der Tschechischen Republik und
Polen und die möglichen Folgen 311

Uwe Jun, Sozialdemokratie in der Krise:
Die SPD auf der Suche nach einer neuen Identität 325

Aktuelle Information

Heiner Adamski, Zuwanderungsgesetz beschlossen 341

Heiner Adamski, Ladenschlussgesetz – Ländersache? 345

Rechtsprechung kommentiert

Heinrich Pehle, Das „Ökosteuer-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts 351

Kontrovers dokumentiert

Marleen Gambel, Mobilfunk – ein Freilandversuch am Menschen? 359

Didaktische Praxis

<i>Volker Reinhardt</i> , Urteilsbildung durch fächerverbindenden und projektorientierten Unterricht am Beispiel des Kopftuchurteils des Bundesverfassungsgerichts	369
Rezensionen	379

Analyse

<i>Sven Stadtmüller</i> , Wege aus der Rentenkrise: Reformoptionen im Vergleich	381
---	-----

Zu diesem Heft

In seinem engagierten „Brennpunkt“ erklärt Roland *Sturm*, dass Europa die Europa-Wahl verlor: Offene Fragen um die Verfassung hätten umstritten werden können und müssen – aber Politiker schwiegen, und das Wahlvolk blieb mehrheitlich zu Hause. – In ihrem anschließenden „Essay“ begründen *Eßer*, *Rieck* und *Tegethoff*, dass unsere Gesellschaft nicht nur eine Elite (für Wirtschaft und Technik) braucht, sondern eine Pluralität von Eliten und deren Vernetzung – mit Konsequenzen auch für die Hochschulpolitik.

Wie ist Russland demokratie-theoretisch einzuordnen? *Heinemann-Grüder* entfaltet Kriterien und kommt zu dem Schluss, dass das Russland Putins als semi-autoritär zu klassifizieren ist und dass die ökonomische Lage und die Präferenzen der Putin-Wähler dies stützen. Der Schlüssel zur Änderung liege in der politischen Ökonomie. – Den Blick gen Osten richten auch die vier Autoren, die das Meinungsbild zur EU-Osterweiterung in drei Ländern ermittelt haben. Sie warnen davor, mit Stimmen der Sorge und Angst negative Stimmung zu machen, weil dies der Situation nicht entspreche und die Gestaltungsmöglichkeiten einschränke.

Uwe *Jun* analysiert die Krise der SPD seit 1998: Wie kann und soll die Partei sich den Problemen von Globalisierung und Demografie inhaltlich-programmatisch, organisatorisch und kommunikationsstrategisch stellen? Ihre Suche nach Identität dauert an. In der Rubrik „Aktuelle Information“ macht uns Heiner *Adamski* in elf Punkten kundig zum neuen Zuwanderungsgesetz (von „Aufenthaltstitel“ bis „Spätaussiedler“) und zum neuen Ladenschlussgesetz: Scheibchenweise sind die Öffnungszeiten in den vergangenen Jahrzehnten ausgedehnt worden; verfassungsrechtlich ist eine Verlagerung der Zuständigkeit vom Bund auf die Länder möglich geworden.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Ökosteuer wird von H. *Pehle* als Lehrstück zur Gewaltenteilung kommentiert: Die Verfassungsbeschwerden behaupteten eine Verletzung von Grundrechten durch das Gesetz. In seiner Zurückweisung bestätigt das BVerfGer die große Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers und die Zurückhaltung des Gerichts (kein Ersatzgesetzgeber) – politische Entscheidungen gehören in den Raum der demokratischen Politik!

„Kontrovers“ wird der Mobilfunk von Marleen *Gambel* dokumentiert: Absurd ist dabei die Diskrepanz zwischen öffentlicher Aufregung über die (geringe) Strahlung von Sendemasten und das private Verdrängen der (deutlichen) Handy-Belastung am Ohr. Wollen hier Bürger ein Problem politisieren, dass sie besser selbst bearbeiten könnten und sollten?

Mehrfach und in verschiedenen Rubriken hat diese Zeitschrift den Kopftuchstreit in Baden-Württemberg und auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts dargestellt und kommentiert. Der Bericht von Volker *Reinhardt* über fächerverbindenden und projektorientierten Unterricht nach dem Urteil belegt überzeugend den Beitrag dieses Vorgehens zur Förderung der politisch-moralischen Urteilsbildung der Lernenden („Didaktische Praxis“).

Wie immer folgen zwei Rezensionen zu Büchern mit politikdidaktischem Schwerpunkt.

In das Dickicht von Rentenkrise und Reformideen schlägt Sven *Stadtmüller* eine „Analyse“-Schneise: Mit fünf Kriterien (finanzwirtschaftliche Effizienz, Versorgungssicherheit, Beitragsäquivalenz, Politik-Resistenz, exogene Immunität) werden Reformoptionen (Alternativen zum und im Umlagesystem) gemessen und bewertet – eine erhellende Übersicht (und zugleich eine hilfreiche Sachanalyse für Unterricht)!

Unsere Leser vermissen nicht – so vermuten wir – Daten und Interpretationen zur Europa-Wahl. Früher haben wir unserer Chronistenpflicht nach Wahlen genügt, aber inzwischen sind Internet-Recherchen so gängig, dass wir solche (zum Zeitpunkt der Drucklegung schon älteren) Daten heute und in Zukunft nicht mehr abdrucken werden.

In eigener Sache:

Die Herausgeber der GWP teilen voller Freude mit, dass ein neuer Herausgeber hinzugekommen ist: Edmund Budrich übernimmt die Funktionen, die er schon Jahre ausgefüllt hat jetzt auch formal und offiziell.

Die Herausgeber

Verlierer Europa – die verpasste Chance der Europawahl

Roland Sturm

Das hätte ein eindrucksvolle Manifestation der Demokratie in Europa werden können: 342 Millionen EU-Bürger der gerade erweiterten Europäischen Union wählen ihr Parlament. In diesem Parlament sollte sich der Gestaltungswille von europäischen Volksvertretern manifestieren, die im vorausgegangenen Wahlkampf um die bestmöglichen Ideen für eine gesamteuropäische Zukunft in schwierigen Zeiten konkurrierten. Statt dessen aber: nichts als Tristesse. Keine Aufbruchstimmung, keine europäischen Themen im Wahlkampf und eine durchschnittliche Wahlbeteiligung von 45,5%. Und in Rekordgeschwindigkeit wurde nach der Wahl zur nationalen politischen Tagesordnung zurückgegangen.

Ein solches Trauerspiel läßt sich selbstverständlich leicht schön reden. Etwa mit dem Vergleich zur Wahlbeteiligung in der Schweiz und den USA, zwei ohne Zweifel funktionierenden demokratischen Staaten. Oder mit dem Hinweis auf die systemtheoretisch angeleitete vergleichende Regierungslehre, die schon in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts die Nichtbeteiligung bei Wahlen mit der Systemzufriedenheit der Wähler gleichsetzte und diese Apathie deshalb für „funktional“ erklärte. Und schließlich ließe sich argumentieren, Deutschlands Wahlbeteiligung (43%) sei ja nahe am Durchschnitt und eigentlich ganz beachtlich verglichen mit der Slowakei (17%) und selbst den niederländischen Nachbarn (39,1%).

Merkwürdig nur, daß nicht nur die wissenschaftliche Literatur, sondern auch die öffentliche Debatte um ein „Europa der Bürger“ durchzogen ist von Klagen über das demokratische Defizit der EU, vom Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit und dem Bedauern darüber, daß die Bürger das Funktionieren der EU nicht verstehen und deren Institutionen nicht kennen. Die Bemühungen der politischen Bildung in diesem Zusammenhang sind aller Ehren wert. Und diese Zeitschrift darf sich in aller gebotenen Bescheidenheit auch bei diesem Thema als engagiert bezeichnen.

Ein Großereignis wie die Europawahl erregt aber zweifellos weit größere Aufmerksamkeit als noch so wohlgemeinte (und inzwischen politisch immer weniger unterstützte) politische Bildung. Damit werden Europawahlen zu einer der wichtigen Gelegenheiten, bei denen über die EU geredet und informiert werden kann, ja muß. Wenn nicht hier, wann sonst? Der Skandal dieser Europawahl ist, dass die Chance, über Europa zu reden, mit Füßen getreten wurde. Umstandslos, bis hin zur

Plakatierung der Parteien, die Landes- oder Bundespolitiker abbildete, die gar nicht zur Wahl standen, wurde die Europawahl in Deutschland zu einer nationalen Zwischenwahl deklariert. Die gleichen Politiker, die in Sonntagsreden die abnehmende Europabegeisterung der Deutschen bedauern, taten alles in ihrer Kraft stehende, um Europa gar nicht erst zum Gegenstand öffentlicher Debatten werden zu lassen.

Solche nationalen Machtspiele sind aus der Weltsicht deutscher Politiker nahelegend, denn sie definieren ihre politische und persönliche Zukunft weiterhin weitestgehend in nationalen Kategorien und Parteikarrieren. Sachlich ist eine solche Orientierung des politischen Diskurses immer weniger angemessen, ja für das Gemeinwohl schädlich. Wenn es stimmt, daß zwischen 60 und 80 Prozent der nationalen Gesetzgebung heute schon aus Brüssel kommt, ist es unverantwortlich, wenn die deutsche Politik samt den für den politischen Vermittlungsprozess zentralen deutschen Medien den Wählern vorgaukeln, nur in Berlin spiele die Musik. Diese Europawahl war ein negativer Höhepunkt der Kommunikation eines längst obsolet gewordenen politischen Selbstverständnisses. Es drängt sich deshalb auch die beunruhigende Frage auf, wie informiert sind denn unsere Politiker und Medien über die EU eigentlich?

Wir erleben ein Wahrnehmungsparadox: Je mehr in Brüssel entschieden wird, desto weniger wird bei Europawahlen darüber gesprochen. Da kann es nicht mehr verwundern, daß die EU von den Bürgern als Elitenkartell wahrgenommen wird und Bürgernähe gerade nicht entsteht. Aber auch diese Fehlentwicklung entlastet gelegentlich nationale Entscheidungsträger. Wenn die Bürger die Zusammenhänge nicht kennen und Politik schief geht, können leichter „die Brüsseler“ für solche politischen Entscheidungen verantwortlich gemacht werden, die genau genommen erst durch eigenes Zutun der nationalen Politik in die Gestaltungshoheit Europas gegeben wurden. Hier sei nur an die deutsche Kritik an der starren Haltung der Europäischen Kommission erinnert, als diese die Einhaltung der Maastrichter Defizitkriterien anmahnte.

Die deutschen Parteien – und nicht zuletzt die kleinsten unter ihnen – haben bei der Europawahl rational kalkuliert. Ziel war, angesichts ihrer Finanzkrise, minimaler Wahlkampfaufwand bei maximaler Inanspruchnahme der staatlichen Parteienfinanzierung. Man könnte fast versucht sein, bei der nächsten Wahl mitzumachen und auch eine wohlklingende Partei anzubieten. Die Rendite stimmt (übrigens auch für die extremistischen Parteien). Dank der öffentlichen Missachtung der Europawahl und daraus resultierender niedriger Wahlbeteiligung übersprangen in Deutschland 14 Parteien die Hürde von 0,5%. Von den meisten hatte der deutsche Wähler bisher so gut wie nichts gehört. Mit einem Einsatz von 35 000 Euro erhält beispielsweise die Tierschutzpartei (1,3%) eine Kostenerstattung von 220 000 Euro (nach: Frankfurter Rundschau, 16.6. 2004, S. 1). Die deutschen Parteien gehören also durchaus zu den Gewinnern der Europawahl.

Verlierer bleibt Europa. Das Argument, es hätte gar keine kontroversen Themen für die Europawahl gegeben, ist unzutreffend, um nicht zu sagen unverschämt, insbesondere, wenn es von Regierungsvertretern kommt, die gerade letzte Hand an einen Verfassungsvertrag für Europa legen. Eine Verfassung für Europa, die Europa dem Bürger näher bringen soll, müsste diesen wohl etwas angehen. Das Wort Verfassung besagt eigentlich viel mehr. Aber selbst die merkwürdige Vorstellung, dass eine Verfassung nicht von den Bürgern selbst beschlossen wird, sondern an sie

„von oben“ hergetragen werden soll, hätte Konsequenzen für die Europawahl haben müssen. Viele Punkte des Verfassungsvertrags waren zum Zeitpunkt der Europawahl noch kontrovers. Warum konnte darüber nicht gesprochen werden?

Zu kompliziert, lautet das typische Elitenargument, das übrigens meist zirkulär ist. Man redet in der politischen Kommunikation nicht über die EU, weil sie zu schwer zu verstehen ist, und sie bleibt zu schwer zu verstehen, weil man nicht über sie redet. Was aber ist mit dem fertigen Produkt. Warum haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU just eine Woche nach der Europawahl auf den Verfassungsvertrag geeinigt und nicht eine oder mehrere Wochen vorher. Der Europawahlkampf wäre doch der ideale Ort gewesen, für die Unterstützung des Verfassungsvertrages beim Bürger zu werben bzw. diesen und damit das europäische Entscheidungsgefüge zu vermitteln und auch kontroverse Meinungen zu Wort kommen zu lassen.

Abgesehen vom Verfassungsvertrag hätten die deutschen Parteien auch anderweitig ausreichend Stoff für europapolitische Kontroversen gehabt. Statt über die Agenda 2010 zu streiten, die nicht zur Wahl stand, oder über das ebenfalls für die Europawahl irrelevante Zuwanderungsgesetz, hätten sie sich den Fragen der Zukunft des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der zukünftigen Grenzen der EU und ihres politisch-kulturellen Selbstverständnisses oder auch der Reform der Agrar- und Strukturpolitik im parteipolitischen Streit widmen können.

Europa hat leider nicht nur in Deutschland bei der Europawahl verloren, sondern in der gesamten EU. Überall wurden die Europawahlen verdrängt, mit der aus EU-Sicht wenig beruhigenden Ausnahme derjenigen Länder, in denen Parteien den Austritt ihres Landes aus der EU zum Gegenstand der Wahlentscheidung zu machen versuchten. Überall in Europa erhebt sich wieder das garstige Haupt des blanken nationalen Egoismus, der nationalstaatlichen Machtpolitik und wenn es ganz schlimm kommt, des Nationalismus. Die EU mag heute institutionell sehr viel weiter sein als am Anfang der europäischen Integration. Nachgelassen hat aber gerade bei den bei der Europawahl als *quantité négligeable* angesehenen Bürgern die Europabegeisterung und das Bewusstsein, im gleichen europäischen Boot zu sitzen.

Ein Schlag ins Gesicht europäischer Gemeinsamkeit versetzte zu guter Letzt noch die niederländische Regierung mit der vorzeitigen Bekanntgabe der niederländischen Europawahlergebnisse. Damit wurde auch noch die Symbolik der gemeinsamen Wahlen zu einem gemeinsamen Parlament zerstört, das sich mit der Bekanntgabe der Wahlergebnisse, nachdem alle gewählt haben, verbindet. Die Niederlande brachen umstandslos den von ihnen unterzeichneten Rechtsakt vom 20. September 1976, dessen Artikel 9 (2) lautet: „Mit der Ermittlung des Wahlergebnisses darf erst begonnen werden, wenn die Wahl in dem Mitgliedstaat, dessen Wähler innerhalb des in Absatz 1 genannten Zeitraumes (Donnerstagmorgen bis nachfolgender Sonntag, R.S.) als letzte wählen, abgeschlossen ist.“

Der Verfassungsvertrag beschert nun den Europäern ein Riesenparlament mit 750 Abgeordneten. Es ist aber kein Parlament, das in seiner politischen Rolle vergleichbar wäre mit den Parlamenten, die der EU-Bürger von sich zuhause kennt. Es bleibt eingebunden in europäische Institutionen mit dem Gesetzesinitiativrecht bei der Europäischen Kommission und Gesetzgebungsbefugnis auch des Ministerrats. Klingt kompliziert? Man sollte das mal erklären? Vielleicht in fünf Jahren bei der nächsten Europawahl.

Gesellschaftliche Leistungspluralität als Herausforderung und Chance

Anregungen für einen effektiven Elitenbildungsprozess in Deutschland

Daniel Eßer, Christian E. Rieck, Michael Tegethoff

In wenigen Ländern Europas ist die Elitendiskussion in einem ähnlichen Spannungsfeld angesiedelt wie in Deutschland. Sozialhistorische wie politische Ereignisse und Prozesse bringen hierzulande eine Vielzahl von Bedingungen hervor, die in der laufenden Debatte zum Teil nur unzureichend berücksichtigt werden. Zugleich scheint der öffentliche Diskurs zunehmend von einer Art Wunschenken gekennzeichnet. Die Autoren dieses Beitrags versuchen vor diesem Hintergrund, die Diskussionsparameter des deutschen Falles zu identifizieren, um darauf aufbauend und anhand der Idee der „diversen Eliten“ einige zentrale Thesen zur Elitenbildung zu entwickeln.

„Democracy at the present time is threatened not so much by the onslaught of the new totalitarian gospels but by its own mediocrity. It will survive only if there is a new recognition of the importance of excellence in many fields.“

Walter M. Kotschnig (1939): Educating the Elite in Europe, *Journal of Educational Sociology* 13 (2): 70-81.

I. Vorbemerkung: Eliten, Elitenbildung, Bildungsauftrag

Braucht ein Land eine Elite? Diese Frage ist derzeit Gegenstand lebendiger Diskussionen. Sie ist wichtig – und doch suggeriert sie, dass wir eine Wahl haben. Der Anschein wird erweckt, als müsse ein Land entweder selektiv fördern oder aber alle seine Landeskinder gleich behandeln. Folgt man dieser Idee, so bildet sich eine Elite nur dann, wenn sie „herangezogen“ wird. Das ist in der Tat eine höchst irreführende Sicht des Elitenbildungsprozesses. Elitenbildung findet immer dort statt, wo sich Gesellschaften bilden und konsolidieren, gleich welcher Werteordnung und unabhängig vom politischen System. Auch vordergründig gleichmachende Systeme haben ihre Eliten. Wenn Politiker heute erklären, sie hätten keine Berührungängste mit den Begriffen „Elite“ oder „Elitenförderung“, so liegt folglich bereits darin eine Verzerrung der Realität. Gesellschaftliche oder politische Eliten gibt es immer. Die zentrale Frage ist also nicht „wollen wir Eliten?“, sondern vielmehr „welche Eliten wollen wir?“.

Wenn wir es wagen, den Elitenbegriff weiter zu fassen, als nur Managementnachwuchs und Parteikader darunter zu verstehen, dann wird schnell deutlich, dass

beispielsweise gerade im sozialen Bereich dringend junge Frauen und Männer benötigt werden, die beides verbinden: ein soziales Bewusstsein und solide Führungserfahrung. Zur Umsetzung gesamtgesellschaftlicher Vorhaben wie der Renten- oder Gesundheitsreform ist mehr als nur politisches Stehvermögen gefragt. Auf nationaler, Länder- und kommunaler Ebene werden junge Menschen gebraucht, die verstehen, weshalb der *status quo* keine brauchbare Alternative ist – und wohin der Wandel weisen kann. Ähnliches gilt auch im Bereich der Naturwissenschaften, da es nicht selten naturwissenschaftliche Erkenntnisse sind, die bahnbrechende gesellschaftliche Prozesse in Gang setzen oder ein gesellschaftliches Umdenken erforderlich machen.

In der Tat fordert der Gleichheitsgrundsatz, Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Gerechtigkeit und Gleichheit schließen sich somit keinesfalls aus: Chancengerechtigkeit heißt nicht, alles gleichzumachen, sondern das Schöpfen aus der Gesamtheit der gesellschaftlichen Erfahrungen und Ansichten zu ermöglichen. Auch zwischen Chancen- und Leistungsgerechtigkeit besteht kein Widerspruch, sie zeichnen sich vielmehr durch ihren Zwillingsscharakter aus. Sie sind zwei komplementäre Seiten derselben Münze: Belohnt werden soll der individuelle Erfolg im kompetitiven Umfeld, doch die Teilnahme am gesellschaftlichen Wettbewerb soll allen ermöglicht werden. Dies erkannte bereits Thomas Jefferson, als er die demokratisch legitimierte Meritokratie forderte: „An aristocracy of achievement out of a democracy of opportunity.“ Der Staat selbst – in all seinen Ausgestaltungen – hat dabei ein vitales Interesse an der Heranbildung einer Leistungselite, die ihm seine gesellschaftliche Lenkungs- und Leitungsfunktion überhaupt erst ermöglicht. Was die hermetische Gesellschaft eines autoritären Herrschaftsstaates von der offenen einer aufgeklärten Demokratie unterscheidet, ist die Durchlässigkeit zwischen den sozialen Schichten, die Freiheit ihrer Eliten, ihre Unabhängigkeit und Streitbarkeit. In jeder Gesellschaft kommt dieser Gruppe eine besondere Verantwortung für das Gemeinwesen als Ganzes zu: als Reformbiotope, Kritikstätten und Widerstandsorte – aber auch als Kompetenzzentren, Fortschrittmacher und Leistungsträger.

Autonomie von Eliten ist eine wichtige Voraussetzung für jede funktionsfähige Demokratie, da sie die Macht des Staates aus der Gesellschaft heraus balancieren. Dabei ist es der westliche Typus der liberalen Demokratie, der diese Autonomie durch seine Freiheitsrechte überhaupt erst ermöglicht. Jene Eliten haben somit ein Interesse an der Erhaltung dieses Systems und stärken damit wiederum die Demokratie selbst (Etzioni-Halevy 1993). Im spezifisch deutschen Kontext sind Eliten damit Multiplikatoren der Idee einer demokratisch verfassten sozialen Marktwirtschaft.

Ohne Zweifel sind auch und gerade Eliten verführbar. Sie bestehen aus fehlbaren Individuen – und gänzlich frei von Abhängigkeiten sind auch Eliten nicht. Der gesellschaftliche Zusammenbruch während der Hitlerjahre – wie auch die Implosion des real existierenden Sozialismus – bedeuteten auch das Scheitern zweier elitärer Gesellschaftsmodelle, welche ohne willige Zuträger innerhalb und außerhalb des Systems nicht lebensfähig gewesen wären: Denn der Nationalsozialismus verdankte seinen Aufstieg nicht zuletzt dem Versagen der Weimarer Eliten – und es war das Volk, nicht seine Funktionselite, das die Mauer niederriss. In beiden Fällen scheiterte die Idee der freiheitlichen Demokratie auch daran, dass die Eliten von ih-

ren jeweiligen Staaten nicht unabhängig genug waren (Etzioni-Halevy 1993). Doch die Lektion der neueren deutschen Geschichte kann nicht eine Abkehr vom Elitenmodell *per se*, sondern muss vielmehr der Versuch sein, das Elitenpotential gesamtgesellschaftlich nutzbar zu machen. So hat bereits die 1925 gegründete Studienstiftung des deutschen Volkes stets betont, sie betreibe „Hochbegabten-Förderung“ und keine „Elitenbildung“. Denn dass sich partizipatorisch-republikanische Traditionen deutscher Geschichte nicht in der politischen Kultur der Zwischenkriegszeit niederschlugen, war auch einem Mangel an politischer Bildung, an Erziehung zur Demokratie geschuldet (Kunze 2001).

Elitenbildung kann daher kein Privileg der gehobenen Bildungsschichten sein, vielmehr gilt es, das über alle gesellschaftlichen Schichten verstreute „Humankapital“ seiner Neigung und Leistungsfähigkeit entsprechend zu fordern und zu fördern. Begabung ist individuell-soziales Phänomen, kein Kastenmerkmal. Förderung über möglichst viele soziale Strata hinweg ist damit auch ein Beitrag zu dem, was die Amerikaner *empowerment* nennen, die Ermächtigung benachteiligter Schichten zu staatsbürgerlicher Verantwortung – ein nennenswerter Beitrag also zu sozialer Gerechtigkeit. Die freie Gesellschaft allerdings braucht einen sozialen Wertekonsens, die gesellschaftliche Rückbindung ihrer Leistungs- und Funktionseliten, will sie nicht zum technokratischen Zweckverbund verkommen.

Der verfassungsrechtliche Lenkungsauftrag an die Politik ist in einer dynamischen Umwelt nicht weniger anspruchsvoll, nicht weniger komplex geworden – er ist aber auch nicht weniger existentiell. In der Tat, das internationalisierte Umfeld bringt ein Bündel von neuen Anforderungen an Funktionsträger in allen Gesellschaftsbereichen mit sich. Sie auf die vielbeschworene Globalisierung vorzubereiten ist vornehmlichste Aufgabe des staatlichen Bildungsauftrags. Denn mit entsprechender Qualifikation birgt sie mehr Chancen denn Risiken. Gewinnmaximierung kann staatliche Aufgabe schließlich nicht sein, wohl aber gesamtgesellschaftliche Nutzenmaximierung. Bundesrepublikanische Begabtenförderung eröffnet eine solche Möglichkeit – als Wechsel auf die Zukunft.

Der Schlüssel zum Erfolg einer hochflexiblen, beschleunigten, globalisierten Wissensgesellschaft liegt in der intrinsischen Motivation ihrer Mitglieder. Gesellschaften, Zivilisationen, Kulturräume sind den Integrationsstürmen der Weltmärkte eben nicht schutzlos ausgeliefert. Der Dialog über Fächergrenzen hinweg, der fachliche Austausch, der freundschaftliche Dissens, der gegenseitige Respekt vor unterschiedlichen Meinungen, kurz: Sozialkompetenz – all das sind Schlüsselqualitäten. Förderung von Begabung und Forderung nach Verantwortung müssen somit gemeinsam einhergehen.

Doch hüten wir uns vor vorschnellem Aktionismus, der Beweis eines spezifisch deutschen Strukturdefizits ist allein mit PISA nicht geführt. Deutschland kann vieles gut und muss nicht alles anders machen.

II. Vergleichende Perspektive: Hochschulpolitik und Elitenbildung

Ohne Zweifel würde es seltsam anmuten, erklärten sich gewisse gesellschaftliche Kreise selbständig zur Elite. Denn: Elite ist man nicht, Elite wird man. Eine so geartete *prozessuale* Sicht wirft dann aber die Frage auf, welche Elitenbildungsprozesse gefördert werden sollten (und welche möglicherweise zu bremsen sind). Vor dem Hintergrund der deutschen Erfahrung sind Berührungängste mit solchen gezielten Eingriffen nur allzu verständlich. Andere Länder sind da weniger zimperlich.

Nichtsdestotrotz müssen sich gerade diejenigen, die in der hochschulpolitischen Diskussion das US-amerikanische Beispiel anführen, fragen lassen, ob sie damit nicht unbeabsichtigt den Weg zu einer Drei-Klassen-Bildungsgesellschaft ebnen: einige wenige führende Hochschulen, eine breite Masse durchaus passabler Universitäten, und Hundertschaften von *community colleges* für jene, die aus sozialen oder finanziellen Gründen (zutreffend ist meist eine interdependente Konstellation beider Faktoren) faktisch keinen Zugang zu anderen Einrichtungen haben.

In Europa wird, wenn es um Ausbildungsstandards geht, gerne als erstes nach Großbritannien mit seinen namhaften Universitäten in Cambridge, Oxford und anderswo geschaut. Ähnlich wie in den USA hat sich hier bereits eine Klassengesellschaft entwickelt, wie an einigen wenigen Zahlen ablesbar ist. So haben im Jahre 1995 von den Chairmen der 100 größten britischen Unternehmen über 75% eine der 27 angesehensten *public schools* besucht, davon allein elf die berühmteste unter ihnen, Eton. 45% der Unternehmenslenker haben später entweder in Oxford oder Cambridge studiert. Unter den Premierministern Großbritanniens seit dem zweiten Weltkrieg haben 75% einen Oxbridge-Abschluss; die „Oxbridge-Dichte“ unter konservativen Regierungsmitgliedern lag stets zwischen 70 und 80%, Mitglieder einer Labour-Regierung führten diese Abschlüsse nur in leicht niedrigerem Umfang (Hartmann 2003). Wenn hier also zu erkennen ist, dass der Abschluss einer der wenigen berühmten Privatschulen oder genannten Universitäten hervorragende Karrierechancen offen hält, muss im Umkehrschluss gesagt werden, dass Absolventen anderer Lehreinrichtungen ungleich geringere Chancen haben, jemals in der Führungsetage eines Großunternehmens oder am Kabinetttisch zu sitzen.

Schließlich lässt ein noch weniger weit schweifender Blick über die Grenze nach Frankreich ein rigides bildungspolitisches Kastensystem erkennen, das längst zu einem gesellschaftlichen geworden ist und dessen Nachahmung für Deutschland nicht angestrebt werden sollte. Während die im zweiten Glied stehenden herkömmlichen Universitäten für die Ausbildung der breiten Massen zuständig sind, sind es im Gegensatz dazu die *grandes écoles*, die die gesellschaftliche Elite und den Führungsnachwuchs für Industrie, Wirtschaft, Staat und Verwaltung liefern. Nahezu kein anderes Bildungssystem eines freiheitlichen Staates bringt jedoch ein vom Rest der Gesellschaft derart abgeschottetes Führungspersonal hervor, in dessen Kreise einzudringen für Absolventen anderer Hochschulen als der *École Nationale Supérieure*, der *École Polytechnique*, des *Institut d'Études Politiques (Sciences-Po)* oder – allen voran – der *École Nationale d'Administration (ENA)* fast unmöglich ist. So stammten zu Beginn der neunziger Jahre 81% der Studenten dieser Elitehochschulen aus einem Funktionärshaushalt (Beamte, Manager, Angehörige freier Berufe), wohingegen nur ca. 9% in einem Arbeiterhaushalt aufgewachsen waren (Galland/Oberti 2000). Die Dominanz

dieser Hochschulen wird noch deutlicher, betrachtet man, wieviele ihrer Absolventen in der Chefetage landen. Während *ENA* und *Polytechnique* nur ca. 0,6 Promille eines Jahrgangs beisteuern, zählt jeder zweite französische Spitzenmanager zu den Absolventen einer dieser zwei Einrichtungen (Hartmann 2003).

Die derzeitig diskutierte Schaffung neuer „Eliteuniversitäten“ in Deutschland ist vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen daher mit größter Vorsicht zu betrachten. Durch gezielte Spitzenförderung einzelner Hochschulen sollen nach Plänen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) nun auch in Deutschland Exzellenzzentren à la Harvard oder Stanford, Oxford oder Cambridge entstehen. Dabei müssen neben Fragen des richtigen Förderungsansatzes auch föderale Kompetenzprobleme geklärt werden. Obschon in der Bundesrepublik Bildung grundsätzlich Ländersache ist, besteht nach Art. 91b des Grundgesetzes die Möglichkeit des Zusammenwirkens von Bund und Ländern in Fragen der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung als sog. Gemeinschaftsaufgabe. Das auf Bundesebene zuständige Ministerium für Bildung und Forschung will nun pro Eliteuniversität über einen Zeitraum von fünf Jahren jeweils bis zu 250 Mio. EUR aufbringen, zur:

- besonderen Förderung von Universitäten, die qualitativ und strukturell in ihren verschiedenen Wissenschaftsbereichen den Anforderungen an Exzellenz in besonderer Weise entsprechen; Ansatzpunkt sind die profilbildenden Wissenschaftsbereiche der Hochschulen (Spitzenuniversitäten).

Ausschlaggebend wird dabei wohl die Forschungsstärke der einzelnen Universitäten sein, wie es ja bereits heute für die Rankings der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) üblich ist. Ein in regelmäßigen Abständen wiederholtes Auswahlverfahren soll jene Spitzenhochschulen im Gesamtwettbewerb immer neu ermitteln.

Nach dem Eckpunktepapier der BLK sollen zusätzliche Mittel ebenfalls bereitgestellt werden zur:

- besseren Verknüpfung universitärer und außeruniversitärer Forschung und Entwicklung durch Forschungsverbünde von Wissenschaftsbereichen mit internationaler Sichtbarkeit (Exzellenzzentren/Exzellenzcluster). Dies schließt die Fachhochschulen ein.
- Verbesserung der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses durch Einrichtung von Graduiertenschulen.

Nachdem im Frühsommer dieses Jahres bereits Freude ob einer möglichen Einigung über die künftige Förderstrategie zwischen Bund und Ländern aufkam, ist nach den jüngsten Meinungsverschiedenheiten wieder Ernüchterung eingetreten. Unabhängig von einem politischen Durchbruch ist fraglich, ob die bisherigen Pläne zielführend wären. So sehr jede Verbesserung der finanziellen Ausstattung der deutschen Hochschulen nachdrücklich zu begrüßen ist, so erscheinen ob der selektiven Förderung doch einige grundlegende Überlegungen angebracht:

- *Erstens* muss gefragt werden, ob nicht gerade die Beförderung einer breiten Bildungsschicht die herausragende Errungenschaft deutscher Bildungspolitik ist und durch eine solche Schwerpunktförderung konterkariert würde.

- *Zweitens* könnte dadurch auch der Eindruck entstehen, man impliziere eine Reformunfähigkeit deutscher Universitäten, von denen sich viele durch beachtenswerte Geschichte und Forschungsleistung ausgezeichnet haben. Der Wettbewerb um die neuen Bundeszuschüsse hat allerdings die Universitäten bereits verändert und wird diese auch weiterhin verändern: „Elite-Gelder“ sollen ja lediglich an Universitäten mit ausgezeichnetem und anerkanntem Forschungsprofil fließen, d.h. an Hochschulen, die sich bereits erfolgreich den neuen Gegebenheiten im internationalen Wissenschaftskontext angepasst haben. Die Neuausschreibung sollte diese Dynamik in regelmäßigen Abständen erneuern – *best practice* inspiriert die Konkurrenz.
- *Drittens* muss sichergestellt werden, dass diese ambitionierten Initiativen nicht genau jene Bereiche vernachlässigen, in denen vor dem Hintergrund der Notwendigkeit tiefgreifender Reformen in Deutschland verantwortliches Führungspersonal vonnöten ist, und die in bisherigen Bemühungen, Führungskräfte auszubilden, teilweise in erschreckendem Ausmaß vernachlässigt wurden. Gerade der sozial-, bildungs- und gesundheitspolitische Sektor ist gegenüber auf die reinen Bedürfnisse der Wirtschaft ausgerichteten Studiengängen und Förderprogrammen in bisherigen Überlegungen oft zu kurz gekommen. Auch die zivilgesellschaftliche Seite der Außen- und Verteidigungspolitik würde mehr junges Personal mit Visionen und Führungserfahrung sicherlich begrüßen.
- *Viertens* muss darüber hinaus angeführt werden, dass durch eine erneute Konzentration auf einen engen Elitenbegriff die kritische öffentliche Wahrnehmung der „Eliten“ nicht durchbrochen, sondern vielmehr weiter gefestigt würde. Dabei mag es jedoch teilweise verwundern, dass insbesondere Arbeitgeber und Beratungsunternehmen immer lauter nach neuen Wirtschaftseliten rufen. Im Gegensatz zu England, Frankreich, den USA, Japan oder Südkorea findet die soziale Auslese, die zu einer beachtlichen Trägheit sozialer Rekonstruktionsprozesse führt, in Deutschland nicht durch die Zulassung zu den nationalen Eliteuniversitäten statt, sondern direkt durch die Personalverantwortlichen in den Unternehmen (Hartmann 2003). Wirtschaftslenker müssen sich also im klaren darüber sein, dass die Schaffung von Eliteuniversitäten zwar einen besser überschaubaren Pool von Kandidaten mit dem gewünschten Habitus hervorbringt, damit aber auch eine massive Einschränkung der Freiheitsgrade einhergeht.

III. Verantwortung für Eliten: Staat, Wirtschaft, Gesellschaft

Deutschland verändert sich nicht nur innerhalb seiner Grenzen, sondern wird im Zuge der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Globalisierung auch von außen mitverändert. Weichen werden gestellt für die nächsten Generationen. Sowohl der Staat als auch private Fördereinrichtungen haben in diesem Zusammenhang die Chance, aktiv auf diesen Prozess einzuwirken, indem sie junge Menschen in deren Vorhaben unterstützen, politische Impulse zu setzen und Verantwortung zu übernehmen – und das in allen Bereichen, die das Leben in einer zunehmend pluralistischen Gesellschaft lebenswert machen.

Gleichzeitig können Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft nur analysiert und verstanden werden, wenn Deutschland als Teil einer größeren Gemeinschaft gesehen wird. Dies meint natürlich in erster Linie das Abenteuer der Europäischen Integration, in zweiter Linie aber nicht zuletzt auch Deutschlands weltwirtschaftliche und weltpolitische Verflechtung und Verantwortung: Als exportstärkste Wirtschaftsnation profitiert die Bundesrepublik von der Stabilität anderer Weltregionen, sie sollte daher ihren Beitrag zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung leisten. Auch hier bringen junge Deutsche vor dem Hintergrund ihrer eigenen Landesgeschichte und als Akteure im Prozess des europäischen Zusammenwachsens zentrale Kenntnisse und Fähigkeiten mit ein, die förderungswürdig sind.

Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Deutschland in der Zukunft in der Lage sein wird, den eigenen Nachwuchs bestmöglich zu fördern, liegt daher in der Schaffung der richtigen Rahmenbedingungen. Insgesamt erscheint ein gesamtgesellschaftliches und -politisches Umdenken erforderlich: Bildung ist eine grundlegende, die wichtigste Ressource des Landes. Daher darf Bildung auch Geld kosten.

Dies betrifft zunächst den Staat selbst, der im Zuge der gesellschaftlichen Nutzenmaximierung dazu verpflichtet ist, nachwachsende Generationen zu ermächtigen, Verantwortung zu übernehmen. Das kann jedoch nicht geschehen, indem etwa gefordert wird, die Humboldt-Universität in Berlin zu einer deutschen Elitehochschule auszubauen, wenn zur gleichen Zeit die Hochschulmittel der Hauptstadt derart gekürzt werden, dass in den nächsten Jahren ein Drittel der Lehrstühle abgeschafft werden müsste. Sicherlich, dieser Vorwurf richtet sich an verschiedene Ebenen der Staatlichkeit im deutschen Föderalismus, doch eine Verbesserung der Finanzlage kann eben nicht dadurch bewirkt werden, dass eine Ebene sich zu Lasten einer anderen von finanziellen Verpflichtungen befreit.

Nach Angaben der OECD investierte die Bundesrepublik 2000 lediglich 4,3% ihres Bruttosozialproduktes in seine Bildungsinstitutionen (2,5% in Forschung und Entwicklung) – bei einem OECD-Durchschnitt von 4,6% (2,4%) –, in den Vereinigten Staaten waren es dagegen 4,8% (2,8%), in Japan 3,5% (3,1%), in Großbritannien zwar 4,5% (1,9%), in Frankreich aber 5,7% (2,2%), in Island 5,7% (3,1%), in Schweden gar 6,3% (4,2%). Hier besteht dringender Handlungsbedarf nach einer spürbaren Erhöhung der entsprechenden Etats, will Deutschland seine Rolle auch als Bildungsnation zurückgewinnen.

Ferner betrifft die Finanzierungspflicht auch gesellschaftliche *stakeholder*. Ein stärkeres finanzielles Engagement von Wirtschaft und Industrie an den Orten tertiärer Bildung liegt in deren ureigenstem Interesse. So könnten Hochschulen und Studenten stärker von einer Vielzahl von Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und dem Privatsektor profitieren, wie sie ja in Ansätzen bereits existieren: Stipendien und Forschungsförderung der großen firmenverbundenen Stiftungen, Stiftungsprofessuren, Drittmittelfinanzierung von Lehrstühlen und Fakultäten.

Sicher, die offenen, d.h. privat finanzierten Stipendienprogramme in der Studienstiftung des deutschen Volkes, die Online-Stipendien von *e-fellows.net* (10.000 Stipendiaten), die Managementkurse der Bayerischen Eliteakademie (60 Stipendiaten), das Studentenforum des Tönissteiner Kreises (etwa 150 Stipendiaten) oder die neugegründete *European School of Management and Technology ESMT* (der auch eine *Hertie School of Governance* angegliedert ist) sind prominente Beispiele für eine solche Beteiligung privaten Kapitals an öffentlichen Aufgaben. Dennoch ste-

hen hier vorwiegend „wirtschaftsnahe“ Interessen im Vordergrund. Der Fokus in der Förderung muss hingegen auch auf Bereiche gelenkt werden, in denen nebenbei durchaus von der breiten und fundierten Aufstellung deutscher Universitäten profitiert werden kann: Grundlagenforschung und angewandte Forschung sollte überall dort gefördert werden, wo sie stattfindet – in den Natur- und Ingenieurwissenschaften ebenso wie in den Sozial- und Geisteswissenschaften.

Freilich steht dabei jede Fachdisziplin in der Pflicht, ihren gesellschaftlichen Nutzen und damit ihre gesellschaftliche Förderungswürdigkeit aufzuzeigen. Aber Spitzenleistung findet eben in all diesen Bereichen statt. Wirtschaft und Industrie, aber auch andere Gruppen der Zivilgesellschaft müssen sich in stärkerem Maße an der Förderung des Elitennachwuchses für diese Gesellschaft beteiligen.

Auf diese Form von breiter Förderung von Begabung muss in Zukunft jedoch ein noch stärkerer Akzent gesetzt werden. Zwar nehmen nunmehr elf Stiftungen den öffentlichen Auftrag zur Begabtenförderung wahr. Auch stehen sie den großen zivilgesellschaftlichen Akteuren nahe und bilden so den Pluralismus der Gesellschaft auch in der Förderungslandschaft ab. Sie werden dabei allerdings in der Förderung alle zu je etwa 95% vom Bund getragen, sind hernach lediglich Agenturen. Ihr gemeinsames Ziel ist die Förderung motivierter, sich wissenschaftlich qualifizierender und verantwortungsbereiter junger Menschen. Individualität, demokratische Pluralität und sozialverantwortliches institutionelles Handeln sind die dabei von allen Förderungswerken geteilten Leitvorstellungen. Die Bundesrepublik stellt der Individualförderung der Förderwerke über das Bundesministerium für Bildung und Forschung insgesamt jährlich schätzungsweise 125 Mio. EUR zur Verfügung und fördert damit etwa 16.000 Stipendiaten.

Die Pluralität der Elitenförderung geschieht übrigens mit expliziter Rückbindung an bestimmte Werte der jeweiligen Förderer: Es sind dies zum Beispiel das christliche Menschenbild oder die Ganzheitlichkeit des Menschen, Werte wie Solidarität, Freiheit, Konstitutionalismus, Menschenwürde, Demokratie. Denn, so weist das Bundesministerium für Bildung und Forschung über Aufgaben und Ziele der Begabtenförderwerke hin, Begabtenförderung sei kein Selbstzweck und habe nichts mit elitärer Selbstgenügsamkeit zu tun. Sie diene der Allgemeinheit im Engagement für Wissen, Können, Initiative und Verantwortungsbewusstsein der kommenden Generation.

Ein stärkeres nichtstaatliches Engagement wäre auch in dieser spezifisch deutschen Form der Begabtenförderung wünschenswert. Dies wird allerdings erneut nicht ohne die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen durch den Staat möglich sein. Die Reform des steuerlichen wie des materiellen Stiftungsrechts vor wenigen Jahren war ein Schritt in die richtige Richtung. Der Wirtschaft, aber auch den Erfolgreichen der Gesellschaft muss ein Anreiz gegeben werden, dieser Gesellschaft etwas zurückzugeben. Das Hervorrufen einer Förderungskultur (ähnlich wie in den USA; 70% der Studierenden in Harvard erhalten ein Stipendium oder sonst eine finanzielle Unterstützung), die aufbauend auf der staatlich gewährleisteten, soliden „Grundausbildung“ (anders als in den USA) alle wissenschaftlichen Spezialdisziplinen umfassen kann, liegt letztendlich im Interesse aller.

Schließlich darf Bildung auch eine weitere Gruppe Geld kosten: die Betroffenen, die Studierenden selbst. Dies darf hingegen nicht durch die simple Einführung von Studiengebühren geschehen, sondern muss mit dem Angebot von Finanzie-

rungsmöglichkeiten verbunden sein. So sind Studenten in Großbritannien seit Jahrzehnten bereits an Ausbildungskredite gewöhnt. In Kooperation mit verschiedenen ortsansässigen Banken bieten die Universitäten dort Finanzierungsmodelle für Studiengebühren und Lebenshaltungskosten an. Das Element der Selbstfinanzierung des Studiums wird durch das dort gerade neu beschlossene Gesetz, wonach die Universitäten in Zukunft deutlich höhere Gebühren werden erheben können, noch verstärkt. Während die Hochschulen das Geld sofort vom Staat erhalten, wird den Studenten für die Dauer ihres Studiums ein Darlehen gewährt, das sie nach dem Abschluss zurückzahlen müssen. Ein ähnliches System ist nicht nur für Politiker, sondern auch für Banken hierzulande meist noch ein Fremdwort. Auch in der gegenwärtigen Diskussion bleibt diese Möglichkeit der Finanzierung eines Studiums regelmäßig unerwähnt.

Vor kurzem ist hingegen die *Bucerius Law School* Hamburg in puncto Ausbildungskredit mit gutem Beispiel vorangegangen. So erhalten dort seit der Aufnahme des Lehrbetriebs die Studierenden allein aufgrund des erfolgreich bestandenen Aufnahme-tests ein Studienplatzangebot (insofern vergleichbar dem französischen System an den *grandes écoles*). Allen, denen ein Angebot unterbreitet wird, wird dann auch durch die individuelle Erarbeitung eines Finanzierungsplans die Aufnahme des Studiums ermöglicht.

IV. Schlussbemerkung: Ausblick und Handlungsempfehlungen

Als Fazit kann gelten: Das Verständnis für die Notwendigkeit und Nützlichkeit von Eliten setzt eine simple Einsicht voraus – nämlich, dass die Existenz von Eliten keine Option ist, sondern dass vielmehr Eliten, wenn sie verantwortlich und informiert handeln und die richtigen Impulse setzen, eine wesentliche (wenn nicht existentielle) gesellschaftliche Funktion übernehmen können. Eliten sind daher dann im Interesse der Gesellschaft, wenn sie eingebettet sind in den gesamtgesellschaftlichen Diskurs und dessen Vielfalt in effektive Prozesse und gerechte Politik umsetzen.

Leitlinie einer in diesem Sinne konzipierten Elitenförderung kann deshalb nur Pluralität sein. Der in der deutschen Bildungstradition seit 1945 fest verankerte, wertgebundene Pluralismus in der Begabtenförderung hat sich bewährt und sollte dabei weiterhin Maßstab sein.

Hieraus ergeben sich einige wichtige Handlungsparameter:

- *Erstens* muss Klarheit darüber herrschen, dass die Akteure der postulierten Elitenoffensive nicht auf Kapitalverwalter und Spitzenpolitiker beschränkt sein dürfen, sondern dass vielmehr auch gerade jene Akteure miteinzubeziehen sind, die seit Jahrzehnten für eine pluralistische Förderungspraxis stehen: Stiftungen und Förderwerke im Inland, Goethe-Institute im Ausland, und darüber auch und vor allem bereits vorhandene Kompetenzzentren für grenzenübergreifende Bildungskoooperation wie der DAAD oder die Alexander von Humboldt-Stiftung. Trotz einiger vielversprechender Schritte in diesem Bereich sind diese Verbindungen weiter auszubauen – sowohl im akademischen wie im schulischen Bereich.

- *Zweitens* wäre eine reine Konzentration auf vermeintliche Techno- oder Wirtschaftseliten nicht nur ein Frontalangriff auf die (hochgradig erfolgreiche!) deutsche Bildungstradition, sondern darüber hinaus auch Ausdruck einer unzulässig engen Wahrnehmung des europäischen Einigungsprozesses und seiner kulturellen und sozialen Dimensionen. So könnte zum Beispiel eine nationale Kofinanzierung des europäischen Mobilitätsprogramms ERASMUS, das sich ja an alle Studierenden ohne Ansehen ihres Studienfaches richtet, diese Tradition durch eine Multiplikation persönlicher Kontakte auch auf die europäische Ebene heben.
- *Drittens* schließlich muss es statt der Schaffung *einer* kleinen Leistungselite vielmehr stärker als bisher Ziel deutscher Bildungspolitik sein, die Heranbildung unterschiedlichster Eliten zu ermöglichen und ihre Vernetzung zu fördern. In der Tat kann die Vernetzung von Einzelkompetenzen in diesem Zusammenhang als eindeutiger Haupterfolgsmoment einer holistisch orientierten Bildungspolitik gelten, wie zahlreiche Studien belegen (vgl. Higley et al. 1991). Der Pluralismus in der deutschen Begabtenförderung muss in diesem Zusammenhang finanziell gestärkt und nicht weiter geschwächt werden. Die Stärkung demokratischer Strukturen sowie die Schaffung transnationaler Kompetenz und Wettbewerbsfähigkeit bleiben darin zentrale Bestandteile.

Die Ergreifung derartiger Maßnahmen ist nun zügig geboten. Parteipolitische Grabenkämpfe und föderale Eitelkeiten, wie sie einmal mehr zu Tage traten, als der bereits sicher geglaubte Kompromiss von der Tagesordnung der entscheidenden Sitzung der Bund-Länder-Kommission Anfang Juli gestrichen wurde, sind fehl am Platze. Vielmehr muss mit allen Kräften konstruktiv zusammengearbeitet werden. Der deutsche Föderalismus ist dem Wohl der gesamten Republik verpflichtet – einer bildungspolitischen Einigung zugunsten der Hochschulen steht nicht er im Wege, sondern mangelnder politischer Wille der Beteiligten.

Literatur

- Eva Etzioni-Halevy: *The Elite Connection – Problems and Potential of Western Democracy*, Cambridge/UK 1993 (Polity Press)
- Olivier Galland & Marco Oberti: Higher education students in contemporary France, *Journal of Education Policy* 15 (2000), No. 1, S. 105-116
- Michael Hartmann: Nationale oder Transnationale Eliten? Europäische Eliten im Vergleich, in: Hradil/Imbusch (Hrsg.): *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen 2003 (Leske + Budrich)
- John Higley, Ursula Hoffmann-Lange, Charles Kadushin & Gwen Moore: Elite integration in stable democracies: a reconsideration, *European Sociological Review* 7 (1), S. 35-53 (1991)
- Rolf-Ulrich Kunze: *Die Studienstiftung des deutschen Volkes seit 1925. Zur Geschichte der Hochbegabtenförderung in Deutschland*, Berlin 2001 (Akademie)

Russland – „gelenkte Demokratie“ oder Semi-Autoritarismus?

Andreas Heinemann-Grüder

Zur Frage, ob Russland eine Demokratie, eine Demokratie mit derogativen Adjektiven, ein semi-autoritäres oder gar autoritäres Regime verkörpert, gibt es eine kaum zu überschauende Literatur. Das Klassifikationsproblem betrifft nicht nur Russland. So genannte „Grauzonen-Regimes“ oder „hybride Systeme“ bilden eine Subspezies der Demokratisierungsforschung. Vereinfacht gesprochen stehen sich zwei Sichtweisen gegenüber – die einen halten Russland für eine „Demokratie mit Adjektiven“, also für eine „instrumentelle“, „gelenkte“, „kontrollierte“, „gesteuerte“, „defekte“, „delegierte“, „illiberale“, „neo-patrimoniale“, „partielle“, „unvollständige“ oder „elektorale“ Demokratie. Andere sehen demokratische Minima nicht als gegeben an und sprechen deshalb von „Pseudodemokratie“, Semi-Autoritarismus oder Autoritarismus.

Die mannigfachen Zuschreibungen verweisen auf enge oder weite Fassungen des zugrunde liegenden Demokratiebegriffs, Probleme der Demokratiemessung, unterschiedliche Ursachenerklärungen und häufig eine Vermischung von Voraussetzungen mit Ergebnissen der Demokratie. Im großen und ganzen ist weniger die Benennung und Vermessung der Demokratiedefizite strittig, sondern deren Interpretation. Der folgende Beitrag rekapituliert zunächst Demokratiekriterien und fragt, welchen dieser Maßstäbe Russland genügt. Danach werden verschiedene Ursachenerklärungen vorgestellt, der Schlussteil spekuliert über Zukunftsszenarien. Ich argumentiere, dass Russland die formalen Institutionen einer Minimaldemokratie aufweist, die politischen Teilregimes und der politische Prozess jedoch semi-autoritär sind, das Regime gleichwohl als relativ stabil und konsolidiert anzusehen ist und die Ursachen des Demokratieproblems vor allem im patrimonialen Spätsozialismus, im Transitionsmodus („von oben“) sowie dem Fehlen organisierter Träger der Demokratie liegen.

Demokratiekriterien

Demokratie kann als institutionelles Arrangement definiert werden, in dem politische Führer ihre Entscheidungsmacht durch Wettbewerb erringen, wobei die Regeln für die Auswahl fixiert und die Wahlergebnisse offen, zugleich aber unumkehrbar sein müssen. Um Demokratie nicht mit idealistischen Erwartungen zu überfrachten, hat sich Robert Dahl bewusst für den Begriff Polyarchie entschieden. Polyarchien können unvollkommene demokratische Regimes sein, sie müssen aber zumindest drei Bedingungen erfüllen: die Möglichkeit, Präferenzen zu formulieren (Bürgerrechte), diese durch Handeln zu artikulieren (politische Wettbewerbsfreiheit) und die Gleichberechtigung dieser Präferenzen gegenüber der Regierung (Partizipationsgerechtigkeit) (Dahl, 1971, 3-5). Minimalistische Demokratiedefinitionen sind sich im Kern einig – Demokratie ist gekennzeichnet durch ergebnisoffene Wahlen, basierend auf dem allgemeinen Wahlrecht, ohne massive Wahlfälschung und verbunden mit effektiven Garantien der Bürgerrechte. Grundsätzlich gilt: Je „sparsamer“, abstrakter und voraussetzungsloser Demokratie definiert wird, umso breiter wird das Spektrum der Fälle, die sich noch oder schon als Demokratie klassifizieren lassen.

In Abgrenzung von autoritären Regimes verfügen Demokratien über einige institutionelle Grundmerkmale: die Legitimation durch Volkssouveränität, einen offenen Herrschaftszugang, das Herrschaftsmonopol demokratisch legitimierter Institutionen, eine pluralistische Herrschaftsstruktur, einen begrenzten Herrschaftsanspruch und eine rechtsstaatliche Herrschaftsweise. Da Demokratien jedoch in unterschiedlicher Güte vorliegen, werden seit einigen Jahren „defekte“ Demokratien von „konsolidierten“ Demokratien abgegrenzt. Die Debatte versucht, die institutionellen und prozessualen Merkmale von Demokratie mit vorstaatlichen Voraussetzungen zu verknüpfen. Linz und Stepan unterscheiden dabei zwischen der Verfassungs-, Verhaltens- und der Einstellungsdimension (Linz; Stepan 1996, 5-6). Die Verfassungsdimension bezieht sich auf die Akzeptanz und Stabilität der Verfassungsregeln. Mit der Verhaltensdimension ist gemeint, dass kein politischer oder institutioneller Akteur über genügend Ressourcen oder Vetomacht verfügt, um seine Ziele mit undemokratischen Mitteln oder außerhalb des demokratischen Rahmens zu erreichen. Die Einstellungsdimension wiederum bezieht sich darauf, dass die Mehrheit der Bevölkerung eine demokratische Herrschaft als angemessen ansieht und die Unterstützung für Systemalternativen in der Bevölkerung gering ist. Diamond ist noch weiter gegangen und hat den Minderheitenschutz, die Herausbildung von Parteien, Interessenverbänden und zivilgesellschaftlichen Akteuren, den Zugang zu alternativen Informationsquellen, individuelle Bürgerrechte, Rechtsgleichheit, eine nicht-diskriminierende Justiz und Rechtsstaatlichkeit zu Komponenten einer „liberalen Demokratie“ erklärt (Diamond 1999, 11-12).

Sind nun Regimes, die diese Kriterien nicht erfüllen, Demokratien mit Mängeln oder etwas qualitativ Andersartiges? Nach Merkel et al handelt es sich bei „defekten Demokratien“ um „Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines weitgehend funktionierenden demokratischen Wahlregimes ...auszeichnen, aber durch Störungen in der Funktionslogik einer oder mehrerer der übrigen Teilregimes die komplementären Stützen verlieren...“ (Merkel et al 2003, 15). Trotz beträchtlicher Anstrengungen ist die Abgrenzung „defekter Demokratien“ von autoritären

oder semi-autoritären Regimes diffus geblieben. Bisher fehlt es allerdings auch an terminologischer Klarheit darüber, wodurch eine „Demokratie mit Adjektiven“ ersetzt werden könnte. Einige sprechen von „kompetitivem Autoritarismus“ oder „gelenktem Pluralismus“, andere von einer „Wahlmonarchie“, Ottaway spricht von Semi-Autoritarismus (Ottaway 2003).

Semi-Autoritarismus statt „defekter Demokratie“

Für Russlands Regime ist u.a. der Begriff „gelenkter Pluralismus“ vorgeschlagen worden, womit eine beschränkte Pluralität sozialer und ökonomischer Interessen gemeint ist. Von der Demokratie unterscheidet sich dieser „gelenkte Pluralismus“ dadurch, dass die Grenzen der Pluralität willkürlich, d.h. außerhalb eines institutionalisierten Prozesses gezogen werden. Zur Abgrenzung von offen autoritären Regimes einerseits und demokratischen andererseits plädiere ich jedoch für den Begriff Semi-Autoritarismus. Unter semi-autoritären Verhältnissen ist der Herrschaftszugang nicht ergebnisoffen, die horizontale Gewaltenteilung und -kontrolle ist ineffektiv, die vertikale Herrschaftskontrolle defizitär, d.h. die Rechenschaftspflicht der Gewählten gegenüber den Wählern, der Rechtsstaat ist defekt, es gibt „reservierte Domänen“, wo die effektive Herrschaftsgewalt bei nicht gewählten Akteuren liegt, schließlich wird der politische und gesellschaftliche Pluralismus staatlich restringiert, d.h. die zivilgesellschaftliche Autonomie beschränkt. Häufig sind zudem marktwirtschaftliche Liberalisierung und Demokratisierung entkoppelt, was wiederum zu einer Fusion wirtschaftlicher und politischer Eliten („Oligarchen“) führt.

Worin liegt dann jedoch der Unterschied zu autoritären Regimes? Angesichts der fundamentalen Demokratiedefizite könnte man einen qualitativen Unterschied zwischen dem spätsozialistischen Autoritarismus und dem postsozialistischen Autoritarismus der „hybriden“ Regimes bestreiten. Folgt man jedoch Ottaway, dann unterscheiden sich semi-autoritäre von offen autoritären Regimes durch die formale Existenz demokratischer Institutionen, begrenzte Bürgerrechte und die ideologische Herrschaftslegitimation durch Demokratie. Im Unterschied zum spätsozialistischen Autoritarismus existieren zudem konkurrierende und heterogene Machtpole. Die Herrschaftsweise wiederum erlaubt, trotz Rechtsstaatsdefiziten, einen Rekurs auf das formelle Recht.

Welche Kriterien erfüllt Russland?

Legt man die genannten Demokratiecriteria an, dann beruht die Herrschaftslegitimation formal auf dem Grundsatz der Volkssouveränität: Russland ist keine Monarchie. Gleichwohl gibt es eine Dominanz des russischen Ethnos im Vergleich zu nicht-russischen Völkern, die in ihrer „Souveränität“ nicht gleichberechtigt sind. Die Verfassungsordnung kann als weitgehend akzeptiert und stabil gelten. Der Herrschaftszugang findet über allgemeine, gleiche, geheime und freie Wahlen statt, Russland hat ein gewähltes Parlament, und es existieren mehrere Parteien. Der erste postsozialistische Machtwechsel von Jelzin zu Putin fand friedlich statt und wurde

zumindest nachträglich durch Wahlen legitimiert. Fragwürdig ist jedoch, ob selbst die elektorale Minimaldimension erfüllt ist. Zwar ist der Herrschaftszugang prinzipiell offen, kompetitiv und über Wahlen legitimiert, doch ist die Durchführung der Wahlen und die Ermittlung der Wahlergebnisse sowohl auf föderaler wie auf regionaler Ebene durch eine Vielfalt wiederkehrender und systematischer Missstände gekennzeichnet: extrem ungleicher Medienzugang und äußerst ungleiche Finanzmittel, massive Nutzung staatlich-administrativer Ressourcen zur Wahlbeeinflussung, instrumentelle Auslegung von Registrierungskriterien sowie Manipulationen bei Auszählungen. Nicht nur Regionalwahlen werden systematisch manipuliert, insbesondere die jüngsten Duma- (2003) und Präsidentschaftswahlen (2004) wurden von der OSZE aufgrund massiver Einflussnahme des Staatsapparates zur Unterstützung kreml-treuer Bewerber als „unfair“ kritisiert. Da die meisten Parteien nicht mit identifizierbaren Programmen antreten, Abgeordnete häufig nach der Wahl ihre Parteizugehörigkeit wechseln, viele Parteien bzw. Wahlbündnisse bei der nächsten Wahl schon nicht mehr antreten und gewählte Exekutivchefs gerade damit werben, unabhängig von Parteien zu sein, können Wähler die Gewählten schwerlich für die Einhaltung von Wahlversprechen bei der nächsten Wahl zur Rechenschaft ziehen (Rose, Munro 2002).

Die Herrschaftsstruktur ist nur formal als „pluralistisch“ zu bezeichnen. Zwar bescheinigen einige Autoren der Duma wachsende Professionalisierung und Effektivität. Die faktisch exklusive Regierungsbildung durch den Präsidenten, die marginale Beteiligung der Duma hinsichtlich der Bestätigung des vorgeschlagenen Premierministers, weitreichende Notstandsvollmachten, die politische Abhängigkeit der Justiz und die Möglichkeit des Präsidenten zur Parlamentsauflösung bedingen unzureichende „checks and balances“ gegenüber der Exekutive. Das Zwei-Kammer-Parlament und die Judikative können der Machtkonzentration beim Präsidenten keine wirksamen Schranken auferlegen. Betrachtet man insbesondere den Etatismus unter Putin, dann ist der Herrschaftsanspruch nicht eng, sondern umfangreich.

Zu den Demokratiedefiziten wird gemeinhin auch das hohe Maß an Korruption gezählt, das auf rechtsstaatliche Defizite verweist. Betrachtet man den Korruptionsindex, dann kann die Herrschaftsweise nicht als rechtsstaatlich bezeichnet werden. Auf einer Skala von 0 (maximale Bestechungsneigung) bis 10 (nicht wahrnehmbare Schmiergeldangebote) rangierte Russland im Jahre 2003 mit einem Faktor von 2,7 an 86. Stelle von 133 untersuchten Ländern (www.globalcorruptionreport.org/download.htm). Neben institutionellen Defiziten wird auch die Präferenzbildung, d.h. der Pluralismus der öffentlichen Willensbildung, politisch-administrativ eingeschränkt. Die Restriktionen für die Registrierung von Parteien diskriminieren die Repräsentation herkömmlicher gesellschaftlicher Konfliktlinien („cleavages“). Als Folge dieser „Anreizstruktur“ gibt es keine konkurrierenden Programmparteien, sondern nur „Führerparteien“ und administrative Regimeparteien – sieht man von der im Niedergang begriffenen Kommunistischen Partei ab. Die staatlich-administrative Beschränkung von Pluralismus ist auch in der offiziellen Anerkennung von nur vier Religionen (Orthodoxie, Islam, Buddhismus und Judentum) erkennbar. Währenddessen werden Massenorganisationen als „Transmissionsriemen“ der Präsidentenpolitik staatlich gefördert. Darüber hinaus ist seit der Entmachtung der putin-kritischen Medienmagnaten Guzinski und Berezovski das landesweite Fernsehen unter Kreml-

kontrolle. Putin-kritische Äußerungen unabhängiger Massenmedien werden mit politisch-administrativen Mitteln abgestraft. Entsprechend wird Russland durch Freedom House als nur „teilweise frei“ qualifiziert, „politische Rechte“ und „bürgerliche Freiheiten“ wurden in 2003 jeweils mit „5“ bewertet (www.freedomhouse.org/research/freeworld/2003/table.pdf; „1“ bedeutet am freiesten, „7“ am unfreiesten).

Betrachtet man die von Putin im Jahre 2000 eingerichteten sieben föderalen Bezirke, die Bevollmächtigten des Präsidenten, die zeitweilig politikentscheidende Bedeutung des Sicherheitsrates und die Handlungsautonomie der Sicherheitsapparate gegenüber demokratischer Kontrolle, dann liegt auch das Herrschaftsmonopol nicht allein bei demokratisch legitimierten, d.h. gewählten staatlichen Institutionen. Ein gravierendes Manko besteht ferner darin, dass die Sicherheitsapparate über Ressourcen verfügen, um ihre Ziele mit undemokratischen Mitteln zu erreichen. Die Streitkräfte, die Truppen des Innenministeriums und Einheiten des Inlandsgeheimdienstes FSB befinden sich außerhalb einer effektiven demokratischen Kontrolle. Unter dem Einfluss mehrerer Faktoren sind die Sicherheitsapparate („siloviki“) zu einer „reservierten Domäne“ der Innenpolitik avanciert. Der Tschetschenienkrieg, die Ende der achtziger Jahre abgebrochene Aufarbeitung stalinistischer Verbrechen und die fehlende Aufarbeitung spätsozialistischer Vergehen, die symbolische Rehabilitierung der Sowjetära unter Putin, seine Herkunft aus dem KGB, die Entmachtung führender Jelzin-Oligarchen mit Hilfe des Sicherheitsapparates, die Re-Militarisierung öffentlicher Bildung und die Einsetzung von „siloviki“ als Präsidentenvertreter in den Regionen haben das relative Gewicht dieses Teils des Staatsapparates gestärkt.

In der Debatte um den demokratischen Charakter Russlands spielt der zweite Tschetschenienkrieg (seit 1999) eine erstaunlich geringe Rolle. Die Regression unter Putin hat sich jedoch in keinem Vorgang deutlicher kristallisiert als in diesem Krieg: die Verselbständigung der Gewaltapparate, die Dominanz von Militärs bzw. Vertretern der Sicherheitsapparate in höchsten staatlichen Entscheidungsprozessen, das Fehlen von Gewaltenehemmung, eklatante Rechtsstaatsdefizite, exekutive Einschüchterung bzw. Zensur der Presse, vor allem aber die systematische Missachtung von Menschenrechten.

Demokratiedefizit durch Föderalismus?

Demokratietheorien loben Föderalismus gemeinhin als demokratieförderlich. Im Falle Russlands überwiegen jedoch negative Bewertungen. Russland, so die knappe Formel, sei eine „Föderation von Tyrannen“ (Ross 2002). In der Tat haben sich in zahlreichen Regionen semi-autoritäre Regimes herausgebildet, in denen Wahlen manipuliert werden und Rechtsstaatlichkeit systematisch missachtet wird. Die entscheidenden Machtressourcen von semi-autoritären Gouverneuren und Republikpräsidenten bestehen in exekutiver Machtkonzentration, staatlicher Medienkontrolle und Wahlmanipulationen, einer klientelistischen Politik der Begünstigungen und der Verfügung über informelle Einflusskanäle gegenüber der Zentralregierung. Es lassen sich einige allgemeine Voraussetzungen festhalten: die Schwäche regionaler Parteien und Verbände, die populistische Fähigkeit von Gouverneuren und Repu-

blikpräsidenten, sich als Sachwalter regionaler und überparteilicher Interessen zu präsentieren, geringe ökonomische Machtdiffusion und die Verfügung über Ressourcen, deren selektive Umverteilung die Akzeptanz eines „Patriarchen“ gewährleistet. Empirische Studien stellen für die Zeit bis Mitte der neunziger Jahre fest, dass die Dezentralisierung nicht mit einer Zunahme an demokratischer Rechenschaftspflicht einherging. Und selbst wenn Putins Reformen seit 2000 die Einheitlichkeit des Rechtsraumes gestärkt haben – sie bedrohen die vertikale Gewaltentrennung.

Erklärt werden kann die föderale Verstärkung des Demokratiedefizits mit der Gewaltenkonzentration qua „Superpräsidentialismus“, der schwachen Ausprägung sozialer und ökonomischer Konfliktlinien, dem majoritären Wahlsystem, dem asymmetrischen Föderalismus, der Ethnokratie und der Machtfusion bei den Regionalexekutiven. Symptomatisch ist, dass „ethnokratische“ Herrschaft in den Republiken meist mit einem geringen Wechsel vormals kommunistischer Elitenvertreter einhergeht. Der Ethnoföderalismus ist für autoritäre Vertreter der alten indigenen „Nomenklatura“ ein Mittel des Machterhalts, indem politischer Wettbewerb eingeschränkt wird, Oppositionskandidaten keine faire Chance erhalten, unabhängige Interessengruppen marginalisiert werden und anstelle einer Vielfalt von Machtzentren die Macht beim Republikpräsidenten konzentriert wird. Ethnische Elitenselektion ohne Rücksicht auf die Demographie ist vor allem ein Mittel, um einen politisch loyalen Staatsapparat aufrecht zu erhalten – Ethnokratie obsiegt über Meritokratie. Sofern Föderalismus ethnokratische Herrschaft legitimiert, tritt an die Stelle des Minderheitenschutzes der „Terror der Minderheit“.

Systematisch ließe sich die Frage nach dem anti-demokratischen Charakter des russländischen Föderalismus jedoch nur beantworten, wenn die Demokratisierung durch Föderalismus behindert würde. Ob die regionalen Regimes signifikant undemokratischer sind als das politische Regime auf zentralstaatlicher Ebene, dafür steht der empirische Nachweis bisher aus. Einzelstudien belegen eine erhebliche Ausdifferenzierung der regionalen Regimes. Die Spannbreite reicht von Autoritarismus (z.B. Moskau), über Ethnokratien (z.B. Baškortostan), hybride Regimes (z.B. Nižnyj Novgorod) bis hin zur Konkordanzdemokratie (Novgorod) bzw. pluralen Demokratie (St. Petersburg). Die Reformfreudigkeit von Novgorod ist auf die politische Kultur bzw. das „soziale Kapital“ zurückgeführt worden. Demokratisches Wahlverhalten wurde zudem mit sozio-ökonomischen Ausgangslagen erklärt. Unterschiedliche Demokratiegrade wären demnach eine Funktion der Machtdiffusion bzw. der Machtkonzentration, nicht jedoch der föderalen Machtteilung an sich. Der Ausgang von regionalen Wahlen ist trotz weit verbreiteter Manipulationen überwiegend ergebnisoffen. Die These von der „Föderation der Tyrannen“ lässt sich somit nicht undifferenziert aufrecht erhalten. Die föderale Machtteilung ist eine der wenigen, wenn auch nicht hinreichenden, Barrieren gegen autoritäre Regression.

Ursachen

An Hypothesen für die Demokratiefähigkeit von Staaten herrscht kein Mangel. Historisch-kulturelle, strukturalistische, systemtheoretisch-funktionalistische und institutionalistische Erklärungen heben auf die Voraussetzungen und Restriktionsbe-

dingungen der Demokratisierung auf der Makroebene ab. Akteurs- und prozessorientierte Ansätze betonen demgegenüber Interessen, Kalküle, Orientierungen, Leitvorstellungen und Eigenheiten des Demokratisierungsverlaufs. Einige bezweifeln, ob es überhaupt effiziente Kausalerklärungen für die Demokratiefähigkeit geben könne.

Nach einer anfänglich starken Betonung der Ergebnisoffenheit der Transformation werden zur Ausdifferenzierung postsozialistischer Entwicklungspfade zunehmend „tiefere“ Erklärungen herangezogen, welche die „Pfadabhängigkeit“ betonen. Die vergleichende Demokratieforschung hat wenigstens einige Korrelationen nachgewiesen. Zu den elementaren Voraussetzungen der Demokratie werden die Staatlichkeit, die Existenz eines Marktes und einer „Zivilgesellschaft“ sowie ein gewisser Grad der Säkularisierung des Rechts und der Herrschaft gezählt. Zum Humus der Demokratie gehören ferner eine hoch entwickelte, wachstumsorientierte Marktwirtschaft, eine hohe Anzahl freiwilliger Assoziationen, horizontal-kooperative Sozialbeziehungen statt hierarchischer Patron-Klient-Muster, soziales Vertrauen, individualistische Einstellungen und gesellschaftlich dominante Normen der Chancengleichheit. Weitaus strittiger sind hingegen Hypothesen, die ethnische Heterogenität für demokratieabträglich erklären oder bestimmten Religionen eine geringere Demokratieaffinität attestieren. Die klassischen Modernitätsdefizite treffen allerdings auf Russland nicht zu, selbst wenn das Bruttosozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung weit unter dem Schnitt der EU liegt.

Als historisch-kulturalistische Erklärung wird häufig auf das Fehlen vorsozialistischer Demokratieerfahrungen, die Länge der sozialistischen Systemzeit, das imperiale statt nationalstaatliche Selbstbild, den Mangel an Zivilgesellschaft, das Manko an rechtsstaatlicher Tradition und westlicher Aufklärung, das hohe Maß personalisierter Herrschaft und der Anspruch auf einen eigenständigen Zivilisationstyp angeführt. Das „Kongruenztheorem“ unterstellt, dass „russische Werte“ der Demokratie abträglich seien. Darüber hinaus sind kollektivistische Werte, eine tief verwurzelte Doppelmoral und autokratische Traditionen als negative Belastung angeführt worden, selbst wenn einige Beobachter Russlands slawophile Traditionen auch als Demokratiequelle ansehen. Das Problem der historisch „tiefen“ Erklärungen besteht allerdings darin, Kausalitäten nur zu behaupten und letztlich tautologisch zu sein.

Triftiger als die Behauptung struktureller bzw. kultureller „Überdeterminierung“ sind Erklärungen durch den spätsozialistischen Regimetypus und den politischen Transitionskontext. Russland kann dem „patrimonialen“ Typus des Sozialismus zugeordnet werden, der durch vertikale Ketten persönlicher Abhängigkeit, Patronage, Klientelismus, ineffiziente Bürokratien, eine Mischung aus Repression und Kooptation, fehlende Erinnerungen an eine urbane Mittelklasse, eine schmale Disidentenschicht und wenig interne Opposition gekennzeichnet war. Den patrimonialen Typus charakterisiert, dass reformwillige Teile der kommunistischen Elite die organisatorischen und materiellen Ressourcen des alten Regimes für sich nutzen konnten und häufig nur das Label, die offizielle Ideologie bzw. die Machtsymbolik austauschten – dies im Unterschied zur Machtteilung bei „paktierten“ Transitionen oder dem vollständigen Machtverlust der Kommunisten im Falle eines Systemkollapses. Die exekutive Machtkonzentration im russischen Präsidialamt wäre demnach Ausdruck des Transitionsmodus „von oben“, der Selbsterhaltungsinteressen patrimonialer Eliten und der Unterdrückung neuer Mittelschichten durch das Zusammenwir-

ken von „roten Direktoren“ und Komsomol-„Oligarchen“. Hellmans Argumentation schließt sich hier an – dort, wo sich Politiker gegen Forderungen „von unten“ abschirmen konnten und es einen geringen Elitenwechsel bei postsozialistischen Wahlen gab, war die Reformwilligkeit am geringsten, die egoistische Gewinnorientierung jedoch am stärksten ausgeprägt – mit extremen Einkommensungleichheiten als Folge (Hellmann 1998). Demnach wären die „Transition von oben“ und das instrumentelle Interesse der Transformationsgewinnler an Handlungsautonomie gegenüber zivilgesellschaftlicher Mitbestimmung ausschlaggebend. Die Privatisierung wurde mithin absichtlich von demokratischer Kontrolle entkoppelt. Russlands schlechte Demokratiebilanz ist darüber hinaus durch die Effekte der „Nomenklaturprivatisierung“ verstärkt worden: Die Sozialstruktur hat sich radikal verändert, insbesondere hat die Zahl jener, die unterhalb der Armutsgrenze leben, dramatisch zugenommen. Die Wirtschaftsreformen haben zu einer polarisierten Sozialstruktur und gerade nicht zur Ausbildung einer selbstbewussten „Mittelklasse“ geführt, die Träger einer Zivilgesellschaft hätte werden können (Harter et al 2003, 78ff.). Eine Ursache scheint zudem in der Marginalisierung intellektueller Gegeneliten der Glasnost-Ära zu bestehen. Auf eine knappe Formel gebracht, besteht zwischen dem „Raubtierkapitalismus“ und dem Demokratiedefizit ein Bedingungsverhältnis.

Institutionalistisch betrachtet gibt es zwei Erklärungen – die eine sieht das Problem nicht in der formalen Verfassungsordnung, sondern der Verfassungswirklichkeit. Das Problem bestünde mithin in der defizitären Implementierung formaler Regeln, der geringen Durchsetzungsfähigkeit der Institutionen und möglicherweise dem geringen Glauben an ihre Legitimität. Eine gegenläufige Sicht hebt auf jene institutionellen Merkmale ab, die der Demokratie abträglich sind. Unbestritten ist, dass die demokratischen Partizipationsanreize durch das postsowjetische System geschwächt worden sind und Institutionenskepsis weit verbreitet ist. Institutionell ist die Hauptursache meist im „Superpräsidentialismus“ verortet worden. Die Vor- und Nachteile präsidentieller Regimes für die Demokratisierung bzw. Konsolidierung sind theoretisch seit langem debattiert worden; für den postsozialistischen Fall fällt die Demokratiebilanz empirisch eindeutig zugunsten parlamentarischer Systeme aus. Für die Demokratiedefizite ist deshalb im russischen Fall wiederholt das präsidentielle Regierungssystem verantwortlich gemacht worden. Einige Autoren halten Russlands System zwar aufgrund der Zustimmung der Duma zum Premier für ein semi-präsidentielles System. Auf dem parlamentarisch-präsidentiellen Regimekontinuum ist Russland jedoch zweifellos der präsidentiellen Seite zuzurechnen. Im kompetenzrechtlichen Vergleich hat Russland einen außerordentlich machtvollen Präsidenten mit starken legislativen und nicht-legislativen Vollmachten.

Ein präsidentielles System bedeutet nicht notwendig eine komplementäre Machtlosigkeit des Parlaments oder ein Fehlen von „checks and balances“. Entgegen dem Bild einer bedeutungslosen, abhängigen bzw. kontrollierten Duma haben verschiedene Studien ein hohes Maß an exekutiv-legislativer Kooperation festgestellt. Zugunsten des Präsidialsystems in Russland ließen sich der Putinsche Reformimpetus, die weitgehende Wiederherstellung eines einheitlichen Rechtsraumes, die Durchsetzung der Verfassungshoheit sowie das Bemühen um eine Harmonisierung und Versöhnung polarisierter Weltanschauungen anführen. Für andere Merkmale des Präsidentialismus à la russe scheint die Bilanz mehrdeutig bzw. „neutral“ zu sein. Seit Annahme der Verfassung im Dezember 1993 hat es weder unter Jelzin

noch unter Putin grundsätzlich konfliktorische Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative gegeben. Auch der „Nullsummen“-Charakter des Mehrheitswahlrechts sowie angenommene Polarisierungseffekte des Präsidentialismus haben sich nicht über den Amtswechsel von Jelzin zu Putin hinaus gehalten. Putin baut wirtschafts-, außen-, und innenpolitisch – im Vergleich zu Jelzin – eher auf programmatisch breite Bündnisse und hat revolutionäre „Alles-oder-Nichts“-Entscheidungen vermieden (Sakwa 2004). Die Nachteile des Präsidentialismus für die demokratische Konsolidierung scheinen gleichwohl im russischen Fall zu überwiegen: exekutive Machtkonzentration, defizitäre Gewaltenhemmung, geringe Anreize für Parteienbildung, exekutive Elitenselektion, hochgradige Personalisierung bis hin zum Personenkult, charismatischer und klientelistischer Führungsstil anstelle programmatischer Politikorientierung und zentralistische Trends.

Wird das Demokratiedefizit durch anti-demokratische Einstellungen gestützt? Die zahlreichen Umfragen vermitteln ein widersprüchliches Bild. Als generelle Idee genießt die Demokratie breite Unterstützung, gleichwohl nahm diese seit 1992 beständig ab. Die Demokratiebefürwortung war offenkundig nur hoch im unmittelbaren Vergleich mit dem alten Regime, brachte jedoch keine Bindung an das neue Regime zum Ausdruck. Zudem war die Enttäuschung über die – vor allem wirtschaftliche – Leistungsbilanz des neuen Regimes extrem ausgeprägt. Die Diskrepanz zwischen Russland und dem mittelosteuropäischen Durchschnitt in Bezug auf die Demokratiebindung hat jedoch weitere Ursachen: Russen erinnern sich insgesamt positiver an das sozialistische System. Das postsowjetische Regime konnte die wirtschaftliche Depression in den neunziger Jahren nicht kompensieren. Im Einklang mit generellen Demokratieerwartungen der Mehrheit der Russen – Ruhe, Ordnung, Wohlstand, soziale Sicherheit – bewertet der durchschnittliche Putin-Wähler Stabilität und Ordnung höher als persönliche Freiheiten oder demokratisches Regieren (Petukhov, Ryabov, in: McFaul 2004, 275). Der durchschnittliche Putin-Wähler unterstützt zudem den Krieg in Tschetschenien, ist für Staatseigentum und unterscheidet sich kaum von den Präferenzen kommunistischer Wähler. Unabhängig vom Länderkontext haben sich die Einschätzung der Vergangenheit, die wirtschaftliche und die politische Leistung des neuen Regimes als entscheidend für Demokratiebindungen unter den postsozialistischen Staaten erwiesen. Demokratie wird stärker ökonomisch als politisch interpretiert – letztlich scheinen der Wohlstand und prospektive Wohlstandserwartungen für die Systembewertung wichtiger als „Freiheit“ und „Repräsentation“.

Ausblick

Die Rede vom Semi-Autoritarismus ist nur gerechtfertigt, wenn sich die beschriebenen Regimemerkmale über den Transitionskontext hinaus stabilisieren – kein namhafter Russlandkenner stellt dies gegenwärtig in Frage. Trotz der Dispute, ob Russland noch eine „defekte Demokratie“ oder schon ein semi-autoritäres Regime verkörpert, sind sich beinahe alle Beobachter darin einig, dass der Machtwechsel von Jelzin zu Putin für die Demokratie einen Rückschritt bedeutete. Über die Aussichten lässt sich nur spekulieren. Treuherzige Vorschläge sehen vor, russische Politiker sollten einfach die Verfassungsordnung respektieren. Einige hoffen stattdessen auf die unsichtbare Hand der Geschichte – der Generationswechsel würde die noch sowje-

tisch sozialisierten Eliten ablösen. Folgt man der Modernisierungstheorie, dann müsste das politische System langfristig an seinem geringen Differenzierungspotential und der Kontrolle der Zugangskanäle scheitern. Dem entgegen stehen freilich die Möglichkeit einer Ungleichzeitigkeit von Markt und Demokratie und die zumindest mittelfristigen Erfolgsaussichten von autoritären Modernisierungsregimes in Fernost („asiatische Tiger“). Es ließe sich auch argumentieren, dass die Demokratisierungschancen nach der Rekonstitution staatlicher Handlungsfähigkeit wieder zunehmen, weil eine zentrale Voraussetzung durch die Putinschen Reformen geschaffen wurde (Sakwa 2004). Aus der Verknüpfung von Demokratiebindung und Wirtschaftserfolg ließe sich zudem mutmaßen, dass wirtschaftliche Prosperität langfristig der Demokratisierung förderlich ist. Allerdings dürfte dieser Effekt erst einsetzen, wenn Putins Semi-Autoritarismus die wirtschaftlichen Versprechungen nicht mehr einlösen kann und infolge dessen die öffentliche Nachfrage nach Demokratie zunähme. Freilich wäre auch hier zu bezweifeln, ob pro-demokratische Einstellungen an sich einen Demokratisierungsschub nach sich ziehen. Nach gegenwärtiger Sachlage scheiden äußere Demokratisierungsanreize aus. Bestenfalls moderate Impulse könnten durch die Vorbildwirkung der unmittelbaren EU-Anrainer entstehen.

Ist das hier offerierte Hauptargument plausibel, dann liegt der Schlüssel in der politischen Ökonomie – der Verminderung der Einkommensschere unter den Russen und der Entstehung von Mittelschichten, darunter von klein- und mittelständischen Unternehmen. Eine selbstbewusste statt servile Intelligentsia, eine aktive statt resignierte, autonome, zugleich aber an den Staatsgeschäften interessierte, organisierte und pluralistische Bürgergesellschaft, ergänzt um bedeutsame Zugangskanäle und Kontrollmechanismen für Parteien, Vereine, Verbände und Medien sind Elemente eines möglichen Demokratisierungsschubes. Erst wenn sich die russische Elite und soziale Interessen weiter ausdifferenzieren und organisatorisch konsolidieren, kann der Herrschaftskonsens über die Kontrolle der öffentlichen Sphäre bzw. die Abschottung der Exekutiven aufgebrochen werden.

Literaturangaben

- Dahl, Robert, 1971, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, London.
- Diamond, Larry, 1999, *Developing Democracy: Towards Consolidation*, Baltimore.
- Harter, Stefanie; Jörn Grävingholt, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder, 2003, *Geschäfte mit der Macht. Wirtschaftseliten als politische Akteure im Russland der Transformationsjahre 1992-2001*, Bremen.
- Hellman, Joel S., 1998, *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, in: *World Politics* vol. 50, No. 2, 203-234.
- Linz, Juan J.; Alfred Stepan, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore.
- McFaul, Michael; Nikolai Petrov, Andrei Ryabov, 2004, *Between Dictatorship and Democracy. Russian Post-Communist Political Reform*, Washington, D.C..
- Merkel, Wolfgang; Hans-Jürgen Puhle, Aurel Croissant, Claudia Eicher, Peter Thiery, 2003, *Defekte Demokratie, Band 1: Theorie*, Opladen.
- Ottaway, Marina, 2003, *Democracy Challenged. The Rise of Semi-Authoritarianism*, Washington, D.C.
- Rose, Richard; Neil Munro, 2002, *Elections without Order. Russia's Challenge to Vladimir Putin*, Cambridge.
- Ross, Cameron, 2002, *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester, New York.

Sakwa, Richard, 2004, Putin. Russia's Choice, London, New York.

Die Osterweiterung der Europäischen Union – Das Meinungsbild in Deutschland, der Tschechischen Republik und Polen und die möglichen Folgen

*Dirk Baier & Susanne Rippl
Angela Kindervater & Klaus Boehnke*

1. Die Osterweiterung – (k)ein Thema für die Soziologie?

Der soziale Wandel von Gesellschaften ist seit nunmehr weit über 100 Jahren der wichtigste Gegenstand der Soziologie (vgl. Scheuch 2003). Feudalgesellschaften entwickelten sich zu Industrie- und diese seit einigen Jahren zu Dienstleistungs-, Informations- oder Wissensgesellschaften. Der damit verbundene Strukturwandel hat zahlreiche negative Effekte hervorgebracht. Gerade weil es die negativen Seiten des Wandels gab und immer noch gibt, konnte die Soziologie ihre spezifische Perspektive entwickeln.

Beschleunigte Prozesse des sozialen Wandels sind aktuell auch im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union um zehn Länder (vornehmlich Osteuropas) zu erwarten. Dies betrifft natürlich in erster Linie die Beitrittsländer, die sich durch die Übernahme des *acquis communautaire* (Verträge und Gesetze der EU) in politischer und rechtlicher Hinsicht einem starken Konvergenzdruck ausgesetzt sehen. Daneben gilt dies aber ebenso für die bisherigen EU-Länder, in denen sich die Bedingungen nationalstaatlichen Handelns verändern werden – besonders im Bereich der Wirtschaft. Für diesen Bereich ist zudem in der letzten Dekade eine unter dem Schlagwort Globalisierung bekannt gewordene Entwicklung festzustellen: Die internationale Unternehmensverflechtung und Arbeitsteilung lässt das Agieren in den Grenzen des Nationalstaates als Anachronismus erscheinen und erschwert die Lösung dringlicher gesellschaftlicher Probleme. Obwohl sich die Soziologie mit der Globalisierung in sehr vielfältiger Weise auseinandersetzt (vgl. Junge 2001), ist die Europäische Union und ihre Erweiterung soziologisch kaum ein Thema (vgl. Bach 2001), was daran liegen dürfte, dass die soziale Relevanz dieses Projekts unterschätzt wird.

Sozialer Wandel, wie er durch die Osterweiterung forciert oder ausgelöst wird, verändert die bisherigen Verhältnisse auf drei unterscheidbaren Ebenen: Betroffen sind die gesellschaftlichen Strukturen, die sozialen Identitäten und die persönlichen Lebensumstände. Die *strukturellen Herausforderungen* geraten sofort in den Blick, wenn man sich ausgewählte statistische Indikatoren betrachtet: Steigende Arbeitslosenzahlen, zunehmende Einkommens- und Vermögensungleichheit, Zunahme an bestimmten Arten der Kriminalität, interethnische Spannungen usw. sind bereits heute in vielen der bisherigen EU-15-Ländern ein Problem; mit der Erweiterung

wird eine Verschärfung dieser Zustände erwartet. Gleiche, teilweise noch drastischer ausfallende Verhältnisse sind auch in den Beitrittsländern zu beobachten: Erwähnt seien nur Arbeitslosenquoten und Beschäftigungsanteile in der Landwirtschaft von bis zu 20% (vgl. Weiß 2004). Der Bevölkerungszuwachs der mittlerweile vierten Erweiterung liegt in einem Bereich, wie er anteilmäßig nur durch die erste Erweiterung der EU 1973 um Dänemark, Irland und Großbritannien erreicht wurde. Mit diesem war aber zugleich eine deutliche Anhebung des Bruttosozialprodukts um 29% verbunden, da wirtschaftlich leistungsstarke Länder beitraten. Der wirtschaftliche Zuwachs beträgt bei der anstehenden Erweiterung aber gerade einmal 9%, das Bruttosozialprodukt pro Kopf geht zurück (vgl. Piazolo 2002). Legt man die bisherigen Kriterien der EU zur Definition wirtschaftsschwacher Gebiete an, dann verdoppelt sich im Zuge der Erweiterung die Anzahl an rückständigen Regionen, was enorme Haushaltsprobleme nach sich zieht (vgl. Heidenreich 2003; Rothacher 2004). Diese wenigen Indikatoren verdeutlichen, dass die gesamte Union in ihrer bisherigen Struktur infolge der Aufnahme der osteuropäischen Länder vor großen Herausforderungen steht. Interne Verteilungs- und Machtkämpfe dürften das Ansehen der EU nicht nur nach außen, sondern auch nach innen, d.h. bei den eigenen Bürgerinnen und Bürgern schädigen.

Bei den Bürgern selbst scheint das Projekt eines gemeinsamen Europas bislang auch noch nicht wirklich angekommen zu sein. Ihm haftet nach wie vor das Etikett an, dass es von und für Eliten gemacht ist und damit nur die Köpfe weniger und die Herzen einer noch geringen Anzahl von Menschen wirklich erreicht. Die Entwicklung einer *europäischen Identität*, die eine notwendige kulturelle Ergänzung zur wirtschaftlichen und politischen Integration darstellt und Ausdruck der affektiven und kognitiven Zustimmung zur Europäischen Union ist, macht seit geraumer Zeit kaum noch Fortschritte, stattdessen scheinen nationale und regionale Identitäten wieder zu erstarken (vgl. Westle 2003). Die Chancen auf die Ausbildung einer gemeinsamen europäischen Identität stehen durch die Aufnahme von zehn weiteren Ländern, in denen der Nationalstolz durchaus Tradition hat, nicht gerade bestens.

Auf der Ebene des konkreten sozialen Zusammenlebens vor Ort könnte sich die neueste Erweiterungsrunde nicht zuletzt in *Angst und Desintegration* niederschlagen. Wandel wird von wenigen Menschen hoffnungsvoll erlebt, weil er in erster Linie bisherige Traditionen und Routinen entwertet und Neuorientierungen notwendig macht. Befunde zu den Ursachen sozialer Probleme wie Gewalttätigkeit und Rechtsextremismus verdeutlichen, dass es nicht immer auf die objektive Seite ankommt, sondern darauf, wie die Menschen einen Wandel wahrnehmen und interpretieren. Als bedrohlich wahrgenommene Veränderungen sind dann eine Legitimierung dafür, partikularistische, antidemokratische Einstellungen auszubilden, die sich auch in entsprechenden Handlungen niederschlagen können. Allerdings müssen dafür bestimmte Voraussetzungen gegeben sein, die sich entlang von drei Dimensionen ordnen lassen (vgl. Heitmeyer/Anhut 2000). Menschen können – grob zusammengefasst – davon abgehalten werden,

- an der Verteilung materieller Güter (z.B. Einkommen) teilzuhaben („funktionale Systemintegration“),
- an der politischen Gestaltung mitzuwirken („interaktive Sozialintegration“) und
- zufriedenstellende persönliche Beziehungen zu führen („expressive Sozialintegration“).

Einerseits kann der bestehende Ausschluss aus einem oder mehreren dieser Bereiche dafür verantwortlich sein, dass die Erweiterung ausschließlich als Bedrohung wahrgenommen wird; andererseits kann es entsprechend der erwähnten strukturellen Veränderungen zu weiteren Ausschließungen kommen. Beispielsweise steht die Gefahr im Raum, dass sich die Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt verschärfen. Zugleich ist die weiter wachsende Brüsseler Bürokratie für manchen Bürger ein Grund, sich aus der politischen Mitgestaltung ganz zurückzuziehen.

All diese Phänomene illustrieren die sozialen Implikationen der Osterweiterung und nötigen in ihrer hier bewusst gewählten negativen Formulierung dazu, sich auch soziologisch mit diesem Prozess auseinander zu setzen. Die Erweiterung ist kein Selbstläufer in Richtung Integration, wie dies verschiedene, meist politikwissenschaftliche Veröffentlichungen Glauben machen möchten. Sie hat auch ein ‚Desintegrationspotenzial‘. Erste Eindrücke über dieses Potenzial lassen sich aus Meinungsumfragen gewinnen. Mit dem Eurobarometer, einer halbjährlich durchgeführten Befragung in den Ländern der EU, kann man z.B. feststellen, dass die EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes von den meisten bisherigen EU-Bürgern befürwortet wird. Der Erweiterung stehen aber nicht nur die Deutschen kritisch gegenüber: Nur vier von zehn Deutschen sprachen sich Anfang 2004 explizit für diesen Schritt aus. Weiterhin findet sich, dass nur 3% der Deutschen eine uneingeschränkte europäische Identität besitzen. Der Gegenpol, das Aufrechterhalten einer ausschließlich nationalen Identität ist für fast 40% die Realität.

Das Eurobarometer ist aber nur eingeschränkt nützlich, da es eine in weiten Teilen festgelegte Befragung ist und wenig Raum für eine differenzierte Annäherung an das aktuelle Thema Osterweiterung lässt. Im Folgenden stehen deshalb Ergebnisse einer anderen Studie im Vordergrund, in der repräsentative Befragungen zur Osterweiterung in Deutschland, der Tschechischen Republik und Polen durchgeführt wurden.¹ Welches Bild haben die Deutschen tatsächlich von der Osterweiterung und was folgt möglicherweise daraus?

2. Die Osterweiterung – das Meinungsbild

Die vom Eurobarometer den Deutschen attestierte reservierte Haltung gegenüber der Osterweiterung ist zuallererst zu relativieren, da fast 70% der Deutschen in unserer Befragung dem Statement zustimmten „Ich bin für eine europäische Osterweiterung“. Das Eurobarometer fragt nur nach einem ‚Dafür‘ oder ‚Dagegen‘ und führt in dieser streng binären Form dazu, dass sich ein Fünftel der Befragten für keine Seite entscheiden kann. Zudem spricht es nur von ‚einer‘ Erweiterung, lässt also Genauigkeit vermissen. In unserer Befragung wurden beide Mankos behoben, d.h. es stand ganz konkret die Osterweiterung im Vordergrund und die eigenen Antworten konnten vierfach abgestuft werden (von „stimme gar nicht zu“ bis „stimme voll und ganz zu“). Eine solch differenzierte Abfrage der Meinung enthüllt, dass es unter den Deutschen eine sehr breite Zustimmung für die Erweiterung gibt. Es existiert, so könnte man vermuten, eine Einsicht in die Notwendigkeit supranationaler Zusammenarbeit, die wirtschaftlich (z.B. einfacherer Marktzugang), vielmehr aber auch kulturell (konfliktfreies Europa) begründet wird.

Dennoch ist dieses eher optimistische Bild von zahlreichen Ambivalenzen durchzogen: Erstens sinkt die Zustimmung, wenn man danach fragt, ob sich die Osterweiterung auch positiv auf Deutschland auswirken wird – davon sind aber immer noch mehr als die Hälfte der Befragten überzeugt. Zweitens unterscheiden sich die Einstellungen bezüglich der verschiedenen Beitrittskandidaten: Dem Beitritt der Tschechischen Republik stimmen mehr Befragte zu als dem Beitritt Polens. Drittens ist die Einschätzung des Erweiterungsschritts von diversen Faktoren abhängig; zu nennen sind insbesondere das Bildungsniveau, die Europaidentifikation und der politische Standpunkt der Befragten. Beispielsweise stimmen von den Personen mit Abitur, mit Europa-Identifikation und einem eher linken politischen Standpunkt fast 90% der Erweiterung zu – bei ihren Pendanten (kein Abitur, keine Identifikation mit Europa, eher rechter Standpunkt) äußert sich nur noch jeder Dritte positiv über die Erweiterung. Viertens schließlich bringen die Befragten trotz genereller Zustimmung zur Erweiterung z.T. erhebliche Sorgen und Ängste gegenüber diesem Schritt zum Ausdruck. Dabei ist sicherlich auch davon auszugehen, dass nicht alle nachfolgend vorgestellten Sorgen einzig der Erweiterung geschuldet sind, sondern dass viele der derzeit anstehenden gesellschaftliche Veränderungen ihren Niederschlag in den Urteilen der Befragten finden. Strukturwandel, Arbeitslosigkeit, Globalisierung usw. fördern zusammen mit der Osterweiterung ein Klima der Unsicherheit.

Ganz oben auf der Agenda stehen deshalb nicht unerwartet die wirtschaftlichen Sorgen. Fast drei Viertel aller Deutschen gehen davon aus, dass es einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Zeit nach der Erweiterung geben wird und fast ebenso viele meinen, dass deutsche Firmen die neue Situation zur Abwanderung ins benachbarte Ausland nutzen werden. Obwohl für Deutschland insgesamt diese negativen Veränderungen perzipiert werden, bleibt die eigene persönliche Situation alles in allem eher unberührt, da nur jeder vierte Befragte glaubt, von einer Verringerung des Einkommens bzw. von eigener Arbeitslosigkeit im Zuge der Erweiterung betroffen zu sein.

Nach den Sorgen um wirtschaftliche Folgen kommt die Sorge um möglicherweise steigende Kriminalität. Fast zwei von drei Befragten gehen hiervon aus; etwa 40% äußern zudem, dass sie auch ganz persönlich mehr Angst vor Kriminalität haben werden als vor der Erweiterung. Dieser Bereich ist wohl wie kein anderer von Stereotypen geprägt, an deren Konstruktion die Medien einen Anteil haben dürften. Problematisch daran ist, dass die Angst vor Kriminalität beständig zu zunehmen scheint, ohne dass es einen realen Grund dafür gibt. Dieser Bereich führt uns sehr gut den Unterschied zwischen wahrgenommenen und tatsächlichen Bedrohungen vor Augen.

Nicht unwesentlich für die Bundesbürger sind antizipierte politische Veränderungen. Fast jeder Zweite geht davon aus, dass die Bürokratie weiter zunimmt und auch das eigene Leben weiter erschweren wird. In gleichem Ausmaß werden sinkende Einflussmöglichkeiten der Bürger auf die Arbeit der Regierung erwartet. Diese steigende Ohnmachterfahrung schlägt sich aber nicht eins zu eins in einer fallenden Partizipationsbereitschaft nieder, da nur jeder fünfte Befragte die Meinung vertritt, dass ein eigenes politisches Engagement überflüssig wird.

Eher geringe Auswirkungen der Erweiterung werden im kulturellen und sozialen Bereich erwartet. Etwas überraschend ist, dass kaum mehr als 30% der Befrag-

ten einen Zuzug von Menschen aus den neuen Mitgliedstaaten voraussehen, da diesem Thema in der Öffentlichkeit eigentlich verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Ebenfalls nur ein Drittel der Befragten geht davon aus, dass die eigenen kulturellen ‚Errungenschaften‘ (Sprache, Werte, Normen) negativ von der Erweiterung betroffen sind. Nur jeder zehnte Befragte erwartet in seinem ganz konkreten Umfeld Veränderungen, so z.B. dass man sich hier weniger sicher fühlen kann oder dass man weniger zufriedenstellende Beziehungen führen wird.

Westdeutsche und Ostdeutsche – in der Angst vereint?

Es lassen sich mindestens drei gute Gründe für die Annahme eines erhöhten Sorgenniveaus in Ostdeutschland nennen: Erstens haben die Ostdeutschen in den letzten 15 Jahren einen sehr anstrengenden und bisweilen auch enttäuschenden sozialen Wandel erlebt, so dass sie nicht mit allzu großem Optimismus eine erneute Veränderung erwarten dürften. Zweitens dürfte eine Konkurrenzsituation gerade zwischen Ostdeutschland und den Beitrittsländern bestehen. Dies gilt z.B. für die Gelder aus Brüssel (insbesondere die Wirtschaftsförderung), andererseits büßen die ostdeutschen Länder auch ihren immer noch bestehenden Lohnvorteil (niedrigere Löhne als Investitionsanreiz) gegenüber Westdeutschland ein. Drittens sind die Ostdeutschen geografisch gesehen ganz einfach auch an den Beitrittsländern und damit an den Veränderungen (Ausnahme Bayern) ‚näher dran‘; bspw. ist es für hier ansässige Firmen einfacher, Standorte in die Beitrittsländer zu verlagern.

Betrachtet man nur die Zustimmung zur Osterweiterung, dann finden sich diese Überlegungen nicht bestätigt, da die Ostdeutschen der Osterweiterung in gleichem Maße zustimmen wie die Westdeutschen. Unterschiede finden sich aber in den geäußerten Sorgen: Es gibt hier keinen Bereich, in dem die Ostdeutschen nicht ein höheres Sorgenniveau erreichen würden als die Westdeutschen. Insofern sind die Deutschen im Ausmaß der Angst noch nicht vereint. Ostdeutsche sorgen sich mehr als Westdeutsche insbesondere vor einem Anstieg der Arbeitslosigkeit insgesamt und einer eigenen Arbeitslosigkeit, vor der Zunahme von Ungleichheit, vor dem Anstieg des Preisniveaus und vor schwindenden politischen Einflussmöglichkeiten. Damit lässt sich folgern, dass es im Wesentlichen die wirtschaftlichen Veränderungen sind, die die Ostdeutschen ängstigen, d.h. insbesondere hier sind Ost- und Westdeutsche noch unvereint.

Grenznah vs. grenzfern – nur in Westdeutschland eine wichtige Differenz

Für die grenznahen Regionen gilt im Prinzip dasselbe wie für Ostdeutschland. Zunächst erscheinen diese Gebiete einem höheren Veränderungsdruck zu unterliegen als weiter im Landesinneren liegende Gebiete (vgl. Heidenreich 1999). Grenzüberschreitende Mobilität ist hier wahrscheinlicher. Im Fall der deutsch-tschechischen und deutsch-polnischen Grenzregionen existiert zugleich ein hoher Statusunterschied, die deutsche Seite ist wirtschaftlich stärker, die tschechische und polnische Seite ist zwar wirtschaftlich schwächer, aber nichtsdestotrotz aufgrund diverser wirtschaftspolitischer Regelungen attraktiv (was gerade dann für Investoren ent-

scheidend ist, wenn Grenzen wegfallen). Die ungleiche Statusrelation könnte auf deutscher Seite zu erhöhter Distanz gegenüber der Erweiterung führen, da man mehr zu verlieren hat.

Wie sich jedoch zeigt, spielt die Unterscheidung nur in Westdeutschland eine Rolle. Die Bewohner der bayerischen Grenzregionen stimmen nur noch zu knapp über 50% der Erweiterung zu, und sie sind weit seltener für einen Beitritt der Tschechischen Republik und Polens zur EU als die Ostdeutschen. In Bezug auf die Sorgen gleichen sie sich in den meisten Bereichen dem hohen ostdeutschen Niveau an. Von den ostdeutschen Grenzlandbewohnern erwarten 78% einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, in der bayerischen Grenzlandregion sind es 76%. Nicht mehr in allen Sorgen stehen die Ostdeutschen über den Westdeutschen, so u.a. bei der Kriminalität (69% Zustimmung in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen, 72% in Bayern). Obwohl die Bewohner der bayerischen Grenzregionen also in der Regel mehr Sorgen haben als die restlichen Westdeutschen und sich damit den Ostdeutschen in ihren Einschätzungen nähern, gibt es vor allem im wirtschaftlichen Bereich noch signifikante Unterschiede. Grenzlandbewohner im Osten sorgen sich demnach etwas häufiger vor zunehmender Ungleichheit, steigenden Preisen, sinkenden Einkommen und eigener Arbeitslosigkeit. Es ergibt sich letztlich mit Blick auf das Ausmaß an Sorgen und die Wohnregion folgende Reihung: Am geringsten sind die Sorgen in westdeutschen Nicht-Grenzregionen, die anderen drei Gruppen (Ostdeutsche in grenzferneren Gebieten, westdeutsche Grenzlandbewohner, ostdeutsche Grenzlandbewohner) folgen mit sehr ähnlich lautenden Einschätzungen danach.

Desintegration – nicht immer Anlass für Sorgen

Für die Einschätzung der Erweiterung wichtiger als regionale Faktoren sind aber persönliche Faktoren, wie anhand komplexerer statistischer Auswertungen belegt werden kann (vgl. Tabelle 1). Zwei Bereiche lassen sich dabei unterscheiden: Einerseits geht es um Persönlichkeitsmerkmale, andererseits um persönliche Lebensumstände. Letztere lassen sich, wie bereits erwähnt, zu drei Integrations- bzw. Desintegrationsdimensionen zusammenfassen. Die „funktionale Systemintegration“ lässt sich z.B. über eine eventuelle Arbeitslosigkeit oder die Einschätzung der persönlichen wirtschaftlichen Lage erfassen. Für die eigene Arbeitslosigkeit findet sich aber überhaupt kein Einfluss auf die Einstellungen zur Osterweiterung und zu diesbezüglichen Sorgen. Eine schlechte wirtschaftliche Lage erhöht hingegen die Wahrnehmung, dass die Erweiterung etwas Bedrohliches in sich birgt und deshalb mit Sorgen zu betrachten ist. Ebenfalls unbedeutend sind die Ergebnisse zur „expressiven Sozialintegration“, die über die Einschätzung der Qualität von persönlichen Beziehungen abbildbar ist. Personen, die von einer schlechteren Integration in ihr soziales Umfeld berichten, haben kaum größere Ängste vor der Erweiterung. Am ausgeprägtesten sind die Befunde zur „interaktiven Sozialintegration“: Personen wurden gefragt, ob sie der Meinung sind, dass in Deutschland der Einfluss auf die Regierung gering und daher ein politisches Engagement im Prinzip sinnlos ist. Wenn Befragte sich als desintegriert in dem Sinne bezeichnen, dass sie von politischen Ohnmachtserfahrungen berichten, dann ist eine negativere Einstellung zur Erweiterung sowie ein höheres Sorgenniveau die Konsequenz.

Die Befunde lassen sich dahingehend deuten, dass weniger die aktuelle Desintegrationsituation für die Einschätzung der Osterweiterung eine Rolle spielt, sondern dass im Zuge der Erweiterung Potenziale für weitere Desintegration geschaffen werden. Wer also derzeit in problematischen persönlichen Umständen lebt, der ist nicht notwendig negativ gegenüber der Erweiterung eingestellt; wer aber derzeit in weniger problematischen Umständen lebt, der könnte vielleicht in Zukunft Gefahr laufen, im Zuge von weiteren Umstrukturierungen zu den ‚Verlierern‘ zu gehören. Um die Beziehung zwischen aktueller und zukünftiger Desintegration abschließend zu untersuchen, wären weitere Forschungen notwendig, die u.a. eine Wiederbefragung einschließen müssten. Wir können bislang nur konstatieren, dass Desintegration nicht direkt in den Pessimismus führt, also nicht immer Anlass zur Sorge ist.

Angst vor der Osterweiterung – eine Sache der Persönlichkeit!

Für die Persönlichkeitsmerkmale finden sich die stärksten und konsistentesten Effekte. Die positive Einstellung zur Erweiterung wird durch einen höheren Bildungsabschluss (Abitur), eine deutliche Europa-Identifikation und einen eher linken politischen Standpunkt verstärkt. Hinzu kommt, dass Frauen leicht negativer eingestellt sind, ältere Befragte positiver. Dieser letzte Befund überrascht ein wenig. In näheren Analysen konnte festgestellt werden, dass dieser Effekt hauptsächlich auf die älteren Befragten in Ostdeutschland zurückgeht. Es hat den Anschein, dass diese Teilgruppe aufgrund einer in DDR-Zeiten etablierten Verbindung zu den sozialistischen Bruderländern das Beitrittsbegehren von Polen und der Tschechischen Republik als besonders legitim erachtet.

Tab. 1: Die Ursachen der Einstellung zur EU-Osterweiterung und der diesbezüglichen Sorgen
(Anzahl Befragte: 1008; Lineare Regressionsanalysen)

Ursachen	Einstellungen	positivere Einstellung zur EU-Osterweiterung	größere Sorgen bezüglich der EU-Osterweiterung
<i>Regionale Faktoren</i>			
westdeutsch, keine Grenzregion		0	-
<i>Persönliche Lebensumstände</i>			
Arbeitslosigkeitserfahrung		0	0
schlechte wirtschaftliche Lage		0	++
geringe soziale Integration		0	0
hohe politische Ohnmachtserfahrung		--	+++
<i>Persönlichkeitsmerkmale</i>			
höheres Alter		++	0
weibliches Geschlecht		-	0
Abiturbildung		+	--
vorhandene Europa-Identifikation		+++	--
linker politischer Standpunkt		++	--
hoher Alarmismus		0	+++

- = leichte Verringerung, -- = mittlere Verringerung, + = leichte Steigerung, ++ = mittlere Steigerung, +++ = hohe Steigerung, 0 = kein Einfluss

Für die Schulbildung, die Identifikation und die politische Selbsteinschätzung ergibt sich spiegelbildlich eine Reduzierung der Sorgen, wobei ein weiterer Persönlichkeitsfaktor hier den Ausschlag gibt, der ‚Alarmismus‘. Diese Variable stellte eine Art persönliche Disposition von Menschen dar, Phänomene als besorgniserregend, als alarmierend einzustufen (vgl. Boehnke u.a. 1998). Wenn Menschen generell dazu neigen, sich Sorgen zu machen, dann sehen sie auch die Zukunft der EU pessimistischer. An zwei Beispielen lässt sich die Wirkung des ‚Alarmismus‘ sehr anschaulich verdeutlichen: Während nur etwas über 40% der Personen mit geringem ‚Alarmismus‘ einen Anstieg der Arbeitslosigkeit erwarten, so erwarten fast 90% der Personen mit hohem ‚Alarmismus‘ eben diese Folge. Ähnlich drastisch sind die Ergebnisse bei der Kriminalität, wo wiederum etwas über 40% knapp 80% gegenüber stehen. ‚Alarmismus‘ hat nicht unbedingt etwas mit der Erweiterung zu tun, aber solch eine Disposition prägt doch entscheidend die Wahrnehmung dieses Schrittes mit. Die anderen Faktoren stehen mehr oder weniger in direkter Beziehung zur EU, was sie zum Ansatzpunkt für Bildungsmaßnahmen machen könnte. Doch bevor wir zu den praktischen Implikationen der Befunde Stellung beziehen, soll noch ein kurzer Blick über die Grenze geworfen werden.

Die Meinungen der Polen und Tschechen – den Deutschen recht ähnlich

In den Referenden im Jahr 2003 haben sich sowohl Polen als auch Tschechen mehrheitlich für die Erweiterung ausgesprochen. Es stimmten über drei Viertel der Bevölkerungen diesem nach Ende der realsozialistischen Ära wohl wichtigsten Schritt zu. Diese hohe Zustimmung zeigt sich auch in den von uns kurz nach den Referenden durchgeführten Befragungen in den Grenzregionen der beiden Länder. Zugleich wiederholt sich in diesen Gebieten das auch in Deutschland gegebene Bild der Gleichzeitigkeit von Erweiterungsbereitschaft und Erweiterungssorgen.

Die Sorgen unterscheiden sich dabei erstaunlicherweise nicht von denen in Deutschland. Auch in Polen und der Tschechischen Republik werden eventuell drohende wirtschaftliche Veränderungen am stärksten gefürchtet. Im Vordergrund steht dabei die Angst vor steigenden Preisen: Etwas über 70% der Tschechen und 85% der Polen äußerten sich hier zustimmend. Auf dem zweiten Platz folgt die Zunahme von Ungleichheit, danach steigende Arbeitslosigkeit und die Abwanderung von Firmen. Die zuletzt genannten Sorgen beziehen sich auf die Erwartung, dass die Ausdehnung der Wohlfahrts- und Stabilitätszone EU die Arbeit in den Beitrittsländern teurer machen wird, einfachere Tätigkeiten könnten dann noch weiter nach Osten (u.a. Ukraine, Weißrussland) verlagert werden. Eine geringere Rolle spielen politikbezogene Veränderungen, wobei vor allem die Brüsseler Bürokratie ihre Schatten vorauswirft: Etwa 58% der Tschechen und 73% der Polen haben diesbezüglich ernste Bedenken.

Drei interessante Befunde sollten zusätzlich Erwähnung finden. Erstens haben die kulturbezogenen Ängste in beiden Ländern einen etwas höheren Stellenwert als in Deutschland. Die Hälfte der Polen und etwas mehr als ein Drittel der Tschechen sind der Meinung, dass der Beitritt die eigenen Standards gefährden könnte. Dies spiegelt u.a. die große Bedeutung der eigenen Nationalität wieder; die Angst vor

einer ‚Überfremdung‘ könnte sich über kurz oder lang zu einem echten Integrationshemmnis entwickeln. Zweitens sind die Polen in jeder Hinsicht hervorstechend: In nahezu allen Bereichen äußern sie die größten Sorgen; gleichzeitig sind es gerade auch die Polen, die mit der Erweiterung die größten Hoffnungen verbinden. Dieses Paradox lässt sich vielleicht lösen, wenn man kurzfristige von langfristigen Folgen trennt. Mit unseren Daten lässt sich dies zwar nicht abschließend belegen, wahrscheinlich aber ist, dass Polen kurzfristige Verwerfungen zu erwarten hat, langfristig aber keine Alternative zur Erweiterung besteht. Viele strukturelle Probleme beim Übergang von einer agrarisch geprägten Gesellschaft zur Wissensgesellschaft lassen sich nicht ohne die Hilfe der EU lösen. Drittens schließlich sind es zwar wie in Deutschland vor allem die Persönlichkeitsmerkmale, die das Sorgenniveau erklären, eine entscheidende Ausnahme existiert aber in der Tschechischen Republik: Hier speist sich der EU-Skeptizismus primär aus einer linken politischen Orientierung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zumindest die gemäßigte Rechte in Tschechien weniger nationalistisch ist als anderswo. Die politische Linke pocht hingegen stärker auf die Einzigartigkeit der tschechischen Nation und betrachtet deshalb die Osterweiterung eher als nationale Bedrohung und weit weniger als Chance. Diese Einschätzung resultiert insbesondere aus einer deutschlandkritischen Haltung (Mildenberger 2002, S. 7). Links und rechts zu sein bedeutet mit Blick auf die EU in der Tschechischen Republik etwas anderes als in Deutschland.

Schlussfolgerungen

Wie so häufig bei gesellschaftlichem Wandel scheint auch in Bezug auf die Osterweiterung zu gelten: ‚Das Eine ist nicht ohne das Andere zu haben‘. Wer eine Integration der europäischen Nationalstaaten zu einem eng kooperierenden Staatenbund wünscht, und gute Gründe hierfür gibt es zuhauf, der muss auch mit entsprechenden Ressentiments und Ängsten unter der Bevölkerung rechnen. Ängste spielen im emotionalen Haushalt der Menschen eine wichtige Funktion, da sie uns davor schützen, unkalkulierbare Risiken einzugehen. Wir hätten uns sicherlich gewundert, wenn wir keine Ängste und Sorgen gefunden hätten. Da Sorglosigkeit aber nicht unser Befund ist, gilt es, das tatsächliche Meinungsbild richtig zu interpretieren.

Zunächst ist festzuhalten, dass es keinen Grund für Schwarzmalerei gibt. Obwohl in allen drei untersuchten Gebieten eine Art nationaler Skeptizismus vorherrscht, d.h. das vor allem die Nation als ‚Verlierer‘ erscheint, so charakterisiert dies im Prinzip nur die wirtschaftliche Seite; im Bereich der Verteilung der Arbeit und des Wohlstands erwarten unsere Befragten mehrheitlich negative Entwicklungen. Auch wenn die Wirtschaft eine Art Basis der Gesellschaft darstellt, so ist sie doch nicht alles. Problematische Entwicklungen in diesem Bereich können u.a. durch die sozialen Sicherungssysteme zumindest vorübergehend ausgeglichen werden. Beruhigend ist darüber hinaus, dass nach den Veränderungen im konkreten Lebensumfeld gefragt, die Deutschen, Tschechen und – etwas weniger – auch die Polen weit geringere Ängste äußern.

Dennoch lassen sich einige Befunde auch weniger erfreulich deuten, was anhand von drei Beispielen dargelegt werden kann. Unsere Analysen konnten einerseits zeigen, dass sich die Meinungen insbesondere in den tschechischen und den

westdeutschen Grenzregionen sehr ähnlich sind, d.h. die Befragten äußerten sich tendenziell weniger sorgenvoll, aber auch weniger hoffnungsvoll. Dies deutet unserer Meinung darauf hin, dass der bayerisch-tschechischen Grenzregion aus politischer Perspektive mehr Beachtung zu schenken ist, damit hier nicht in einer Art Skepsis-Spirale die Chancen der Erweiterung vollkommen aus den Augen geraten. Dies belegen auch Workshops, die – finanziert von der Europäischen Union – in dieser Region von der dritten Autorin zum Thema EU-Osterweiterung durchgeführt wurden. Andererseits zeigte sich, dass sich die Ursachen von Sorgen am besten durch Persönlichkeitsfaktoren erklären lassen. Diese Faktoren sind aber Resultat eines längeren Sozialisationsprozesses. Einfache Maßnahmen, die das Ansehen der Europäischen Union bzw. der aktuellen oder auch zukünftigen Erweiterungsrunde steigern sollen, existieren damit nicht. Man hat es mehr oder weniger mit einem Generationeneffekt zu tun. Insbesondere die heute aufwachsende Generation muss deshalb bereits in Kindergarten und Schule erfahren, dass diese Schritte sinnvoll sind; sie muss in einem Klima aufwachsen, dass die Qualität dieser historisch einmaligen Veränderungen herausstellt. Dafür sind nicht immer ausgefeilte Argumentationen notwendig. Es gilt vielmehr, gerade die gefühlsmäßige Komponente anzusprechen, die eine Identifikation mit Europa aufzubauen hilft. Hierzu ist es u.a. sinnvoll, mit ausgewählten Symboliken zu arbeiten. Die Verabschiedung einer Europäischen Verfassung mag zwar umstritten sein, von ihr dürfte aber eine starke symbolische Kraft ausgehen, die Identität zu stiften imstande ist. Mit einer dritten Deutung wollen wir uns im letzten Abschnitt etwas ausführlicher beschäftigen.

3. Die Osterweiterung – Mobilisierungsschub für rechte Einstellungen?

Während bislang die Ursachen der Ängste im Vordergrund standen, kann auch über ihre möglichen Folgen spekuliert werden. Hoffnungsvolle Stimmen gehen davon aus, dass die Erweiterung der Europäischen Union die Grundlagen interkultureller Zusammenarbeit verbessert, gegenseitige Verständigung fördert und Stereotype und Vorurteile abzubauen hilft. Diese dezidiert optimistische Perspektive ist sicherlich wünschenswert, nicht aber notwendig auch realistisch. Positive und negative Folgen der Erweiterung sind in dieser frühen Phase immer noch gleich wahrscheinlich. Es gibt, so könnte man sagen, noch keinen richtigen Fahrplan für eine gelingende Erweiterung; diesen Fahrplan bestimmen vielmehr die Insassen selbst. Obwohl die Gefahren der Erweiterung bislang in der Öffentlichkeit ausreichend Gehör gefunden haben, so sind die im Folgenden vorgestellten Gedanken zur möglichen Mobilisierung fremdenfeindlichen Denkens und Handelns kaum Gegenstand der Diskussion.

Die Überlegungen zu den Ursachen dieses sozialen Problembereichs lassen sich grob zu zwei Perspektiven bündeln: Kompensation versus Konflikt (Rippl 2003). Kompensation bezeichnet dabei einen psychischen Prozess, nach dem negative Erfahrungen auf Dritte ‚abgewälzt‘ werden. In der Psychoanalyse ist dies als Projektion bekannt. Dieser Mechanismus ist kennzeichnend für autoritäre Persönlichkeiten, die als Konsequenz der selbst erlebten Unterdrückung Frustrationen und Aggres-

sionen auf Schwächere verschieben. Die Schwächeren sind meist Personengruppen, die in der Gesellschaft einen geringeren Status besitzen, d.h. meist Ausländer und sonstige Fremde. Mit der Umdeutung und Verlagerung der Verantwortlichkeiten wird eine klare Struktur in der Lebenswelt hergestellt, eine Aufteilung der Welt in ‚gute Deutsche‘ und ‚schlechte Ausländer‘ schafft ein Ordnungsschema. Die Ablehnung der Ausländer wird also nicht von diesen selbst ausgelöst, sondern ist eine Kompensation für vorhandene eigene Probleme. Empirische Befunde zur Gültigkeit der Beziehung zwischen Autoritarismus und Fremdenfeindlichkeit sind zahlreich (vgl. Rippl/Seipel/Kindervater 2000).

Im Gegensatz zu solch einer Defizitargumentation betont die Konflikt-Perspektive, dass mit zunehmender Immigration die Konkurrenzen um knappe Ressourcen zunehmen. Wenn eine Einwanderungsgruppe eine bestimmte Größe erreicht, dann stellt sie für die Gruppe der autochthonen, also der einheimischen Bevölkerung eine ernstzunehmende Bedrohung dar, was zu Verteilungskonflikten führen könnte. In dieser Argumentation wird die Ebene der Persönlichkeit verlassen und es spielen soziale Identitäten eine Rolle. Dabei könnte man die Konfliktperspektive als eine Art Intergruppen-Kompensations-Perspektive umschreiben: Um zu vermeiden, dass es der eigenen Gruppe schlechter geht, wird die fremde Gruppe systematisch abgewertet. Zwei zentrale Überlegungen sind für die Konfliktperspektive wichtig: Erstens ist es nicht notwendig, dass es tatsächlich Interessen- oder Verteilungskonflikte zwischen den Beteiligten gibt, ausreichend ist bereits die Wahrnehmung zusätzlicher Konkurrenzen, die man als Bedrohung bezeichnen kann. Zweitens können diese Konkurrenzen in verschiedener Hinsicht artikuliert werden. Entsprechend der Bedrohungs-Theorie von Stephan und Stephan (2000) sind zumindest realistische von symbolischen Bedrohungen zu unterscheiden. Mit ersteren sind Faktoren gemeint, die die faktische Existenz der Eigengruppe in Frage stellen, d.h. ihre politische und wirtschaftliche Macht und ihr physisches und materielles Wohlbefinden. Unter den symbolischen Bedrohungen werden die wahrgenommenen Unterschiede in den moralischen Standards, Wertorientierungen und Sitten der beteiligten Gruppen bezeichnet. Empirisch konnten auch diese konflikttheoretischen Überlegungen bereits bestätigt werden (vgl. Rippl 2003).

Was bedeutet dies aber in der Situation der Osterweiterung? In beiden theoretischen Konzeptionen (Kompensation und Konflikt) würde der Osterweiterung als Anzeichen eines sozialen Wandels der Stellenwert eines kritischen Ereignisses, eines Auslösers zuteil. Neuere Arbeiten der Autoritarismusforschung konstatieren, dass derartige ‚Großereignisse‘ – wozu u.a. auch die deutsch-deutsche Vereinigung im Jahr 1990 zu zählen ist – Persönlichkeitseigenschaften quasi aktivieren (vgl. Oesterreich 1996). Es ist dabei nicht mehr von der autoritären Persönlichkeit, sondern von der autoritären Reaktion die Rede: Die Übernahme von Vorurteilen ist eine Flucht in Sicherheit und Ordnung in einer Zeit, in der sich Sicherheit und Ordnung aufzulösen scheinen.

Auch in konflikttheoretischer Hinsicht lässt sich vermuten, dass die Osterweiterung ein Potenzial für die Ausbildung diskriminierender Einstellungen bereithält. In den Medien wurde hinlänglich darüber berichtet, dass der ökonomische Status der Deutschen unter der Verlagerung von Arbeitsplätzen leiden könnte. Führende deutsche Industrievertreter sprachen sich sogar für eine solche Strategie aus, da osteuropäische Arbeitnehmer mittlerweile genauso gut gebildet und teilweise motivierter

als die Deutschen sind, und nicht zuletzt für weit geringere Entgelte arbeiten. Dies macht nicht nur die Auslagerung einfacher, sondern auch anspruchsvoller Tätigkeiten lohnend, zumal steuerliche Vorteile in den Beitrittsländern locken. Auch der politische Einfluss der Deutschen dürfte weiter zurückgehen, da sich die Anzahl der EU-Angelegenheiten mitbestimmenden Länder um zwei Drittel erhöht. Was die symbolische Dimension anbelangt, so sind die Differenzen der Beitritts- zu den mitteleuropäischen Ländern vielleicht nicht ganz so groß wie zur Türkei. Aber die noch kurze demokratische Tradition, das weitverbreitete Nationalgefühl und andere kulturelle Mentalitäten (z.B. Familienbild, Rolle der Frau) stellen doch einen gewissen Gegensatz und damit eventuell auch eine Bedrohung für die bisherigen EU-Länder dar. Dies vergegenständlicht sich u.a. im ständigen Streit um die so genannten Benes-Dekrete und deren ‚Rücknahme‘; obwohl hinter dem zwischen den Sudenteutschen und Tschechen existierenden Streit wohl auch handfeste ökonomische Interessen stecken, handelt es sich doch hier in erster Linie um eine kulturelle Auseinandersetzung, die auf tschechischer Seite auf eine Aufarbeitung der eigenen Vergangenheit hinweist, die in Deutschland bereits stattgefunden hat.

Die gesamten öffentlich geführten Debatten schlagen sich, wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, in den Meinungen der Menschen nieder. Es entsteht der Eindruck, dass es sich bei der Osterweiterung um ein Nullsummenspiel handelt, von dem Deutschland auf keinen Fall profitieren wird. Nimmt man die Perspektive der Beitrittsländer hinzu, in denen die Sorgen auch die Hoffnungen überwiegen, so könnte sogar von einem Negativ-Summen-Spiel die Rede sein, d.h. es profitiert keines der beteiligten Länder von der Erweiterung. Eine zu sehr auf Konflikte abhebende Einschätzung – und die Meinungsbilder in den betrachteten Ländern legen diese Sichtweise für die Nationenebene nahe – wird die Wahrnehmung gegenseitiger Ressourcenkonkurrenz erhöhen (auch wenn diese faktisch nicht existieren). Das hat zur Folge, dass Abschiebungstendenzen zwischen den beteiligten sozialen Akteuren zunehmen; Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit lassen sich dann unter Bezug auf die vorgestellten sozialpsychologischen und soziologischen Annahmen unschwer prognostizieren. Ob die Osterweiterung aber tatsächlich als ein Mobilisierungsschub für rechte Einstellungen wirkt, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gesagt werden; hierzu sind weitere Analysen nötig, die wir anhand der erhobenen Projektdaten durchführen werden.

Es ist zwar nicht zu verhindern, dass die Erweiterung einen Wandel der bisherigen Verhältnisse auslöst, der Umgang mit diesen Veränderungen ist jedoch sozial gestaltbar. Zugleich müssen wir wachsam sein gegenüber jenen Stimmen, die mit der Erweiterung Stimmung zu machen versuchen. Die Erweiterung ist nicht der Gegenstand, um damit instrumentell politische Ziele durchzusetzen. Sie ist eingebunden in einen komplexen sozialen Zusammenhang, der recht schnell auch in die ‚falsche‘ Richtung kippen kann. Um dies zu verhindern und die Erweiterung wirtschaftlich, politisch, sozial und kulturell als eine Erfolgsgeschichte zu schreiben, ist ein reflektierter Umgang mit ihr geboten.

Anmerkungen

- 1 Das Projekt „Die EU-Osterweiterung als Mobilisierungsschub für rechte Einstellungen? Desintegrationsängste und Hoffnungen: Eine Ursachenanalyse auf der Basis kulturvergleichenden

der Repräsentativerhebungen“ (Leitung: Susanne Rippl, TU Chemnitz; Klaus Boehnke, International University Bremen) ist Teil des interdisziplinären Forschungsverbundes „Stärkung von Integrationspotentialen einer modernen Gesellschaft“, der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Zeitraum 2002 bis 2005 gefördert und von Wilhelm Heitmeyer (Universität Bielefeld) geleitet wird. Im Rahmen dieses Projekts wurden u.a. deutschlandweit 1008 zufällig ausgewählte Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft im Alter zwischen 14 und 90 Jahren so detailliert wie in keiner anderen vorliegenden Repräsentativerhebung zu ihren Einstellungen bezüglich der vierten Erweiterung befragt. Die Befragung wurde im Juni/Juli 2003 durchgeführt

Literatur

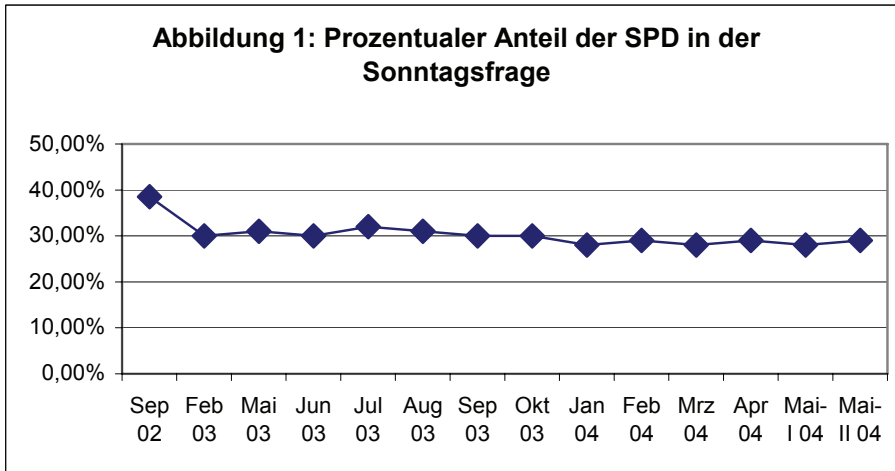
- Bach, M.: Beiträge der Soziologie zur Analyse der europäischen Integration. Eine Übersicht über theoretische Konzepte. In: Loth, W./Wessels, W. (Hrsg.): Theorien europäischer Integration. Opladen 2001, S. 147-176.
- Boehnke, K./Schwartz, S./Stromberg, C./Sagiv, L.: The structure and dynamics of worry: Theory, measurement, and cross-national replications, in: Journal of Personality 1998, Jg. 66, Nr. 5, S. 745-782.
- Heidenreich, M.: Grenzregionen. Entwicklungschancen und -barrieren zwischen West- und Mitteleuropa. In: Fuchs, G./Krauss, G./Wolf, H.-G. (Hrsg.): Die Bindungen der Globalisierung, Marburg 1999, S. 136-161.
- Heidenreich, M.: Territoriale Ungleichheiten in der erweiterten EU, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2003, Jg. 55, Nr. 1, S. 1-28.
- Heitmeyer, W./Anhut, R.: Desintegration, Konflikt und Ethnisierung. In: Heitmeyer, W./Anhut, R. (Hrsg.): Bedrohte Stadtgesellschaft. Weinheim 2000, S. 17-76.
- Junge, M.: Sammelbesprechung: Die Welt als Schweizer Käse – Neue Literatur zur Globalisierung. In: Soziologische Revue 2001, Jg.24, Nr.4, S. 444-453.
- Mildenberger, M.: Die Europadebatte in Politik und Öffentlichkeit der ostmitteleuropäischen EU-Kandidatenländer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2002, Nr. 2-2, S. 3-10.
- Oesterreich, D.: Flucht in die Sicherheit. Zur Theorie des Autoritarismus und der autoritären Reaktion. Opladen 1996.
- Piazolo, D.: Entwicklungsunterschiede innerhalb einer erweiterten EU. Herausforderungen und Chancen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2002, Nr.1-2, S. 11-22.
- Rippl, S.: Zur Erklärung negativer Einstellungen zur Zuwanderung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2003, Jg. 55, Nr. 2, S. 231-252.
- Rippl, S./Seipel, C./Kindervater, A. (Hrsg.): Autoritarismus. Kontroversen und Ansätze der aktuellen Autoritarismusforschung. Opladen 2000.
- Rothacher, A.: Die EU 25. Chancen, Risiken und politische Folgen der EU-Osterweiterung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2004, Nr. 5-6, S. 25-34.
- Scheuch, E.K.: Theorien des sozialen Wandels. Wiesbaden 2003.
- Stephan W.S./Stephan, C.W.: An integrated threat theory of prejudice. In: Oskamp, S. (Ed.): Reducing prejudice and discrimination. Mahwah 2000, S. 23-46.
- Weiß, S.: Die Erweiterung aus Sicht der Beitrittskandidaten. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Der Bürger im Staat. Die Osterweiterung der EU 2004, Jg. 54, Nr. 1, S. 11-16.
- Westle, B.: Europäische Identifikation im Spannungsfeld regionaler und nationaler Identitäten. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Politische Vierteljahresschrift 2003, Jg. 44, Nr. 4, S. 453-482.

Sozialdemokratie in der Krise: Die SPD auf der Suche nach einer neuen Identität

Uwe Jun

1. Einleitung: Die SPD in einer schwierigen Situation

Die SPD befindet sich offenkundig in einer krisenhaften Umbruchsituation, die von Medienöffentlichkeit und potenziellen Sympathisanten gleichermaßen mit kritischen Augen betrachtet wird: Negative Schlagzeilen über Fehler in der Regierungspolitik, über innerparteiliche Kontroversen und über unzureichende Konzepte angesichts der gravierenden Probleme des deutschen Wohlfahrtsstaates bestimmen das derzeitige Bild der Partei wie Tiefststände der Wählerwirksamkeit bei Meinungsumfragen und erhebliche Mitgliederverluste (siehe Abbildung 1). Die in Folge der „Agenda 2010“ und der so genannten „Hartz-Gesetze“ begonnenen Umbauten des Wohlfahrtsstaates durch die von der SPD geführten Bundesregierung kündigen Veränderungen einer Partei an, von denen in der Öffentlichkeit erst Umriss erkennbar sind und deren Folgen kaum jemand einschätzen kann. In der SPD selbst sind Verunsicherung, teilweise Resignation und Enttäuschung spürbar. Die Übergabe des Parteivorsitzes von Bundeskanzler Gerhard Schröder an den Fraktionsvorsitzenden Müntefering hat bisher noch keine wesentliche Umkehr bewirkt. Welches sind die tieferen Ursachen für die derzeitige Situation der SPD? Ist die Partei auf dem Weg zu einer neuen Identität? Diese Fragen sollen in dieser Abhandlung in Form einer kurzen Situationsanalyse und eines Ausblicks behandelt werden. Um die vielfältigen Ursachen für die derzeitige Situation der SPD in ihren komplexen Zusammenhängen darstellen zu können, bedarf es eines umfassenden Blicks auf drei zentrale Ebenen von politischen Parteien: die inhaltlich-programmatische, die organisatorische und die kommunikationsstrategische. Dazu wird in einem ersten Schritt die Regierungspolitik seit Beginn der rot-grünen Koalition kurz skizziert. Ausführlicher soll auf die „Agenda 2010“ mit ihren Auswirkungen auf das Binnenleben der SPD, das Verhältnis der Partei zu den Gewerkschaften und das zwischen Partei und Regierung eingegangen werden. Als Hauptgründe für die derzeitige Krise der SPD werden interne Ursachen, Glaubwürdigkeitsprobleme der Regierungspolitik und die innere Zerrissenheit der Partei ausgemacht, die sogar als wichtiger erscheinen als die externe Ursache, nämlich die nur schwer herzustellende Akzeptanz von Einschnitten von sozialen Leistungen bei den betroffenen oder potenziell betroffenen Gruppen.



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer.

2. Problembereich I: Glaubwürdigkeitsverluste der Regierungspolitik

Als eine Hauptursache der derzeitigen schwierigen Situation der SPD ist der Glaubwürdigkeitsverlust der Regierungspolitik anzusehen. Die diffusen und vielfältigen Erwartungen ihrer heterogenen Wählergruppen konnte die Partei nach dem Regierungswechsel 1998 bis heute nicht in ausreichendem Maße erfüllen. Es erwies sich als gravierende Schwäche, dass kommunikationsstrategische Überlegungen und programmatisch-konzeptuelle Entwürfe nicht als eine Einheit entworfen worden sind.¹

„Innovation und Gerechtigkeit“: Leitmotiv ohne programmatische Grundlage

Mit dem Leitmotiv „Innovation und Gerechtigkeit“ versprach die SPD im Wahlkampf zur Bundestagswahl 1998 ihren Wählern den Wert der sozialen Gerechtigkeit mit den notwendigen Modernisierungsschritten des deutschen Wohlfahrtsstaates zu verbinden zu einer kohärenten Regierungspolitik, die nach 16 Jahren Amtszeit von Helmut Kohl als Bundeskanzler von vielen als notwendiger Aufbruch interpretiert worden war. Gerhard Schröder als so genannter Modernisierer und Oskar Lafontaine als Bewahrer traditioneller sozialdemokratischer Politik personifizierten in der Öffentlichkeit diesen Versuch eines politischen Spagats, der angesichts der vielfältigen ökonomischen und sozialen Probleme Deutschlands kaum realisierbar schien, allenfalls unter der Voraussetzung eines abgestimmten Konsenses der handelnden Akteure und gründlich vorbereiteter, umfassender Konzepte, welche die komplexen Problemlagen analysierten und Lösungsvorschläge enthielten.

Doch schon bald wurde deutlich, dass Lafontaine und Schröder mit unterschiedlichen programmatischen Vorstellungen aufwarteten, ohne sich inhaltlich auf eine gemeinsame Linie zu einigen. Folge in den ersten Monaten der Regierungspolitik war „a period of indiscipline and incipient chaos“². Inhaltlich wurde der Regierungsstil geprägt von der Vorgehensweise der „Nachbesserung“: Eilig entwickelte Konzepte wurden in der Öffentlichkeit schon als Regierungsentwürfe diskutiert und in den Gesetzgebungsprozess eingebracht, offenkundige Mängel erst im diskursiven Prozess anschließend abgebaut und Kritikpunkte der Interessenorganisationen partiell sukzessive im nachhinein eingearbeitet. Die politische Öffentlichkeit erkannte schnell die unzureichende programmatisch-inhaltliche Vorbereitung der SPD auf die Regierungsübernahme, reagierte mit einer ersten Abwendung und fügte der SPD im ersten Halbjahr 1999 Wahlniederlagen bei Landtagswahlen (Hessen) und der Wahl zum EU-Parlament zu. Zu offenkundig war, dass die „pragmatische Reformpolitik“³ nicht auf durchgreifende programmatische Reformen der Oppositionszeit zurückgreifen konnte. Dazu fehlte es der SPD an personeller Kontinuität wie an durchgreifenden reformerischen Initiativen. Die wechselnden Vorsitzenden der Partei in den neunziger Jahren bis zur Regierungsübernahme (Engholm, Scharping, Lafontaine) waren entweder nur eine zu kurze Zeitdauer im Amt, um erfolgreich grundlegende programmatische Veränderungen zu implementieren oder sie zeigten geringes Interesse an programmatisch-inhaltlichen Konzepten. Das hat seinen Grund wesentlich darin, dass in der fragmentierten und segmentierten Organisationswirklichkeit einer Großpartei wie der SPD innerparteiliche Blockaden und Widerstände erst aufgelöst werden müssten, was nur über einen längeren Zeitraum möglich erscheint. Entwürfe blieben so in Schubladen liegen, bevor sie in kohärente programmatische Konzepte umgewandelt werden konnten.

Bilanz der ersten Amtsperiode: Kaum Reformen des Wohlfahrtsstaates

Zwar konnte sich Schröder im folgenden gegenüber Lafontaine durchsetzen und die innerparteiliche Linke sowie die gewerkschaftsnahen Traditionalisten im Regierungsalltag dominieren, er musste aber ab 2001 angesichts der nahenden Bundestagswahl aus taktischen und wahlstrategischen Gründen auf die vielfältigen Gruppierungen der Mitglieder und Sympathisanten der Partei Rücksicht nehmen und als integrierender Parteivorsitzender auf deren Belange und Interessen eingehen. Innerparteiliche Konsolidierung stand im Vordergrund. Der Modernisierer Schröder wurde somit als Parteivorsitzender gleichzeitig zum Sozialstaatsbewahrer, was beispielsweise nach innerparteilichen Widersprüchen am recht schnellen Rückzug von den Inhalten des Schröder-Blair Papiers deutlich geworden ist. Pragmatismus bestimmte den Regierungsalltag, der in seiner zweiten Phase der ersten Legislaturperiode fast ausschließlich unter dem Zeichen des abwartenden Krisenmanagements stand, für welches das vom Bundeskanzler selbst geprägte Bild der Politik der ruhigen Hand stand.⁴ Aus der Gewissheit des nahenden Wahlkampfes wurden nach der erfolgreich verabschiedeten Steuer- und Rentenreform ab 2001 die dann ins Auge gefassten grundlegenden Reformen des Wohlfahrtsstaates aus vielfältigen Gründen verworfen. Neben den schon genannten sind aufzuführen:⁵

- Teile der SPD-Wählerschaft und nahezu ihre gesamte Mitgliedschaft bringt umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Leistungen eine ungebrochene Zustimmung entgegen und gerade in den neuen Bundesländern herrschen hohe Erwartungen diesen gegenüber vor.
- Der von der SPD in den ersten vier Regierungsjahren präferierte Regierungsstil „Führung und Konsens“ lässt erkennen, dass das Profil als Regierungspartei weniger an kohärenten programmatischen Grundsätzen orientiert war als an glaubwürdigen und mehrheitsfähigen Projekten und Themen, welche die politische Agenda und die Medienagenda bestimmen, unterschiedliche Gruppen an die Partei binden sollten und eine höhere Durchsetzungsfähigkeit der Politik versprechen. Die Machbarkeit politischer Vorhaben bestimmte primär das politische Handeln der Schröder-Administration, nicht programmatische Grundsätze.⁶
- Nach Einschätzung vieler Beobachter und Analytiker hat „Rot-Grün die Wunschliste der Gewerkschaften ziemlich gründlich abgearbeitet“.⁷ Schabedoth spricht in diesem Zusammenhang von einem strategischen Vorgehen beider Akteure, nämlich „dem Versuch, die traditionellen sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Politikanliegen als Anliegen der politischen Mitte zu definieren und unterstützungsfähig zu machen“⁸. In der ersten Amtsperiode der Administration Schröder wurden insbesondere in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik Ziele durchgesetzt, die den Vorstellungen der Gewerkschaften recht nahe kamen.
- Recht erfolglos blieben auch die so genannten Konsensrunden, die eine „ergebnisorientierte Dialogkultur zwischen Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und kritischer Öffentlichkeit“⁹ etablieren sollten. Die Einsetzung von Räten, Kommissionen und Bündnissen mit unterschiedlichen Partei- und Interessenvertretern zur Erarbeitung von Lösungsansätzen zu einzelnen politischen Problemen kann als ein zentrales Element des Regierungsstils Schröders gekennzeichnet werden. Dieses lässt sich charakterisieren als ein Versuch, Politik zu versachlichen, indem Experten von außen den Parteeinfluss reduzieren und ihr Fachwissen einbringen; gleichzeitig durch die Inszenierung von Aktivität eigene Führungskompetenz zu demonstrieren, aus der Regierungszentrale heraus zu steuern, mit nur geringer Mitwirkungsmöglichkeit der Regierungsfaktionen und -parteien. Insbesondere im so genannten „Bündnis für Arbeit“ erwiesen sich die auf Vermittler- bzw. Moderatorentätigkeiten angelegten Handlungsspielräume der Bundesregierung als nicht ausreichend groß genug, da im politikverflochtenen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland die Bundesregierung nur über eine begrenzte Handlungsfähigkeit verfügt. Die Blockadehemmnisse, die zum Teil in den Strukturen des politischen Systems in Deutschland angelegt sind, konnten nicht durchbrochen werden.

So lässt sich konstatieren, dass die SPD-geführte Bundesregierung in der ersten Amtszeit den traditionellen kontinentaleuropäischen, wohlfahrtsstaatlich-gemäßigt konsensuellen Pfad weiter geführt hat, ohne grundlegende Innovationen politisch durchzusetzen. Die Erfolge der Regierungspolitik der Schröder-Administration in der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der ersten Amtsperiode sind nach übereinstimmenden Analysen sehr begrenzt. Der von Teilen der Wähler erhoffte Aufbruch ließ sich kaum feststellen, enttäuschte Hoffnungen einzelner Wählergruppen wirk-

ten sich insbesondere bei Landtags- und Kommunalwahlen negativ für die Partei aus, die eine Niederlage bei der Bundestagswahl 2002 dank professionellem Kommunikationsmanagements, besonderer Umstände (sog. Flutkatastrophe im Osten Deutschlands, Irak-Krieg) und taktischer Fehler der Opposition in der Schlussphase des Wahlkampfes knapp abwenden konnte.

Die „Agenda 2010“ : Reformkonzept „von oben“

Erhebliche Veränderungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik und damit einen weiteren Richtungswechsel der Regierungskoalition von SPD und Bündnis '90/Die Grünen lassen sich für den Beginn der zweiten Amtsperiode konstatieren. Hervorgehoben wurden diese durch die so genannte „Agenda 2010“, mit der die Bundesregierung die Ansprüche an den Staat verringern und mehr Eigenverantwortung und Eigeninitiative einfordern will. Der Ausgangspunkt der „Agenda 2010“ liegt bei einem Strategiepapier, das unter dem Titel „Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit“ im Dezember 2002 im Kanzleramt von „einer kleinen Gruppe Vertrauter Bundeskanzler Schröders (...) unter Führung von Kanzleramtschef Steinmeier“¹⁰ erarbeitet wurde. In diesem Papier fordern die Autoren eine grundlegende Reform der sozialen Sicherungssysteme, die durch eine Absenkung der Lohnnebenkosten bei gleichzeitigem Abbau von Subventionen, einer Absenkung der Steuerlast und einer erheblichen Beteiligung von Renteneempfängern an der Rückführung der konsumtiven Ausgaben flankiert werden soll. Gleichzeitig solle am Kurs der Haushaltskonsolidierung festgehalten und sollen Investitionen gefördert werden, insbesondere für Bildung, Forschung, Familie und Infrastruktur. Das Papier stellt erstmals nach 1999 wieder deutliche Verbindungslinien zum „Schröder-Blair Papier“ her, in dem die beiden Regierungschefs marktwirtschaftliche Prinzipien zur Modernisierung des Wohlfahrtsstaates bevorzugen und für mehr Eigenverantwortung der Bürger plädieren. Explizit heißt es im Strategiepapier: „Sie (die Bundesregierung, U.J.) knüpft dabei an ihre erfolgreiche Politik der Zeit nach Lafontaine an, die durch die exogenen Schocks im Jahre 2001 und den harten Wahlkampf 2002 unterbrochen wurde“¹¹.

Die Wahldebakel bei den Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen im Februar 2003 und die weiter sinkenden Kompetenzwerte der SPD auf Seiten der Wahlbevölkerung, sowie eine weiter um sich greifende Agonie und Misstimmung innerhalb seiner Partei boten Bundeskanzler Schröder die Möglichkeit, als Krisenmanager in eine aktive Rolle zurückzukehren und seine politischen Reformvorhaben inner- wie außerparteilich durchzusetzen. Für das erhebliche Stimmungstief gegenüber der SPD nach der gerade gewonnenen Bundestagswahl können neben den negativen wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Daten und der ohnehin nur mit Ausnahme der letzten drei Monate vor der Wahl seit Anfang 2002 negativen Kompetenz- und Imagewerte drei weitere Ursachen ausgemacht werden:

- Die Koalitionsverhandlungen mit Bündnis '90/Grüne wurden nahezu ausschließlich unter Gesichtspunkten der Haushaltskonsolidierung geführt und erschienen nach außen wie Haushaltsberatungen, ohne dass weiterreichende Konzepte zur Lösung der bestehenden Probleme wie die hohe Arbeitslosigkeit, die Defizite bei den Sozialversicherungen oder die Wachstumsschwäche der deutschen Volkswirtschaft in den Vordergrund gerückt wurden.

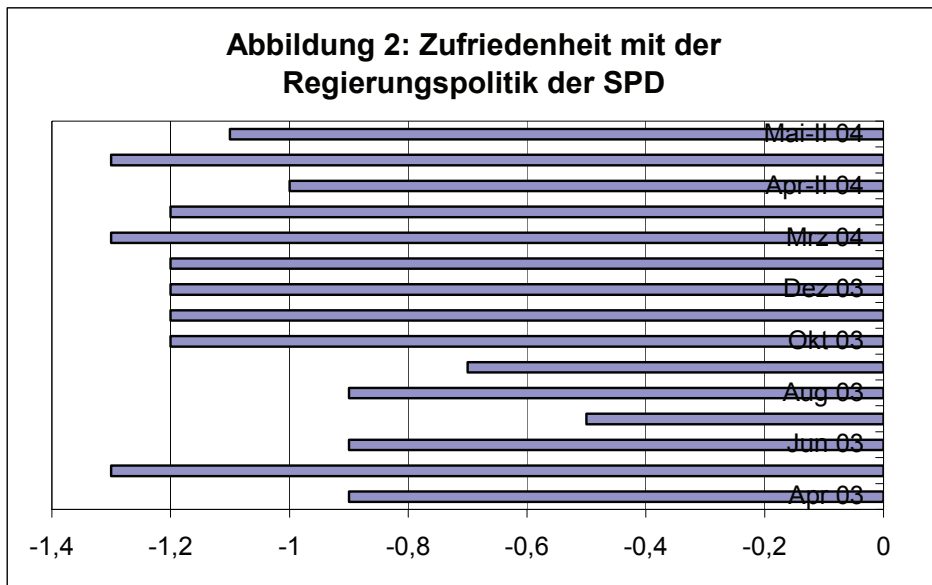
- Wesentliche Ziele oder Leitbilder der Regierungspolitik, die Zustimmung und Akzeptanz bei weiten Teilen der Bevölkerung hervorrufen könnten, wurden kaum vermittelt; die Inhalte des Wahlprogramms zur Bundestagswahl rückten in den Hintergrund; die Regierungspolitik verlor sich in Details, wie es insbesondere beim so genannten „Steuervergünstigungsabbaugesetz“ zum Ausdruck kam.
- Die SPD erweckte nach der Bundestagswahl den Eindruck der Uneinigkeit: Zahlreiche innerparteiliche Diskussionen und Dispute ohne Einigung auf gemeinsame Konzepte prägten das Bild, das durch zahlreiche sich widerstreitende Aussagen führender Parteimitglieder in der Öffentlichkeit verstärkt wurde. Hierzu hat der Wechsel im Amt des Generalsekretärs eine Rolle gespielt, da Scholz entgegen der Auffassung seines Vorgängers Müntefering und dessen Bundesgeschäftsführer Machnig offenkundig der Erarbeitung und Umsetzung von Kommunikationsstrategien weniger Aufmerksamkeit geschenkt hat. Diese Haltung Scholz' hat sich in einer Mediendemokratie mit ihrer zentralen Anforderung der Kommunikationsfähigkeit eines politischen Akteurs als erheblicher Nachteil erwiesen.

Der von ihm selbst so bezeichneten „Kakophonie“ und dem Eindruck der Ausweg- und Tatenlosigkeit der Bundesregierung versuchte der Bundeskanzler zu begegnen, in dem er in die Offensive ging. Die am 14. März 2003 vor dem Bundestag gehaltene Regierungserklärung Schröders entsprach weitestgehend den Leitlinien des Strategiepapiers vom Dezember 2002. Aus Schröders Sicht ergab sich die Misere der SPD bei Landtagswahlen und Umfragen, „nicht weil wir zu reformfreudig, sondern weil wir zu ängstlich waren“.¹² Diese in erster Linie an seine eigene Partei gerichtete Einschätzung unterstrich Schröder, in dem er mit dem Verweis auf ökonomische Notwendigkeiten grundlegende Reformprozesse ankündigte, die bisherige sozialdemokratische Regierungspolitik verändern sollten: Im Sinne der Konzeption des „Dritten Weges“ von Anthony Giddens¹³ sollen Eigenverantwortung stärker gefördert und Eigenleistung stärker gefordert werden. Nicht mehr das Wünschbare, sondern das Bezahlbare soll zukünftig den Kern des Wohlfahrtsstaates ausmachen. Die „Agenda 2010“ soll somit einen langfristigen Wechsel einläuten: Der Wohlfahrtsstaat soll Schröders Vorstellungen zufolge nicht mehr länger als Ausfallbürge für fehlende Arbeitsplätze und Eigenvorsorge benutzt werden können, sondern vielmehr als aktivierender Sozialstaat Hilfe zur Selbsthilfe in den Vordergrund stellen. Konkret versteht die Schröder-Administration darunter die Ende des Jahres 2003 dann auch im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat verabredeten Maßnahmen:

- schärfere Zumutbarkeitsregeln für Arbeitslose bei Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, das heißt, das Langzeitarbeitslose jede angebotene Stelle annehmen müssen, ansonsten drohen Kürzungen der sozialen Leistungen;
- eine Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf maximal 12 Monate, bei Arbeitnehmern, die älter als 55 Jahre alt sind, auf 18 Monate;
- die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II auf dem niedrigeren Satz der Sozialhilfe;
- mehr Eigenbeteiligung der Versicherten im Gesundheitswesen;
- Steuererleichterungen durch die Reduzierung der Einkommenssteuer bei gleichzeitigem Abbau von Steuersubventionen (etwa bei der Entfernungspauschale oder der Eigenheimzulage);

- Veränderungen beim Kündigungsschutz: Kündigungsschutzregelungen sollen bei kleineren Unternehmen und bei Existenzgründern weniger greifen, Befristungen von Verträgen sollen erleichtert und die Abfindungsregelung bei betriebsbedingten Kündigungen wahlweise eingeführt werden.

Die verschiedenen Kurswechsel der Regierungspolitik haben Verunsicherung in der SPD und der Wählerschaft hervorgerufen, mit zurückgehender Glaubwürdigkeit der SPD und Vertrauensverlusten gegenüber der Regierung (siehe Abbildung 2).



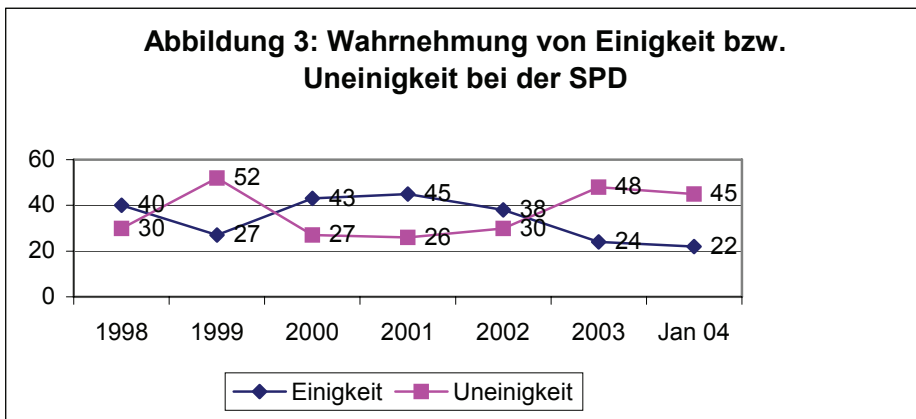
Quelle: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer.

3. Problembereich II : Die innere Zerrissenheit und der Widerspruch der Gewerkschaften

Die Vorstellungen der „Agenda 2010“ stießen beim linken Flügel der SPD und bei großen Teilen der Gewerkschaftsführungen auf Skepsis und teilweise auf Ablehnung. Diese betrachten die „Agenda 2010“ als sozial unausgewogen und als eine Abkehr vom Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2002. Um die soziale Ausgewogenheit zu gewährleisten, ist aus Sicht der SPD-Linken unter anderem die Wiedereinführung der Vermögenssteuer, die Erhöhung der Erbschaftssteuer, die Einführung einer veränderten Gewerbesteuer, die alle Unternehmen und Selbständige erfasst, und eine Abgabe für Unternehmen, die keine Ausbildungsplätze bereit stellen, erforderlich.

Da die Parteiführung im Frühjahr letzten Jahres den Vorschlägen der Parteilinken eine Absage erteilte, versuchte diese auf einem innerparteilichen Weg von unten Zugeständnisse zu erzwingen. Unter dem Slogan „Wir sind die Partei“ nutzte eine Gruppierung um die Bundestagsabgeordneten Pronold und Schreiner die im Parteistatut

vorgesehene Möglichkeit eines Mitgliederbegehrens. Ein entsprechender Antrag an den Parteivorstand gegen die Verabschiedung der „Agenda 2010“ wurde von zehn Bundestagsabgeordneten eingebracht. Gleichzeitig forderte eine Reihe von Landespolitikern der SPD die Einberufung eines außerordentlichen Parteitages über die Agenda. Die Parteiführung und mit ihr das damalige strategische Zentrum, bestehend aus dem seinerzeitigen Parteivorsitzenden Schröder, dem damaligen Generalsekretär Scholz, dem Fraktionsvorsitzenden Müntefering und dem Kanzleramtschef Steinmeier, lehnte dies mit dem Verweis ab, die Regierungsfähigkeit der SPD nicht untergraben zu wollen. Die Partei sollte diszipliniert werden, indem stetig und mit Nachdruck auf den Zusammenhang zwischen dem Erfolg der „Agenda 2010“ und der Regierungsfähigkeit hingewiesen wurde. Den Höhepunkt der innerparteilichen Auseinandersetzungen bildete die Abwahl des den Schröder-Kurs unterstützenden schleswig-holsteinischen Landesvorsitzenden Thönnies auf einem Landesparteitag durch den eher regierungskritischen Alex Möller. Die Parteiführung lenkte darauf hin ein und unterbreitete dem Präsidium den Vorschlag, einen Sonderparteitag zur „Agenda 2010“ einzuberufen. Gleichzeitig verband Schröder mit der Forderung nach Durchsetzung der Agenda eine innerparteiliche Vertrauensfrage im Parteivorstand. Mit diesem Schritt wollte er seiner Partei erneut deutlich machen, dass die Regierungsfähigkeit der Partei eng an die Durchsetzung der geplanten Reformen geknüpft sei.



Quelle: Allensbach

Dass die Parteilinke einen nicht zu unterschätzenden Einfluss innerhalb der Gesamtpartei hat, wurde insbesondere auf dem ordentlichen Bochumer Parteitag im November 2003 deutlich. Dort konnte sie traditionelle Forderungen wie die höhere Besteuerung hoher privater Erbschaften, die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe für nicht ausreichend ausbildende Betriebe und die Einbeziehung weiterer Einkommensarten außerhalb des Erwerbseinkommens zur Finanzierung der so genannten „Bürgerversicherung“ in der Gesundheitspolitik durchsetzen, teilweise gegen die Vorstellungen der Parteiführung, die sich die Aufnahme dieser Punkte in die Regierungspolitik vorbehielt. Die Wahrnehmung einer Partei auf der Suche nach einer neuen Identität und der damit verbundene Eindruck der stetigen Uneinigkeit in der SPD mit samt einzelner Fehler in der Politikvermittlung haben zum

negativen öffentlichen Erscheinungsbild der SPD wesentlich beigetragen (siehe Abbildung 3).

Trotz inhaltlicher Diskrepanzen Zwang zur Kooperation? SPD und Gewerkschaften

Die Gewerkschaftsführungen, insbesondere der mitgliederstärksten Organisationen Ver.di und IG Metall, und die Parteilinke bekämpften ebenfalls medienwirksam die „Agenda 2010“; ihre Strategie war es, nachdem sie innerparteilich keine Chance zur Mehrheitsbildung sahen, durch Medienauftritte und durch öffentlichen Druck Veränderungen zu ihren Gunsten herbeizuführen. Sie reagierten damit auf ihre geschwächte inner- und außerparteiliche Veto-Position. Die einstmals enge Bindung zwischen Gewerkschaften und der SPD hat sich in Folge veränderter Sozialisations- und Rekrutierungsmuster in beiden Organisationen sowie eines gewandelten Politikverständnisses der Spitzen der SPD schon seit den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts gelockert und lässt Unterschiede in den Zielen deutlicher erkennen. Die instrumentelle Bindung zum wechselseitigen Vorteil kann mittlerweile als bestimmender angesehen werden als die programmatisch-ideelle Verbindung. Aber trotz aller Abgrenzungen zwischen Partei und Gewerkschaften besteht personell, thematisch und wahlkampfstrategisch nach wie vor eine enge – wenn auch in ihrer Intensität abgeschwächte – Verbindung, von denen sich beide Teile Vorteile in unterschiedlichen Handlungsbereichen versprechen: die Gewerkschaften zur Sicherung ihrer gesellschaftlichen und politischen Machtposition, die SPD auf dem Wählermarkt und im Hinblick auf ihre Organisationsressourcen. Beide Organisationen sind in verschiedensten Netzwerken miteinander verwoben und weisen nach wie vor nicht zu unterschlagene inhaltliche Gemeinsamkeiten auf; die Abgrenzungsmöglichkeiten der Gewerkschaften sind ohnehin begrenzt, da sie keine echte Alternative als Kooperationspartner zur Absicherung ihrer Machtposition im politischen System besitzen. Wenn auch die SPD die Lockerung der Bindung aus machtpolitischen Erwägungen heraus als weniger bedrohlich für ihre Position empfinden mag als die Gewerkschaften, so hat sie doch bei den letzten Bundestagswahlen nicht unerheblich vom Eintreten der Gewerkschaften zu ihren Gunsten profitiert. Diese Konstellation dürfte dazu führen, dass beide Seiten eine Normalisierung ihres Verhältnisses zum gegenseitigen Vorteil anstreben werden. Erste Schritte dazu sind vom neuen Parteivorsitzenden Müntefering und DGB-Chef Sommer initiiert worden. Die Gewerkschaftsführung hat trotz aller verbalen Abgrenzung zur Regierungspolitik und trotz der Gründung einer sog. „Linkspartei“ von einzelnen Gewerkschaftsmitgliedern bisher keine deutliche Abwendung von der SPD erkennen lassen.

Agenda ohne Alternative? Die Schwächen der Parteilinken

In der Zwischenzeit wurde die öffentlichkeitswirksame innerparteiliche und gewerkschaftliche Kritik – trotz offenkundigen Misstrauens von erheblichen Teilen der Parteibasis der SPD – an der „Agenda 2010“ geringer. Dies kann auf mehrere Gründe zurückgeführt werden:

- Mit der deutlichen Zustimmung zu seinem Reformprogramm (das Parteitagspräsidium sprach von 90 Prozent) auf dem Sonderparteitag am 1. Juni 2003 hatte Bundeskanzler Schröder eine weitgehende Legitimation erhalten, die kaum in Frage gestellt werden konnte. Auch Schröders Wiederwahl als Parteivorsitzender mit dem eher mäßigen Ergebnis von gut 80 Prozent auf dem Parteitag im November 2003 konnte nicht als schlagkräftiges Argument für die Reformkritiker herhalten.
- Das Mitgliederbegehren gegen die Agenda 2010 erwies sich als großer Flop: Aufgrund einer sehr geringen Zahl von Unterzeichnern mussten seine Initiatoren es schließlich abbrechen.
- Die Parteilinke ist in sich nicht geschlossen, besteht aus verschiedenen Gruppen und kann sich angesichts der auch unter ihnen von den meisten nicht bestrittenen Notwendigkeiten der wirtschafts- und sozialpolitischen Veränderung in Folge der ökonomischen Globalisierung nicht auf einheitlich zu verfolgende Instrumente und Maßnahmen einigen. Entsprechend zeigten sie weder eine einheitliche inhaltliche noch strategische Linie; während einige das Mitgliederbegehren befürworteten, lehnten andere es ab; während einige sogar den Ausbau des Wohlfahrtsstaates propagieren, erkennen andere Teile der Linken, dass weitergehende redistributive Forderungen inner- und außerparteilich nur schwer durchsetzbar sind. Es fehlt der Parteilinken sowohl an organisatorischer Schlagkraft wie an einer integrierenden und öffentlichkeitswirksamen Führungspersönlichkeit. Die Gewerkschaften haben darüber hinaus bisher keinen programmatisch-strategischen Konsens gefunden, wie sie auf die veränderte Situation seit dem Aufkommen der „Agenda 2010“ reagieren sollen.
- Im öffentlichen Diskurs waren Gewerkschaften und Parteilinke lange Zeit in die Defensive geraten. Einzelne Meinungsumfragen belegen, dass ein größerer Teil der Bevölkerung den Reformen der „Agenda 2010“ eher aufgeschlossen gegenüber steht und selbst unter den Gewerkschaftsmitgliedern die Zahl der Befürworter relativ groß war. Zudem erscheinen die politischen Alternativen der Parteilinken angesichts der Problemlage und der machtpolitischen Konstellation in Deutschland noch weniger durchsetzungsfähig als die der Bundesregierung.
- Mit Franz Müntefering wählte die SPD einen Vorsitzenden, der als Integrator der verschiedenen Flügel der Parteitradition stärker verpflichtet ist als sein Vorgänger und stärker den Dialog mit den Gewerkschaften und allen innerparteilichen Gruppen sucht als sein Vorgänger.

Schröder indessen muss als Bundeskanzler darauf Rücksicht nehmen, dass die Regierung nur eine hauchdünne Mehrheit im Bundestag besitzt, so dass die Partei- und Fraktionsführung zumindest partiell auf einzelne Forderungen der Linken eingehen muss, um die Regierungsstabilität zu gewährleisten. Hauptforderungen des linken Flügels sind zum Beispiel eine Veränderung der Zumutbarkeitsregeln bei der Wiederaufnahme von Arbeit für Langzeitarbeitslose, eine Erhöhung der Leistungen des Arbeitslosengeldes II und eine größere Verteilungsgerechtigkeit in der Steuerpolitik zu Lasten der Unternehmen. Innerhalb der Regierungskoalition konnten Widerstände und Misstrauen durch einzelne Zugeständnisse abgebaut werden: So sah der Kabinettsbeschluss im Oktober 2003 vor, dass eine Beschäftigung nur dann als zumutbar gilt, wenn ein tarifliches oder ortsübliches Entgelt gezahlt wird und wenn

auch die Betreuung von Kindern sicher gestellt ist. Bezieher des Arbeitslosengeldes II sollen zudem bedarfsabhängige Kinderzuschläge erhalten, Lebensversicherungen und Verwandte ersten Grades sollen nicht herangezogen werden und die Anpassung an das Sozialhilfeniveau soll nach einem Übergangszeitraum erfolgen. Im erfolgreichen Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat wurde schließlich das tarifliche oder ortsübliche Entgelt als Zumutbarkeitskriterium wieder fallen gelassen und als Anpassungszeitraum für das Arbeitslosengeld II an das Sozialhilfeniveau zwei Jahre festgelegt. Einzelne Vertreter der SPD-Parteilinken stimmten im Bundestag wegen ihrer Befürchtung des „Lohndumpings“ gegen diese Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes.

Fazit: Mit der Durchsetzung der „Agenda 2010“ durch die Parteiführung ist die SPD mehr auf den „Dritten Weg“ von Giddens eingebogen, in dem sie Rechte und Pflichten des Einzelnen mehr austariert, Eigenverantwortung und Selbsthilfe stärker betont, die Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen erhöhen will, atypische Arbeitsverhältnisse stärker fördert, ebenso hervorhebend, dass ökonomische Globalisierung Veränderungen des Wohlfahrtsstaates unausweichlich werden lässt. Gleichzeitig treten Forderungen nach redistributiven Maßnahmen zurück hinter denen nach Teilhabe und Chancengerechtigkeit. Doch lassen sich nach wie vor Inkonsistenzen der Politik der SPD ausmachen, stoßen einzelne Aspekte der Regierungspolitik in der SPD weiterhin auf große Vorbehalte. Die Rolle des Wohlfahrtsstaates als umfassender Für- und Vorsorgestaat bleibt ein zentraler strittiger Punkt zwischen den Modernisierern und der traditionellen Konzepten verhafteten Parteilinken sowie der Gewerkschaftsführungen.¹⁴ Diese haben durch die jüngsten öffentlichen Protestaktionen, insbesondere in den neuen Bundesländern, neuen Auftrieb erhalten.

Gerecht und solidarisch? Die programmatische Debatte in der SPD

Die Durchsetzung klassischer ordo-liberaler Vorstellungen der Wirtschaftspolitik sind in der SPD ohnehin nur begrenzt zustimmungsfähig, wie die zahlreichen Proteste der Parteilinken auf die „Agenda 2010“ und auf einen Vorstoß des damaligen Generalsekretärs Scholz zur Veränderung des Gerechtigkeitsverständnisses zeigen. Den Übergang zu einem aktivierenden „Social Investment“-Staat vollzieht die SPD entsprechend nicht vollständig. So stehen die Rentenreform mit ihrer Idee der Stärkung der Eigenvorsorge nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und die Betonung von Pflichten in der Arbeitsmarktpolitik zwar für die von der SPD angestrebte Förderung von Eigeninitiative, fordern Strategiepapiere der Parteiführung den einzelnen auf, „Verantwortung für sich und seine soziale Absicherung zu übernehmen“¹⁵, hält die SPD aber gleichzeitig an einer aktiven Rolle des Staates in der Sozial-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik fest.

Die so genannten Modernisierer bevorzugen einen Wohlfahrtsstaat, der den Anspruch auf Lebenschancen gewährleisten soll, verstanden als „Hilfe zur Selbsthilfe“. Die Systeme der sozialen Sicherung bleiben aber dem entgegen im Sinne der Befürworter des universalistischen Wohlfahrtsstaates als Unterstützungs- und Einkommensersatzleistungen in ihrer Substanz recht weitgehend erhalten; sie werden lediglich ergänzt durch wirksamere Anreize zur Aufnahme von Erwerbsarbeit und eine entsprechende Beratung von Seiten der Arbeitsämter, die vom Staat gesetzt

werden. Dem Staat bleibt eine aktive Rolle als Gestalter, der sich vom „Vater Staat zum Partner Staat“¹⁶ entwickeln soll.

Soziale Sicherheit gilt der SPD wie vor als Bürgerrecht, d.h. die sozialen Sicherungssysteme sollen Mindeststandards materieller Sicherheit für die gesamte Bevölkerung schaffen. Ein ausgleichender und regulierender Staat zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit ist nach den Vorstellungen des Partei- und Fraktionsvorsitzenden Müntefering erforderlich, wobei die Partei in ihrem zu erarbeitenden Grundsatzzprogramm das Verhältnis der Eigenverantwortung und des Allgemeinwohls gründlich austarieren sollte.¹⁷ Die Förderung der Selbsthilfefähigkeit im Sinne von mehr Freiheit zur Selbstentfaltung und damit Giddens' Leitbild größerer individueller Verantwortung und höherer Flexibilität – wie es auch die Gruppe der dem „Dritten Weg“ recht nahestehenden Netzwerker innerhalb der Partei favorisiert¹⁸ – stand jedenfalls lange Zeit nicht im Vordergrund der politischen Initiativen der SPD und ist mit der „Agenda 2010“ nur ansatzweise umgesetzt.

Den in der Partei keineswegs unumstrittenen Gerechtigkeitsbegriff hat die Parteiführung jedoch neu gefasst, indem sie nicht wie bisher Ergebnisgleichheit durch Umverteilung in den Vordergrund rückt, sondern darunter Zugangsoffenheit und Chancengleichheit versteht. Die Betonung liegt auf einer gerechten Neuverteilung von grundlegenden Lebenschancen, nicht auf einer Gleichheit im Ergebnis. Umverteilung wird zumindest von Seiten der Modernisierer wie etwa der Gruppe der Netzwerker in der SPD nicht mehr als per se gerecht beurteilt, stattdessen sprechen sie von einem durchaus zu vertretenden Ausmaß an „gerechter Ungleichheit“, die auf persönlichen Leistungen beruhe. Hergestellt werden soll Chancengleichheit. Entsprechend soll jeder einzelne Bürger die gleichen Zugangschancen zu Bildung, Erwerbsarbeit und Information besitzen. Die Eröffnung und lebenslange Erneuerung von Bildungschancen soll gewährleistet sein. Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist aus Sicht der SPD nur auf dieser Basis möglich; sie ist ohne Gewährleistung von Bürgerrechten und in diesem Sinne verstandener Chancengleichheit nicht realisierbar.

4. Problembereich III: Alles nur ein Vermittlungsproblem?

Ist das derzeitige Tief der SPD als Regierungspartei wirklich nur ein Vermittlungsproblem, wie es an der einen oder anderen Stelle aus dem Kanzleramt und der Parteizentrale zu hören ist?

Die Regierungskommunikation in Deutschland kann als fragmentiert und dezentralisiert gelten, bei der jedes Ressort und jede Koalitionspartei sowie -fraktion eigenständig und zu weiten Teilen unabhängig Kommunikationsleistungen erbringen und Öffentlichkeitsarbeit betreiben, was die Rolle des Regierungssprechers im Bundespresseamt als Zentrum der Regierungskommunikation erschwert.¹⁹ Nicht selten entstehen daraus Konflikte bei der Informationsverarbeitung und ihrer Kommunikation nach außen. Mit dieser Struktur erhöhen sich die Anforderungen an strategische Kommunikationskoordination, insbesondere bei umfassenden Reformvorhaben wie der „Agenda 2010“. Hier wirkten eine große Anzahl von Akteuren mit eigenen, unterschiedlichen, teilweise gegensätzlichen Interessen am Reformprozess auf Seiten der Regierungsparteien mit, was Mehrdeutigkeiten und Ambiva-

lenzen förderte und innerparteilicher Geschlossenheit im kommunikativen Auftreten entgegen stand. Erst im Verlaufe des Prozesses haben Kanzler- und Bundespresseamt ihre Koordinationsleistungen intensiviert und ihr Kommunikationsmanagement auf die Komplexität der Aufgabe eingestellt, ohne damit jedoch ihre Ziel- und Richtungsbestimmungen der Regierungsfähigkeit und Vermittlung der alternativen Notwendigkeit des Reformprozesses durchzusetzen. Unzureichend war offenkundig auch das Kommunikationsmanagement aus der Parteizentrale heraus in der Amtszeit des früheren Generalsekretärs Scholz, da dieser kommunikationsstrategischen Entwürfen weniger Beachtung schenkte als etwa sein Vorgänger Müntefering, der die Professionalisierung des Kommunikationsmanagements in der Parteizentrale weiter voran gebracht hatte. Planung und Konkretisierung der unterschiedlichen Vermittlungsschritte sind nicht ausreichend genug miteinander verzahnt worden, ebenso wie der Prozess der Entscheidung und der Darstellung nicht immer kongruent erschienen. Doch greift der Erklärungsansatz der unzureichenden Vermittlung der Reformen zu kurz und lässt das gravierendere Glaubwürdigkeitsproblem ebenso außer Acht wie die innerparteiliche Zerrissenheit.

5. Ausblick

Um auf dem Wählermarkt *als Regierungspartei* wieder als erfolgreicher Akteur wahrgenommen zu werden, darf sich die SPD aber nicht *defensiv* auf den von der Bundesregierung häufig gegebenen Hinweis der ökonomischen Notwendigkeiten von Reformen zur Umgestaltung des Wohlfahrtsstaates beschränken, sondern sollte über das reine Management von Politik hinaus *offensiv* die politische Aufgabe wahrnehmen, den Wählern zu verdeutlichen, welche Chancen im Wandel ihrer Politik liegen und diesen klar vermitteln, was diese zu im einzelnen zu erwarten haben und wie ihre Zukunftsperspektiven und die zukünftiger Generationen mit der Regierungspolitik in Einklang zu bringen sind. In einer Situation, in der die Glaubwürdigkeit von Partei und Regierung erheblich gelitten hat sowie die Kompetenzwerte der Regierung derzeit sehr niedrig sind, gleichzeitig Teile der Parteibasis mit Misstrauen auf die Bundesregierung blicken, besteht das Dilemma der neuen Parteiführung darin, Wege zu finden, welche die Regierungspolitik der „Agenda 2010“ öffentlich legitimieren, die bisherigen eher etatistischen und neo-korporatistischen Konzepte und Politiken der ersten Amtsperiode damit zu verbinden sind, um somit gleichzeitig außer- wie innerhalb der Partei wieder an Kompetenz zu gewinnen. Als wichtiger Schritt in diesem Prozess muss die innerparteiliche Überzeugungsarbeit stehen: Gegenüber der Partei gilt für die Parteiführung der bekannte Grundsatz der Theorie modernen Managements: Befolgung heißt noch nicht innere Zustimmung. Der Wechsel im Parteivorsitz von Schröder zu Müntefering mag als kleiner Schritt dazu beitragen, der Partei gleichzeitig Selbstbewusstsein zu geben und Akzeptanz zu erzeugen. Erst wenn die Partei als Ganze sich dem Projekt „Agenda 2010“ verpflichtet fühlt, kann jener Aufbruch erfolgen, den Schröder schon vom Bochumer Parteitag 2003 ausgehen sah. Es fehlt der SPD derzeit die „große Erzählung“ von der sozialen, ökonomischen und politischen Vision, die einst ihre Erfolge mitbegründet hat.²⁰ Solidarität und Gemeinwohl sowie Teilhabe und Teilnahme sollten

dabei als zentrale Werte und Ziele nicht außer Acht gelassen werden, will die SPD nicht als identitätslose Partei der Mitte agieren.²¹ Sozialdemokratische Tradition, Responsivität, Kooperation mit wichtigen gesellschaftlichen Gruppen und Modernisierung von Staat und Gesellschaft bilden nicht zwangsläufig einen Gegensatz, sondern sind funktionale Notwendigkeit der Erneuerung einer wirkungs- und machtvollen Sozialdemokratie. Doch sollte sich die SPD nicht nur daran erinnern, wer ihr zweimal zur Regierungsverantwortung verholten hat, sondern vermehrt Überlegungen anstellen, welche Wählergruppen sie überhaupt für sich mobilisieren kann, will sie noch ein drittes Mal bei Bundestagswahlen reüssieren.

Mit einer ausschließlich pragmatischen Regierungspolitik zur Lösung der spezifischen Probleme Deutschlands („erst das Land, dann die Partei“) läuft die politische Linke Gefahr, dass es ohne die Herausbildung einer neuen sozialdemokratischen Identität und eines modernisierten Wertesystems zu einer Entfremdung zwischen der Bundesregierung und ihren Sympathisanten bzw. Wählern kommt. Ohne eine sinnstiftende Identität, mit der sich die Sozialdemokratie von den politischen Mitbewerbern im Parteiensystem abhebt und die Loyalitäten sowie Unterstützung hervorruft, lässt sich im Parteienwettbewerb dauerhaft nur schwer Erfolge erzielen. Diese muss zur dauerhaften Absicherung der Machtposition mit einem professionellen Kommunikationsmanagement einhergehen; beides sollte zusammen gedacht und geplant Erfolg versprechen. Die zentralen Themen der Zukunft der Sozialdemokratie liegen auf der Hand: Umfassende Bildung, Umbau der sozialen Sicherungssysteme zum Erhalt des Wohlfahrtsstaates, Ausbau des liberalen Rechtsstaates (insbesondere in der Zuwanderungspolitik), eine Politik der Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen und ein leistungsfähiger öffentlicher Dienst sind Issues, die einer modernisierten Sozialdemokratie eine erfolversprechende Identität geben können. Eine den Grundprinzipien der Partei nicht entsprechende Diskussion wie die um Eliteuniversitäten erscheint dagegen im Hinblick auf den Wählermarkt wenig Erfolg versprechend.

Anmerkungen

- 1 Glaubwürdigkeit ist ein zentrales Gut für Regierungspolitik. Es ergibt sich aus einem widerspruchsfreien Zusammenwirken von Handeln und Kommunikation und soll Vertrauen in die Regierungspolitik bewirken.
- 2 Dyson (2001), S. 146.
- 3 Müntefering (2002), S. 3.
- 4 Walter (2002) spricht pointiert von einem „Stück- und Flickwerk des Regierungshandelns“, aus dem „niemand in der SPD (...) eine Choreographie des kohärenten sozialdemokratischen Reformismus komponieren“ könne (S. 11).
- 5 Siehe auch schon Jun (2003) und Jun (2004).
- 6 Murswiek (2003) erläutert, dass der Regierungsstil Schröders unter anderem durch flexibles Wechseln von Positionen, pragmatische Spontaneität und ein Verständnis von Politik als „unideologische praktische Veranstaltung“ hervorsteicht (S. 131).
- 7 Schmidt (2002), S. 32. An anderer Stelle spricht Schmidt (2003) von einer „geradezu unterwürfigen Haltung der Schröder-Regierung gegenüber den lohn- und arbeitsmarktpolitischen Partikularinteressen der Gewerkschaften“ (S. 256) und konstatiert: „Zuvorkommend bediente die Sozialpolitik der Schröder-Regierung meist aber die klassische SPD-Klientel, insbesondere die Gewerkschaften, und zwar durch Entscheidungen ebenso wie durch Nichtentscheidungen“ (S. 255).

- 8 Schabedoth (2001), S. 194. Auch Schroeder (2001) konstatiert, dass mit der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes die Regierungskoalition gezeigt habe, dass „sie auch in der Lage ist, existenzielle Anliegen der Gewerkschaften gegen den Widerstand der Arbeitgeber durchzusetzen“ (S. 272). Vgl. des Weiteren Tiemann (2002). Der damalige Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt zeigt anhand verschiedener Projekte auf, dass von einer Abwendung der SPD von den Gewerkschaften keine Rede sein könne. Im Gegenteil, mit Bezug auf die von ihm aufgeführten zahlreichen Reformen: „Allen genannten Maßnahmen ist eins gemein: Sie waren politische Forderungen der Gewerkschaften im Wahljahr, die von der rot-grünen Bundesregierung umgesetzt wurden“ (S. 44).
- 9 Steinmeier (2001), S. 265.
- 10 Dazu zählen neben Steinmeier u.a. Regierungssprecher Anda, der Stabschef im Kanzleramt Steinlein, Schröders Büroleiterin Krampitz, der stellvertretende Regierungssprecher Steg, Schröders Kommunikationsberater und Redenschreiber Hesse und der Planungschef aus dem Wirtschaftsministerium Cordes. Korte (2003) bezeichnet diesen Zirkel als „Steinmeier-Kreis“ (S. 35).
- 11 Strategiepapier „Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit, abgedruckt in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Januar 2003.
- 12 Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. April 2003.
- 13 Siehe Giddens (1998).
- 14 Siehe auch Gohr (2003), S. 48.
- 15 Sicherheit im Wandel, S. 13.
- 16 Netzwerk Berlin (2003), S.24.
- 17 Interview des Verfassers mit Franz Müntefering am 3. Juni 2004 im Willy-Brandt-Haus.
- 18 Siehe Netzwerk Berlin (2003), S. 12f.
- 19 Vgl. grundlegend zur Organisation der Regierungskommunikation in Deutschland Pfetsch (2003), S. 75-82.
- 20 So auch Lösche (2003).
- 21 Borchert (1996), S. 74.

Literatur

- Borchert, Jens (1996): Alte Träume und neue Realitäten: Das Ende der Sozialdemokratie. In: Jens Borchert/Lutz Golsch/Uwe Jun/Peter Lösche (Hrsg.), *Das sozialdemokratische Modell, Organisationsstrukturen und Politikinhalt im Wandel*, Opladen:Leske + Budrich, S. 39-80.
- Dyson, Kenneth (2001): *The German Model Revisited: From Schmidt to Schröder*. In: *German Politics* 10. Jg. (2), S. 135-154.
- Giddens, Anthony (1998): *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.
- Gohr, Antonia (2003): Auf dem „dritten Weg“ in den „aktivierenden Sozialstaat“? Programatische Ziele von Rot-Grün. In: Antonia Gohr/Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 37-60.
- Jun, Uwe (2003): *The Changing SPD in the Schröder Era*. In: *Journal of Policy History* 15. Jg., S. 65-93.
- Jun, Uwe (2004): *Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie. SPD und Labour Party im Vergleich*. Frankfurt/Main: Campus.
- Korte, Karl-Rudolf (2003): *Information und Entscheidung. Die Rolle von Machtmaklern im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 43/2003, S. 32-38.
- Lösche, Peter (2003): *Sozialdemokraten im Niedergang? Zum Zustand der SPD und ihrer europäischen Schwesterparteien*. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 48. Jg. (2), S. 207-216.
- Meyer, Thomas (2002): *Soziale Demokratie und Globalisierung. Eine europäische Perspektive*. Bonn: Dietz.
- Müntefering, Franz (2002): *Die Politik der Mitte in Deutschland*. Unveröffentlichtes Manuskript.

- Murswieck, Axel (2003): Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders. In: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlh ofer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt, Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 117-135.
- Netzwerk Berlin (2003): *Impulse. Für ein neues Grundsatzprogramm der SPD*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Pfetsch, Barbara (2003): *Politische Kommunikationskultur. Politische Sprecher und Journalisten in der Bundesrepublik und den USA im Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schabedoth, Hans-Joachim (2001): *Die deutsche Sozialdemokratie auf schwierigem Reformweg*. In: Wolfgang Schroeder (Hrsg.), *Neue Balance zwischen Markt und Staat?, Sozialdemokratische Reformstrategien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag, S. 187-202.
- Schmidt, Manfred G. (2002): *Politiksteuerung in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Frank Nullmeier/Thomas Saretzki (Hrsg.), *Jenseits des Regierungsalltags, Strategiefähigkeit politischer Parteien*, Frankfurt: Campus, S. 23-38.
- Schmidt, Manfred G. (2003): *Rot-grüne Sozialpolitik (1998-2002)*. In: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlh ofer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt, Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 239-258.
- Scholz, Olaf (2003): *Gerechtigkeit und solidarische Mitte im 21. Jahrhundert*. Unveröffentlichtes Papier. Berlin.
- Schroeder, Wolfgang (2001): *Ursprünge und Unterschiede sozialdemokratischer Reformstrategien. Großbritannien, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. In: Ders. (Hrsg.), *Neue Balance zwischen Markt und Staat?, Sozialdemokratische Reformstrategien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag, S. 251-274.
- Schroeder, Wolfgang (2004): *Social Democracy and DGB Unions*. In: Stephen Haseler/Henning Meyer (Hrsg.), *Reshaping Social Democracy. Labour and the SPD in the New Century*, London: European Research Forum at London Metropolitan University, S. 63-98.
- Steinmeier, Frank Walter (2001): *Konsens und Führung*. In: Franz Müntefering/ Matthias Machnig (Hrsg.), *Sicherheit im Wandel. Neue Solidarität im 21. Jahrhundert*, Berlin: vorwärts Verlag, S. 263-272.
- Sturm, Roland (2003): *Episode oder Projekt? Die rot-grüne Koalition seit 1998*. In: Eckhard Jesse (Hrsg.), *Bilanz der Bundestagswahl 2002, Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 139-152.
- Tiemann, Heinrich (2002): *Rot-Grün und Gewerkschaften. Altes Bündnis oder Ende einer Partnerschaft*. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 15. Jg. (2), S. 40-48.
- Vorstand der SPD (Hrsg.) (1999): *Innovation und Gerechtigkeit. Perspektiven sozialdemokratischer Regierungspolitik*. Berlin.
- Vorstand der SPD (Hrsg.) (2001): *Sicherheit im Wandel*. Berlin.
- Vorstand der SPD (Hrsg.): (2003): *Mut zur Veränderung. Die Agenda 2010*. Berlin.
- Walter, Franz (2002): *Stillgelegt und ausgebrannt. Die SPD als Kanzlerpartei*. In: *Vorgänge* 41. Jg. (1), S. 8-14.

Zuwanderungsgesetz beschlossen

Heiner Adamski

Die langjährigen Auseinandersetzungen um die Zuwanderung und eine gesetzliche Regelung sind abgeschlossen. Der Text des Zuwanderungsgesetzes liegt vor. Es wird am 1. Januar 2005 in Kraft treten. Das Gesetz sieht vor:

1. Es gibt zwei Aufenthaltstitel: Die befristete Aufenthaltserlaubnis und die unbefristete Niederlassungserlaubnis (sie ersetzen die Aufenthaltsbefugnis, die Aufenthaltsbewilligung, die befristete und unbefristete Aufenthaltserlaubnis und die Aufenthaltsberechtigung). Die neuen Titel orientieren sich an Aufenthaltswzwecken: Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Familiennachzug und Humanitäre Gründe.

2. Aus dem bisherigen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge wird ein neues Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hervorgehen. Zu den Aufgaben gehören: Entwicklung und Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler, Führung des Ausländerzentralregisters, Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr, Betreiben wissenschaftlicher Forschungen über Migrationsfragen (Begleitforschung) und Koordinierung der Information über die Arbeitsmigration zwischen den Ausländerbehörden, der Bundesagentur für Arbeit und den deutschen Auslandsvertretungen.

3. Arbeitsmigration: Für Hochqualifizierte wird die Gewährung eines Daueraufenthalts von Anfang an bei sofortiger Niederlassungserlaubnis vorgesehen. Mit- oder nachziehende Familienangehörige sind zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Die Ansiedlung Selbständiger wird gefördert. Selbständige erhalten im Regelfall eine Aufenthaltserlaubnis bei einer Investition von mindestens 1 Mio. Euro und der Schaffung von mindestens 10 Arbeitsplätzen. Für Studenten gibt es nach erfolgreichem Studienabschluss die Möglichkeit, zur Arbeitsplatzsuche bis zu einem Jahr in Deutschland zu bleiben. Das bisherige doppelte Genehmigungsverfahren (Arbeit/Aufenthalt) wird durch ein internes Zustimmungsverfahren ersetzt. Der Anwerbestopp für Nicht- und Geringqualifizierte bleibt. Der Anwerbestopp für Qualifizierte mit Ausnahmeregelung bleibt ebenfalls (eine Arbeitserlaubnis wird im Einzelfall bei öffentlichem Interesse an Beschäftigung erteilt). Für Staatsangehörige der Beitrittsstaaten gibt es den Zugang zum Arbeitsmarkt

nur bei qualifizierten Beschäftigungen (unter Beachtung des Vorrangprinzips: nur soweit kein Deutscher oder Gleichberechtigte zur Verfügung stehen). Sie haben Vorrang gegenüber Angehörigen aus Drittstaaten.

4. *Humanitäre Zuwanderung*: Gewährung des Flüchtlingsstatus (GFK-Flüchtling) auch bei nichtstaatlicher Verfolgung in Anlehnung an die EU-Qualifikationsrichtlinie. Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung nach der Formel: „Eine Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe kann auch dann vorliegen, wenn eine Bedrohung des Lebens, der körperlichen Unversehrtheit oder der Freiheit allein an das Geschlecht anknüpft.“ Statusverbesserung für subsidiär Geschützte, allerdings nicht für Personen, die Menschenrechtsverletzungen oder ähnliche schwere Straftaten begangen haben (Versagungsgründe aus der EU-Qualifikationsrichtlinie) und darüber hinaus, wenn wiederholt oder gröblich Mitwirkungspflichten verletzt werden. Aufenthaltserlaubnis bei Abschiebungshindernissen zur Vermeidung von Kettenduldungen, wenn die Ausreisepflicht nicht innerhalb von 18 Monaten vollzogen werden konnte. Kein Aufenthaltstitel, wenn ein Verschulden des Ausländers vorliegt (z.B. Identitätsverschleierung). Die Duldung wird als Instrument der „Feinsteuerung“ beibehalten. Härtefallregelung unter Ausschluss subjektiver Rechte. Die oberste Landesbehörde darf auf Ersuchen einer von der Landesregierung eingerichteten Härtefallkommission anordnen, dass einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer abweichend von den sonstigen Erteilungs- und Verlängerungsvoraussetzungen für einen Aufenthaltstitel eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Einrichtung einer Härtefallkommission liegt im Ermessen der Länder.

5. *Kindernachzug*: Nachzugsanspruch bis 18. Lebensjahr bei Kindern von Asylberechtigten, GFK-Flüchtlingen sowie Einreise im Familienverbund, Beherrschung der deutschen Sprache oder „positiver Integrationsprognose“ – maßgebliche Altersgrenze im Übrigen: 16 Jahre, sowie restriktive Ermessensregelung, bei der aber Kindeswohl und familiäre Situation zu berücksichtigen sind.

6. *Integration*: Einführung eines Anspruchsmodells für Neuzuwanderer bei dauerhaftem Aufenthalt im Bundesgebiet. Aufenthaltsrechtliche Sanktionierung nicht ordnungsgemäßer Kursteilnahme bei Neuzuwanderern: Berücksichtigung der Verletzung der Teilnahmepflicht bei der Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis. Verpflichtung für Bestandausländer im Rahmen verfügbarer Kursplätze (bei Bezug von Arbeitslosengeld II und bei besonders Integrationsbedürftigen). Bei Verletzung dieser Teilnahmepflicht Leistungskürzungen für die Dauer der Nichtteilnahme als sozialrechtliche Sanktion. Integrationskurse für Unionsbürger im Rahmen verfügbarer Kursplätze. Der Bund trägt die Kosten der Integrationskurse. Eigenbeiträge der Kursteilnehmer sind gestaffelt nach finanzieller Leistungsfähigkeit vorgesehen. Die Länder tragen die Kosten der sozialpädagogischen Betreuung und der Kinderbetreuung.

7. *Sicherheitsaspekte*: Einführung einer Abschiebungsanordnung, die von den obersten Landesbehörden und bei besonderem Bundesinteresse durch den Bund aufgrund einer „tatschengestützten Gefahrenprognose“ erlassen werden kann. Rechtsschutz nur in einer Instanz vor dem Bundesverwaltungsgericht. Falls der Vollzug der Abschiebung an Abschiebungshindernissen scheitert (Folter, Todesstrafe), sollen Meldeauflagen, Einschränkungen der Freizügigkeit und strafbewehrte Kommunikationsverbote erhöhte Sicherheit bringen. Neuer zwingender Ausweisungsgrund bei Schleusern im Falle einer

Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt ist. Regelausweisung, wenn Tatsachen die Schlussfolgerung rechtfertigen, dass ein Ausländer einer Vereinigung angehört oder angehört hat, die den Terrorismus unterstützt oder er eine derartige Vereinigung unterstützt oder unterstützt hat; zeitlich zurückliegende Mitgliedschaften und Unterstützungshandlungen sind relevant, soweit sie noch eine gegenwärtige Gefährlichkeit begründen. Einführung einer Regelausweisung von Leitern verbotener Vereine. Einführung einer Ermessensausweisung für „geistige Brandstifter“. Einführung einer Regelanfrage über verfassungsfeindliche Erkenntnisse vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis als zeitlich unbefristetem Aufenthaltstitel und vor der Entscheidung über eine Einbürgerung.

8. *Unionsbürger*: Zur Verwirklichung der Freizügigkeit in der Europäischen Union wird die Aufenthaltserlaubnis für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger abgeschafft. Zukünftig besteht nur noch – wie für Deutsche – eine Meldepflicht bei den Meldebehörden. Unionsbürger erhalten eine Bescheinigung über ihr Aufenthaltsrecht.

9. *Europäische Harmonisierung*: Die EU-Richtlinien zur Gewährung von vorübergehendem Schutz und Anerkennung von Rückführungsentscheidungen anderer Mitgliedsstaaten und die Richtlinie zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens werden umgesetzt.

10. *Asylverfahren*: Die aufenthaltsrechtliche Stellung von Inhabern des sog. „kleinen Asyls“ wird der von Asylberechtigten angeglichen. Beide Gruppen erhalten zunächst einen befristeten Aufenthaltstitel, der nach drei Jahren zu einer Verfestigung führen kann, wenn die Voraussetzungen weiterhin bestehen. Inhaber des sog. „kleinen Asyls“ erhalten – wie bislang nur die Asylberechtigten – ungehinderten Arbeitsmarktzugang. Vor der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis an Asylberechtigte und Inhaber des sog. „kleinen Asyls“ wird überprüft, ob sich die Verhältnisse im Herkunftsland geändert haben. Die Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider und das Amt des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten werden abgeschafft. Antragsteller, die zwar bei den Grenzbehörden oder bei Ausländerbehörden ein Asylgesuch stellen, danach aber untertauchen und keinen förmlichen Asylantrag stellen und damit den Beginn ihres Asylverfahrens verzögern, werden künftig in das Asylfolgeverfahren verwiesen. Sog. „kleines Asyl“ ist künftig regelmäßig ausgeschlossen, wenn der Ausländer ohne Verfolgungshintergrund aus seinem Herkunftsland ausreist und erst durch selbst geschaffene (subjektive) Nachfluchtgründe eine Verfolgung im Herkunftsland auslöst. Unerlaubt eingereiste Ausländer, die keinen Asylantrag stellen und unmittelbar nach der Feststellung der unerlaubten Einreise nicht in Abschiebungshaft genommen und aus der Haft abgeschoben oder zurückgeschoben werden können, werden vor der Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf die Länder verteilt.

11. *Spätaussiedler*: Einführung des Nachweises von Sprachkenntnissen bei Familienangehörigen von Spätaussiedlern als Voraussetzung für die Einbeziehung in den Aufnahmebescheid (Grundkenntnisse).

Ladenschlussgesetz – Ländersache?

Heiner Adamski

Wir leben in einer Konsumgesellschaft – und die Wirtschaft dieser Gesellschaft lebt wesentlich von unserem Konsum. Der Handel animiert deshalb mit strategisch angelegten kontinuierlichen und speziellen Werbungen allgemein und zielgruppenorientiert zu Einkäufen oder Einkaufserlebnissen bis hin zum „Kaufrausch“. Zugleich werden potentiellen Konsumenten wegen der oft fehlenden Geldmittel Angebote zur Kaufkreditfinanzierung gemacht. Vielen wird neben den Waren auch noch Geld verkauft – und es wird doppelt verdient: an den Waren und dem Geld. Kaufen und Haben wird in diesem System wichtiger als „Sein“ – und Geiz ist angeblich geil. Der Handel kann in dieser Gesellschaft – die auch eine „verrechtlichte Gesellschaft“ ist – die Öffnungs- bzw. Verkaufszeiten der Läden aber nicht nach eigenem Ermessen festsetzen. Ein Bundesgesetz – das „Gesetz über den Ladenschluss“ (Ladenschlussgesetz) – schreibt für Öffnungszeiten an Werktagen bundeseinheitlich verbindliche Vorgaben vor und schließt Sonn- und Feiertage als Verkaufstage aus.

Der Bund hat dieses Gesetz 1956 aufgrund verfassungsrechtlicher Bestimmungen zur Gesetzgebungszuständigkeit erlassen. Die Vorgaben waren aber immer umstritten. Dem Handel waren sie zu eng. Er hat im Blick auf die Möglichkeiten höherer Umsätze und Gewinne eine Ausweitung angestrebt. Den Konsumenten/Käufern waren sie ebenfalls zu restriktiv. Sie entsprachen nicht den Wandlungen ihres Einkaufsverhaltens. Zudem wurden die Regelungen in den letzten Jahren auch noch wegen „dynamischer“ Entwicklungen der Vertriebsformen, der Tendenz zur Erweiterung der „Spielräume“ der Unternehmer im internationalen Standortwettbewerb und der Tendenz zur Arbeitszeitflexibilisierung bei fortschreitender Entkopplung der betrieblichen und individuellen Arbeitszeit kritisiert. Gewerkschaften haben sich hingegen mit Rücksicht auf die Arbeitsbelastungen der im Handel beschäftigten Menschen eher für eine Begrenzung der Öffnungszeiten eingesetzt. Die Kirchen haben sich angesichts mancher Änderungswünsche besonders das Verkaufsverbot an Sonn- und Feiertagen verteidigt: „Ohne Sonntage gibt es nur noch Werktage“. Im Verlauf dieser Auseinandersetzungen sind Bestimmungen des Ladenschlussgesetzes mehrfach geändert worden.

Kritik gab es aber nicht nur an den Festlegungen der Öffnungszeiten. Kritisiert wurde auch die Zuständigkeit des Bundes und das ganze System: Müssen die Öffnungszeiten durch ein Bundesgesetz bundeseinheitlich geregelt werden? Warum sollen

die Ladenschlusszeiten in Berlin, München oder Saarbrücken gleich sein? Sollen statt des Bundes die Länder die Zuständigkeit haben und Regelungen unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede treffen? Fragen dieser Art haben im Verlauf der Jahre mehr und mehr zu Forderungen nach einer Verlagerung der Zuständigkeit vom Bund auf die Länder geführt. Mittlerweile gibt es dazu eine weit gehende Einigkeit. Eine Verlagerung ist rechtlich aber kompliziert. Bedeutung haben dabei eine Verfassungsänderung des Jahres 1994 und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über eine Verfassungsbeschwerde gegen eine Änderung des Ladenschlussgesetzes durch den Bund.

I. Die Gesetzgebung des Bundes und das Ladenschlussgesetz

1. Zuständigkeit

Das Grundgesetz enthielt ursprünglich für die Gesetzgebung (Abschnitt VII GG) in Art. 70 Abs. 1 diesen Grundsatz: „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“ In Art. 70 Abs. 2 wurde dann zwischen einer nur beim Bund liegenden (ausschließlichen) und einer sog. konkurrierenden Gesetzgebung unterschieden. Die Problematik „Ladenschluss“ unterlag der konkurrierenden Gesetzgebung. Zu ihr hieß es in Art. 72 Abs. 1 GG, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, „solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht“. Eine sog. Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG gab dem Bund das Gesetzgebungsrecht „soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil (1.) eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder (2.) die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder (3.) die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.“

Durch diese Bestimmungen waren dem Bund praktisch die Entscheidungen über ein Bedürfnis nach bundesgesetzlichen Regelungen überlassen. Er hat sie 1956 zum Erlass und in späteren Jahren zu Änderungen des Ladenschlussgesetzes genutzt. Änderungen nach 1994 waren wegen der damaligen Verfassungsänderung mit Folgen für die gegenwärtige Diskussion über eine Zuständigkeitsverlagerung strittig (s. I.3 und II.)

2. Wandel der Öffnungszeiten

Das Ladenschlussgesetz sah ursprünglich die Öffnungszeiten Montag bis Freitag 7.00 bis 18.30 Uhr und an regulären Samstagen bis 14.00 Uhr vor. Dann wurde an „langen Samstagen“ – jeweils am ersten Samstag eines Monats – der Verkauf bis 18.00 Uhr erlaubt. 1989 wurde ein „langer Donnerstag“ bis 20.30 Uhr eingeführt. Der „lange Samstag“ wurde in den Sommermonaten um zwei Stunden verkürzt. 1996 wurden von Montag bis Freitag Öffnungszeiten zwischen 6.00 Uhr und 20.00 Uhr und am Samstag bis 16.00 Uhr erlaubt. Die „langen Samstage“ (bis 18.00 Uhr) entfielen. Nur an den vier Adventssamstagen durften die Öffnungszeiten bis 18.00 Uhr ausgedehnt werden. 2003 kam es zu einer noch weitergehenden Änderung. Als Öffnungszeiten wurde Montag bis Samstag der Zeitraum zwischen 6.00 und 20.00 Uhr bestimmt. Außerdem kam es zu

vielen Sonderregeln etwa für Bäcker (Verkauf an Sonntagen), Apotheken, Zeitungsläden, Floristen, Tankstellen und Geschäfte in Bahnhöfen und Flughäfen sowie für Kur-, Ausflugs-, Erholungs- und Wallfahrtsorte und anlässlich von Messen oder Märkten.

Nach der 2003 ergangenen und zur Zeit geltenden Regelung Montag bis Samstag 6.00 bis 20.00 Uhr erklärte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in einer Pressemitteilung „Endlich samstags länger einkaufen!“ die Position des zuständigen Ministers (Clement): „Jetzt ist der Weg frei für zeitgemäße und kundenfreundliche Öffnungszeiten im Einzelhandel. Der Samstag ist heute der einkaufsstärkste Tag der Woche. Dem kann der Handel jetzt durch eine längere Ladenöffnung Rechnung tragen. Ich wünsche mir, dass möglichst viele Geschäftsinhaber die neuen Chancen nutzen und hoffe, dass sich die Verbraucher nun ohne Zeitdruck immer mehr Wünsche erfüllen. Das wäre ein Impuls für die Wirtschaft, würde unsere Innenstädte beleben und damit auch den übrigen Gewerbetreibenden dienen.“ (Pressemitteilung vom 6.6.2003)

Mit diesen zuletzt festgelegten Öffnungszeiten war aber immer noch keine allseits akzeptierte Regelung erreicht. Wirtschaftskreise sowie die CDU/CSU und die FDP hielten noch weitere „Liberalisierungen“ für notwendig. Beispielsweise forderte der Vorstand der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag unter dem Titel „Von Stillstand zu Wachstum“ im März 2004 „mehr Flexibilität und weniger Bürokratielast für die Betriebe, insbesondere durch betriebliche Bündnisse für Arbeit, einen modernen Kündigungsschutz und weniger Regulierung bei befristeten Arbeitsverhältnissen, Teilzeitarbeit, Leiharbeit und Ladenschlussgesetz“. (Mitteilung 451 vom 29.03.2004) Die Fraktion der FDP legte einen Monat später einen Gesetzentwurf vor und beschrieb als Problem: „Das geltende Ladenschlussgesetz beschränkt sowohl den Handel, die Dienstleister als auch die Verbraucher in ihren Verkaufs- bzw. Einkaufsmöglichkeiten. Es berücksichtigt nur noch mangelhaft die veränderten Lebens- und Konsumgewohnheiten.“ Zum Gesetzentwurf hieß es: „Mit (ihm) soll Handel und Dienstleistern die Möglichkeit gegeben werden, in eigener Verantwortung den Wünschen und Bedürfnissen der Kunden gerecht zu werden. Das angestrebte Ziel wird durch die Aufhebung des gesetzlichen Ladenschlusses an Werktagen erreicht. Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe verfassungsrechtlich geschützt ... Der Gesetzentwurf verzichtet auf eine bundeseinheitliche Regelung für Sonn- und Feiertage. Mit Blick auf regional unterschiedliche Anschauungen und Traditionen gelangt diese Frage in die Gestaltungshoheit der Länder, die unmittelbar nach der Aufhebung des Gesetzes eigene Gesetze beschließen, die die Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen regeln. Mit diesem Liberalisierungsschritt werden zudem Kompetenzen von der Bundes- auf die Länderebene zurückverlagert. ... Eine nur teilweise Freigabe der Ladenschlusszeiten verursacht weiterhin hohe Verwaltungs- und Kontrollkosten. Zudem würde sie den gewünschten Effekt nicht erreichen, Marktnischen, insbesondere für Existenzgründer, zu schaffen.“ (Deutscher Bundestag. Drucksache 15/0 vom 26. April 2004)

3. Grundgesetzänderung und Zuständigkeit

Die Umsetzung der Forderungen nach einer Verlagerung der Zuständigkeit für den Ladenschluss vom Bund zu den Ländern muss im Zusammenhang einer Verfassungsreform im Jahre 1994 gesehen werden. In diesem komplexen Prozess – in dem es um die Stärkung der Länder ging – wurden unter anderem Bestimmungen zur konkurrierenden Gesetzgebung verändert. Art. 72 GG Abs. 1 bekam diese Fassung: „Im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz

Gebrauch gemacht hat.“ Statt „... von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht“ gilt seitdem „... von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Die Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG wurde neu formuliert. Die bisherige rein politische Ermessensentscheidung wurde kompromisshaft eingeschränkt: „Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ In einem weiteren Abs. 3 wurde geregelt: „Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne von Absatz 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.“ Die Landesparlamente erhielten die Möglichkeit zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG).

Für den Ladenschluss ist dabei wichtig: Seit der Verfassungsänderung von 1994 hat der Bund nicht mehr seine früheren Kompetenzen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung. War er gleichwohl 1996 und später zur Änderung des Ladenschlussgesetzes befugt? Er hat ja kein neues Gesetz „gemacht“, sondern nur ein Gesetz geändert, das nach den alten Bestimmungen in seiner Zuständigkeit lag. Durfte er das? – Diese Frage ist aufgrund einer Verfassungsbeschwerde geklärt worden (Beschwerdeführer war die Metro-Tochter Galeria Kaufhof). Das eigentliche Ziel der Beschwerde war erkennbar. Auf dem Rechtsweg sollte das System gekippt und eine künftig andere Regelungsmöglichkeit erreicht werden.

II. Grünes Licht vom Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerde verworfen. Es hat dem Bund die Berechtigung zur Änderung des Ladenschlussgesetzes nach der Verfassungsänderung von 1994 bescheinigt und die bestehende Regelung als verfassungsgemäß erkannt. Die Entscheidung ist teilweise einstimmig und teilweise mit vier gegen vier Stimmen ergangen (bei Stimmgleichheit müssen Klagen gegen geltende Gesetze zurückgewiesen werden). Zugleich hat das Gericht aber Möglichkeiten einer Reform der Ladenschlussregelungen gezeigt:

Es hat aufgrund der neuen Verfassungslage eine Befugnis der Länder zu einer grundlegenden Neukonzeption unter der Voraussetzung einer Ermächtigung durch den Bund festgestellt. Der Bund ist verpflichtet zu prüfen, ob eine bundeseinheitliche Regelung weiterhin sachgemäß ist. Bei einer künftigen Neugestaltung der Ladenöffnungszeiten durch die Länder müssen unter anderem diese „Gerichtserkenntnisse“ beachtet werden:

Die Bestimmungen zu den Öffnungszeiten an Samstagen und an Sonn- und Feiertagen dienen nach Auffassung aller acht Richter dem Schutz der Beschäftigten. Sie sind als „Tage der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung“ verfassungsrechtlich geschützt. Vier Richter sehen im Ladenschlussgesetz auch einen Schutz der Beschäftigten vor Nacharbeit. Zur Begründung wird auf den menschlichen Biorhythmus verwiesen – er laufe der Nacharbeit zuwider. Sozialverträgliche Arbeitszeiten haben nach An- oder Einsicht dieser Richter eine hervorragende Bedeutung für die rund zwei Millionen im Einzelhandel beschäftigten Frauen. Sie trügen nach wie vor die Hauptlast bei der Familienarbeit und müssen deshalb vor unzumutbaren Arbeitszeiten geschützt bleiben. Nach ihrer Ansicht haben auch die Erwartungen der Händler auf mehr Gewinn durch längere

Öffnungszeiten keinen verfassungsrechtlichen Vorrang vor dem Arbeitnehmerschutz. Der Gesetzgeber durfte auch davon ausgehen, dass die Ladenschlussregelung kleine Geschäfte vor Verdrängungswettbewerb schützt. Zur Begründung wird die relativ leichte Einrichtung von Schichtbetriebsregelungen durch große Kaufhäuser genannt. Vier andere Richter (zu ihnen gehört der Präsident des Bundesverfassungsgerichts) halten hingegen das Ladenschlussgesetz nicht mehr für verfassungsgemäß. Sie können sich flexible Arbeitszeiten für Frauen im Einzelhandel etwa mit dem Ziel größerer Freiräume für die Kindererziehung am Tag vorstellen. Eine Überbeanspruchung sehen sie nicht. Ein Ladenschluss an Werktagen um 20 Uhr kann nach ihrer Ansicht auch nicht mit dem Schutz der Nachtruhe begründet werden. Sie beziehen sich dabei auf den arbeitszeitrechtlichen Nachtarbeitsschutz erst ab 23 Uhr.

Die Vereinbarkeit künftig möglicher Öffnungszeiten bis in die Nacht – die die Länder beschließen könnten – muss das Gericht gegebenenfalls bei einer neuen Verfassungsbeschwerde prüfen. (Az: 1 BvR 636/02)

III. Ländersache – Perspektiven einer Neuregelung

Was will der Bund angesichts dieser Rechtslage tun? Was wollen die Länder? Sie sind ja unter der Voraussetzung einer Auftragserteilung durch den Bund für eine Neufassung des Ladenschlussgesetzes – nicht aber für Änderungen dieses Gesetzes! – zuständig.

Die Bundesregierung sieht die Möglichkeit zu Länderregelungen als Chance für eine möglichst flexible, unbürokratische und den Verhältnissen vor Ort angepasste Handhabung des Ladenschlusses im Interesse der Arbeitnehmer und auch der Verbraucher. Sie will aber nicht die Länder mit einer Neufassung des Gesetzes beauftragen. Das Problem soll in der Föderalismuskommission von Bund und Ländern geklärt werden. Die meisten Bundesländer wollen die Vorschriften für den Ladenschluss lockern. Das Spektrum der zurzeit erkennbaren Ländervorstellungen reicht von „kein Handlungsbedarf“ bis zu einer völligen Freigabe der Öffnungszeiten an Werktagen und – trotz des verfassungsgerichtlichen Verkaufsverbots an Sonn- und Feiertagen – auch zur Freigabe dieser Tage.

Gewerkschaften haben gegen weitere Lockerungen Widerstand angekündigt. Sie verweisen darauf, dass es keine Verpflichtung zur Übertragung der Zuständigkeiten vom Bund auf die Länder gibt und dass die Länder eine solche Ermächtigung beim Bund auch nicht durchsetzen können. Außerdem erinnern sie daran, dass das Bundesverfassungsgericht den Arbeitnehmerschutz für wichtiger hält als die Gewinninteressen der Arbeitnehmer.

Konsumforscher plädieren für längere Öffnungszeiten. Sie sehen hier Möglichkeiten für eine „Ankurbelung des Konsums“ und erwarten Wettbewerbsvorteile. Unbeantwortet bleibt vorläufig die Frage, wer welche Vorteile von Konsumankurbelung und Wettbewerb hat. Wahrscheinlich werden sich massive Vorteile besonders bei denen realisieren, die viel konsumieren und investieren und die selten fragen, ob sie das verdienen, was sie verdienen oder haben. Gewiss scheint zu sein, dass besonders auf dem Markt der Nahrungsmittel die Zahl der Konsumenten größer wird, die Niedrigpreise – diese Kampfmittel im Wettbewerb um den Verkauf von Lebensmitteln – nutzen müssen. Vielleicht erhöht beides die Lebensqualität im Horizont der sozialwissenschaftlichen Diskurse über die gute und gerechte Ordnung einer Gesellschaft.

Das „Ökosteuer-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts

Heinrich Pehle

1. Einleitung

Die ökologische Steuerreform – im Folgenden, dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend, auch als „Ökosteuer“ bezeichnet – ist in jüngerer Vergangenheit wiederholt in die Schlagzeilen geraten. Insbesondere der Umstand, dass die Benzinpreise in Deutschland seit Mai 2004 mit durchschnittlich 1,20 Euro pro Liter Superbenzin auf eine bis dahin noch nicht erreichte Höhe gestiegen sind, was Wirtschaftsexperten als ernsthaftes Konjunkturrisiko werten, erregte die Gemüter und führte zu der von verschiedenen Seiten nachdrücklich erhobenen Forderung nach einer Abschaffung oder zumindest Senkung der Ökosteuer¹. So mancher Steuerkritiker hatte sich bis noch wenige Tage zuvor sogar erhofft, dass sich eine „Anti-Ökosteuer-Kampagne“ erübrigen könnte. Grund für diese Hoffnung hatte die Tatsache gegeben, dass der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mehrere gegen die Ökosteuer gerichtete Verfassungsbeschwerden von gewerblichen Kühlhausunternehmen und Spediteuren zur Verhandlung angenommen und zu einem Verfahren, das am 13. November 2003 zunächst mündlich verhandelt wurde, gebündelt hatte. Wer auf eine höchstrichterlich verordnete Steuersenkung gesetzt hatte, wurde indes enttäuscht: In seinem Urteil vom 20. April 2004² wies das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerden gegen die Ökosteuer zurück, so dass die Ökosteuer weiterhin unverändert erhoben werden kann.

Dieses Urteil wird im Folgenden vorgestellt und kommentiert. Grundlage dafür bildet ein kurzer Überblick über das, was sich inhaltlich mit dem Schlagwort „ökologische Steuerreform“ verbindet.

2. Konzept, inhaltliche Ausgestaltung und Auswirkungen der Ökosteuer³

Der Regierungswechsel von 1998 war unter anderem verbunden mit dem Willen zu umweltpolitischen Reformen, für welche sich, ihrem politischen Profil entsprechend, vor allem Bündnis 90/Die Grünen eingesetzt hatten. Der Kernpunkt der die Umweltpolitik betreffenden Koalitionsvereinbarungen war die ökologische Steuerreform, die mit Wirkung vom 01. April 1999 in Kraft trat. Die erste Stufe der Ökosteuer bestand aus der Anhebung der Mineralölsteuer auf Kraftstoffe um 6 Pfennige

pro Liter und auf leichtes Heizöl um 4 Pfennige pro Liter. Gas wurde steuerlich mit zusätzlich 0,32 Pfennig je Kilowattstunde belastet, und schließlich wurde eine Stromsteuer in Höhe von 2 Pfennigen je Kilowattstunde eingeführt. Insbesondere für energieintensive Industriebranchen wurden Ausnahmeregelungen festgelegt. Mit einem im Sommer 1999 beschlossenen *Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform* wurden vier weitere Stufen beschlossen. Damit umfasste das „Gesamtpaket“ folgende Regelungen:

- Jeweils zum 1. Januar der Jahre 2000 bis 2003 stieg die Steuer auf Kraftstoffe um 6 Pfennige bzw. 3,07 Cent pro Liter und auf Strom um 0,5 Pfennig (0,26 Cent) pro Kilowattstunde.
- Begünstigt wurden und werden erneuerbare Energien wie etwa Sonnen- und Windenergie, die von der Stromsteuer vollständig ausgenommen sind. Eine Befreiung von der Mineralöl- und Ökosteuer gilt auch für Kraftwerke, welche Strom und Wärme gekoppelt produzieren, wenn der Energienutzungsgrad 70 Prozent oder mehr beträgt, sowie für hocheffiziente Gas- und Dampfturbinenkraftwerke. Außerdem gibt es ermäßigte Steuersätze für den Schienenverkehr und den öffentlichen Personennahverkehr.
- Eine Sonderregelung in Form einer auf 20 Prozent des Regelsteuersatzes ermäßigten Ökosteuer auf Heizstoffe gab es auch für die Landwirtschaft und das Produzierende Gewerbe. Mit Wirkung zum 1. Januar 2003 wurde diese Ermäßigung im Zuge der Verabschiedung des „Sparpakets“ der Bundesregierung durch den Gesetzgeber allerdings auf 60 Prozent des „Ökosteueranteils“ an der Mineralölsteuer angehoben.

Mit der ökologischen Steuerreform wurde von Anfang an eine doppelte Zielsetzung verfolgt: Durch die erstmalige Besteuerung von Strom und die Erhöhung der Mineralölsteuersätze sollten Anreize zum Energiesparen gesetzt und damit letztlich eine Minderung der Treibhausgasemissionen erreicht werden. Gleichzeitig wollte man mit den erzielten Mehreinnahmen die Lohnnebenkosten senken. Dies sollte durch eine Erhöhung der Bundeszuschüsse zu den Ausgaben der Rentenversicherung in Relation zu den Einnahmen aus der Ökosteuer ermöglicht werden. Das Aufkommen aus der Ökosteuer stieg von 4,3 Milliarden Euro im Jahr 1999 schrittweise auf 18,6 Milliarden Euro im Jahr 2003; insgesamt erbrachte sie bis zum Ende des vergangenen Jahres Einnahmen in Höhe von 57,8 Milliarden Euro. Dadurch konnten die Rentenversicherungsbeiträge im Jahr 1999 um 0,8 Prozent auf 19,5 Prozent und in den beiden Folgejahren jeweils um weitere 0,2 Prozent gesenkt werden. Die beiden letztgenannten Absenkungen sind gegenwärtig aber nicht mehr wirksam, denn die Beiträge sind zum 1. Januar 2003 vor allem auf Grund der problematischen Arbeitsmarktentwicklung wieder auf 19,5 Prozent gestiegen.

Ob beziehungsweise inwieweit die Energiebesteuerung tatsächlich eine ökologische Lenkungswirkung entfaltet, ist ebenso umstritten wie ihre konkreten Arbeitsplatzeffekte. Unstreitig ist allerdings, dass der Rentenversicherungsbeitrag ohne die Einnahmen aus der Ökosteuer in den Jahren 2003 und 2004 jeweils um 1,7 Prozentpunkte höher hätte festgelegt werden müssen. Sicher ist nach Angaben des Statistischen Bundesamtes auch, dass sich der Benzinverbrauch im Jahr 2000 um 4,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr verminderte und in den Jahren 2001 und 2002 nochmals um 3,0 bzw. 3,3 Prozent zurückging, wobei allerdings – wie bereits an-

gedeutet – nicht geklärt werden kann, inwieweit dieser Effekt auf die Erhebung und schrittweise Erhöhung der Ökosteuer zurückzuführen ist. Modellrechnungen schließlich, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) durchführte, hatten zum Ergebnis, dass die Kohlendioxid-Emissionen bis zum Jahre 2010 um zwei bis drei Prozent niedriger ausfallen dürften als dies ohne die Erhebung der Ökosteuer der Fall wäre. Angesichts des Klimaschutzziels der Bundesregierung, diese Emissionen bis 2005 um insgesamt 25 Prozent gegenüber 1990 zu senken, ist dies ein eher bescheidener Beitrag. Die Arbeitsplatzeffekte fallen wahrscheinlich geringer aus als von der Bundesregierung erwartet: Nach den Erwartungen des Bundesumweltministeriums hätten durch die ökologische Steuerreform bis zum Jahr 2003 bereits 250.000 neue Arbeitsplätze entstehen sollen; aktuellen Berechnungen des DIW zu Folge allerdings wird dieser Effekt erst bis zum Jahr 2010 eintreten.⁴

3. Die Begründung der Verfassungsbeschwerden

Wer beim Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde einlegt, muss geltend machen, dass er von der öffentlichen Gewalt – das kann auch der Gesetzgeber sein – selbst und unmittelbar in einem seiner Grundrechte verletzt worden ist. In beiden hier zu diskutierenden, miteinander verbundenen Verfahren monierten die Beschwerdeführerinnen, dass sie durch die Erhebung der Ökosteuer in ihren Grundrechten aus Artikel 3 Absatz 1 GG (Gleichheit vor dem Gesetz), Artikel 12 Absatz 1 GG (Berufsfreiheit) und Artikel 14 Absatz 1 GG (Gewährleistung des Eigentums) verletzt seien. Die Begründungen beider Verfassungsbeschwerden hoben insbesondere auf die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes ab. Im ersten der beiden Verfahren stand dabei der Sachverhalt im Vordergrund, dass die Betreiber betrieblicher Kühllhäuser des Produzierenden Gewerbes und der Landwirtschaft im Unterschied zu den Betreibern gewerblicher Kühllhäuser nur den ermäßigten Stromsteuersatz entrichten müssen. Dies, so die Beschwerdeführerinnen, habe erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zur Folge, denn die Steuerermäßigung für das Produzierende Gewerbe lasse erwarten, dass die Lebensmittelproduzenten nicht länger gewerbliche Kühllhäuser mit der Lagerung ihrer Waren beauftragen, sondern verstärkt eigene Kapazitäten errichten und diese Kapazitäten, soweit sie nicht ausgelastet seien, sodann – stromsteuerbegünstigt und damit konkurrenzlos billig – auf dem freien Markt anbieten würden. Der ökologische Zweck der Strombesteuerung könne diese Ungleichbehandlung nicht erklären, da sich die von verschiedenen Branchen betriebenen Kühllhäuser hinsichtlich ihres Stromverbrauchs ja nicht unterscheiden.

Auf dieser Basis entwickelten die Beschwerdeführerinnen ihre Argumentationskette weiter. Sie vertraten die Auffassung, dass in der Konsequenz der Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes auch ihr Grundrecht auf die Freiheit der Berufsausübung verletzt sei. Letztere sei im konkreten Fall nämlich nur gewährleistet, wenn die gewerblichen Kühllhäuser Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Landwirtschaft davon überzeugen könnten, dass es für sie kostengünstiger sei, ihre Waren von gewerblichen Kühllhäusern einlagern zu lassen statt eigene Ka-

pazitäten zu errichten. Da dieses Argument durch die steuerliche Privilegierung des Produzierenden Gewerbes hinfällig sei, sei schließlich auch die grundgesetzliche Eigentumsgarantie verletzt, denn letztlich stünde die wirtschaftliche Existenz der Betreiber gewerblicher Kühlhäuser auf dem Spiel.

Wie bereits erwähnt, stützten auch die Beschwerdeführerinnen im zweiten Teilverfahren – fünf Spediteure – ihre Argumentation auf eine angebliche Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes, aus welcher sie dann (wie auch die Kühlhäusbetreiber im ersten Verfahren) eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Artikel 12 und 14 Grundgesetz folgerten. Ihnen ging es um den Ökosteueranteil an der Mineralölsteuer, dessen Entrichtung ihre Wettbewerbsfähigkeit insbesondere gegenüber ausländischen Transportunternehmen, die ihre Fahrzeuge nicht zwingend in Deutschland betanken müssten, entscheidend schwäche. Es sei nicht hinnehmbar, dass das Verkehrsgewerbe – im Unterschied zum gesamten Produzierenden Gewerbe sowie anderen Verkehrsträgern – den einzigen energieintensiven Wirtschaftsbereich bilde, der keinerlei Ermäßigung der Steuerlast im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb erfahre.

Darüber hinaus monierten die Antragsteller, dass die Mineralölsteuer in ihrer Ausgestaltung durch die ökologische Steuerreform gegen allgemeine Grundsätze des Finanzverfassungsrechts verstoße. Sie sei nämlich keine Verbrauchsteuer im Sinne von Artikel 106 Grundgesetz, da – anders als etwa bei der Mehrwertsteuer – eine Überwälzung der Steuerlast auf den privaten Endverbraucher prinzipiell unmöglich sei. Deshalb handele es sich bei der Erhöhung der Mineralölsteuer faktisch um eine unzulässige Abgabe auf Umweltbelastungen.⁵

4. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

4.1 Das Problem der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden

Beide Verfassungsbeschwerden scheiterten gleichsam schon im Ansatz, denn bereits bei der Prüfung ihrer Zulässigkeit erkannten die Richter des Ersten Senats grundsätzliche Argumentationsmängel. Dies schlägt sich im ersten Leitsatz des Urteils wie folgt nieder:

„Strom- und Mineralölsteuer sind Verbrauchsteuern im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG. Die Einführung der Stromsteuer und die Erhöhung der Mineralölsteuer im Rahmen der ökologischen Steuerreform berühren das Grundrecht der Berufsfreiheit der Verbraucher nicht.“

Da nach Ansicht der Richter weder die Berufsfreiheit noch die durch Artikel 14 Grundgesetz geschützte Eigentumsgarantie durch die Erhebung der Strom- und Mineralölsteuer berührt werden, stuften sie die diesbezüglichen Rügen der Beschwerdeführerinnen von vornherein als unzulässig ein. Wesentliche Argumente des Urteils finden sich deshalb nicht in dessen eigentlichem Begründungsteil, sondern bereits vorab in den Ausführungen zur Zulässigkeitsprüfung. Dort wird ausgeführt, dass der Schutzbereich der Berufsfreiheit durch die Steuergesetzgebung nur dann berührt wäre, wenn derartige Normen, welche die Berufstätigkeit selbst ja un-

berührt lassen, „[...] Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändern, infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz haben.“ Ein derartig enger Zusammenhang zwischen der Ökosteuer und der Berufstätigkeit oder gar eine berufsregelnde Tendenz derselben bestehe jedoch nicht: „Die Steuern treffen vielmehr alle Verbraucher ungeachtet ihrer beruflichen Betätigung.“ Weiter heißt es: „Art. 12 Abs. 1 GG schützt die Berufsfreiheit grundsätzlich nicht vor Veränderungen der Marktbedingungen und Rahmenbedingungen der unternehmerischen Entscheidungen. In der bestehenden Wirtschaftsordnung umschließt das Freiheitsrecht des Art. 12 Abs. 1 GG das berufsbezogene Verhalten der Unternehmen am Markt nach den Grundsätzen des Wettbewerbs. Marktteilnehmer haben aber keinen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass die Wettbewerbsbedingungen für sie gleich bleiben. Insbesondere gewährleistet das Grundrecht keinen Anspruch auf eine erfolgreiche Marktteilnahme oder künftige Erwerbsmöglichkeiten.“ Die Logik dieser Argumentation ist bestechend einfach: Wenn ein Gesetz den Schutzbereich eines Grundrechts nicht tangiert, dann kann es auch nicht im Wege einer Verfassungsbeschwerde angefochten werden.

Ähnlich rigide fällt die Auseinandersetzung des Gerichts mit der Behauptung aus, die Erhebung der Ökosteuern verstoße gegen die Grundsätze des Finanzverfassungsrechts, da sie wegen der Unmöglichkeit der Überwälzung der Steuerlast auf den Endverbraucher keine Verbrauchsteuern seien. Nicht die Beschwerdeführerinnen, sondern im gegebenen Fall vielmehr die Stromversorger seien Schuldner der Strom- und Mineralölsteuer. Deshalb scheidet eine Klagebefugnis von vornherein aus. Zudem sei ungewiss, ob die Steuerlast die Beschwerdeführerinnen tatsächlich erreichen werde. Und: „Ebenso ungewiss ist, ob die Beschwerdeführerinnen – sofern die Steuerlast tatsächlich auf sie überwälzt wird – tatsächlich mit der Strom- und der Mineralölsteuer belastet bleiben oder ob sie nicht vielmehr ihrerseits die Steuerbelastung in den Preis ihrer Dienstleistungen einstellen und damit als Preisbestandteil an ihre Kunden weitergeben können. Letztlich lässt sich die tatsächliche Belastung der Beschwerdeführerinnen durch die Strom- und Mineralölsteuer nicht bestimmen, weil der Markt mit seinen Über- und Weiterwälzungsmöglichkeiten jegliche Feststellung des ‚final resting place‘ der Steuerlast praktisch unmöglich macht [...].“ Auch hier ist die Argumentation leicht nachvollziehbar: Wenn nicht nachweisbar ist, wer die Ökosteuerlast im Einzelfall letztlich zu tragen hat, lässt sich auch kein klagebefugter Grundrechtsträger identifizieren.

4.2 Die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerden: Die Ökosteuer bedeutet keinen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz

Nachdem der Senat wesentliche, die Verfassungsbeschwerden zum Teil sogar tragende Argumente bereits bei der Zulässigkeitsprüfung entkräftet hatte, konnte er sich bei der Begründung der Beschwerdeabweisung gleichsam auf den argumentativen Rest, der gleichzeitig den eigentlichen und anfechtungsfähigen Kernbestand der beiden Klagen darstellte, beschränken, nämlich auf die gerügte Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes. Die Leitsätze zwei und drei des Urteils machen dies deutlich:

„Die Differenzierung zwischen Produzierendem Gewerbe und Dienstleistungsunternehmen bei der Steuervergünstigung nach § 9 Abs.3, § 10 Abs. 1 und 2 StromStG sowie nach den §§ 25, 25a MinöStG verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art 3 Abs. 1 GG.“

„Aus einer Steuervergünstigung für eine Gruppe erwächst aus Art. 3 Abs. 1 GG kein Anspruch einer anderen Gruppe auf eine andere Steuervergünstigung, die wirtschaftlich zu einer vergleichbaren Entlastung führt.“

Wie lautet nun die Begründung des Senats für seine Auffassung, dass mit der Differenzierung zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen bei der Gewährung von Steuervergünstigungen im Rahmen der Ökosteuern keine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes einhergeht? Im Wesentlichen zielt sie auf die Bestätigung einer weitgehenden Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers ab, die weit über den eigentlichen Entscheidungsgegenstand – die Ökosteuer – hinaus Bedeutung hat. Die folgenden Auszüge aus dem Urteil zeigen jedoch, dass das gesetzgeberische Ermessen im Rechtsstaat nicht grenzenlos sein darf:

„Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Bei einer Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber regelmäßig einer strengen Bindung. Das gilt auch dann, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt. Das Bundesverfassungsgericht prüft dann im Einzelnen nach, ob für die vorgesehene Differenzierung Gründe von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können.“

Bei dieser Prüfung nun geht das Gericht davon aus, dass Steuergesetze, „[...] um praktikabel zu sein, Sachverhalte, an die sie dieselben steuerrechtlichen Folgen knüpfen, typisieren und damit im weiten Umfang die Besonderheiten nicht nur des einzelnen Falles, sondern gegebenenfalls auch ganzer Gruppen vernachlässigen [müssen].“ Der Gesetzgeber, so argumentieren die Verfassungsrichter weiter, sei weitgehend frei in der Entscheidung, mit welchen Mitteln er versuchen will, verhaltensgestaltend auf Wirtschaft und Gesellschaft Einfluss zu nehmen. Nicht nur mit Ge- und Verboten, sondern auch mittels der Steuergesetzgebung dürfe er Lenkungsziele verfolgen: „Will der Gesetzgeber ein bestimmtes Verhalten der Bürger fördern, das ihm aus wirtschafts-, sozial-, umwelt- oder gesellschaftspolitischen Gründen erwünscht ist, hat er eine große Gestaltungsfreiheit. In der Entscheidung darüber, welche Personen oder Unternehmen durch finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden sollen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei [...]. Zwar bleibt er auch hier an den Gleichheitsgrundsatz gebunden. Das bedeutet aber nur, dass er seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich verteilen darf.“ Aus diesem Maßstab und dem Umstand, dass die in den Verfassungsbeschwerden gerügten Abgaben entgegen der von den Beschwerdeführerinnen im zweiten Verfahren vertretenen Auffassung sehr wohl (Verbrauchs-) Steuern im Sinne des Grundgesetzes seien, folge, dass es dem Gesetzgeber nicht verwehrt sei, „[...] das Produzierende Gewerbe im Interesse der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Vergünstigungstatbestände vor Wettbewerbsnachteilen zu schützen, die durch die Stromsteuer und die Erhöhung der Mineralölsteuer auf Heizstoffe seit dem 1. April 1999 bewirkt werden können.“

Zudem sei die Zweckbindung der Einnahmen aus der Ökosteuer, die in der Verknüpfung von Steueraufkommen und der Senkung der Rentenversicherungsbeiträge zum Ausdruck komme, verfassungsrechtlich ebenso unbedenklich wie die Tatsache, „[...] dass der Gesetzgeber mit der Einführung der Stromsteuer und der Erhöhung der Mineralölsteuer auch Lenkungsziele verfolgt [...]. Die gezielte Höherbelastung bestimmter steuerlicher Verbrauchstatbestände kann insbesondere auch durch umweltpolitische Zwecke gerechtfertigt werden. [...] Aus der Gesamtschau der strom- und mineralölsteuerlichen Vorschriften lässt sich der ökologisch motivierte Lenkungszweck erschließen, über eine Verteuerung des Energieverbrauchs Anreize zur Energieeinsparung zu bieten und damit günstige Umwelteffekte zu erzielen. Auch aus den Gesetzesmaterialien [...] ergibt sich der Zweck des Gesetzes hinreichend deutlich, die Inanspruchnahme von Umweltgütern teurer zu machen und den Faktor Arbeit zu entlasten. [...] Die Verfolgung dieser Zwecke ist legitim. Sie hält sich innerhalb der umwelt- und arbeitsmarktpolitischen Entschleunigungsfreiheit des Gesetzgebers.“

Dasselbe gilt nach Auffassung des Gerichts auch für den Umstand, dass die Gesetzgebung zur Ökosteuer unter anderem das Produzierende Gewerbe gegenüber den übrigen Wirtschaftszweigen mit einer steuerlichen Vergünstigung privilegiert, denn: „Bei der Entscheidung darüber, welche Personen oder Unternehmen gefördert werden sollen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Allerdings müssen Subventionen aus Gleichheitsgründen auch gemeinwohlbezogen sein [...]. Der Staat darf seine Leistungen nicht nach unsachlichen Kriterien gewähren. Sachbezogene Differenzierungsgesichtspunkte stehen dem Gesetzgeber jedoch in weitem Umfang zu Gebote [...]. Eine Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsposition [...] soll vermieden, eine Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland verhindert und einer Verlagerung von Arbeitsplätzen in das Ausland entgegengewirkt werden. Damit verbleibt der Gesetzgeber im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums. Er darf mehrere gemeinwohlbezogene Zwecke verfolgen und gewichten sowie aus sachlichen Gründen unterschiedliche Zwecke als maßgebend für die Behandlung der je verschiedenen Gruppen ansehen. Er kann aus volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen und ökologischen Erwägungen differenzieren, ohne den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz zu verletzen, wenn einer der genannten Gründe die unterschiedliche Behandlung trägt. Hier hat der Gesetzgeber in zulässiger Weise gewichtigen wirtschaftlichen Belangen den Vorrang vor seinem generellen – mit der Ökosteuer verfolgten – umweltpolitischen Anliegen eingeräumt.“

Ganz auf dieser Linie liegt schließlich auch das abschließende Argument der acht Verfassungsrichter, das sich auf den von den Beschwerde führenden Spediteuren gerügten Umstand bezieht, dass die Verwendung von Mineralöl als Heiz- und als Kraftstoff im Rahmen der Ökosteuer unterschiedlich belastet wird. Der Sache nach sei geltend gemacht worden, dass der Kraftstoff für Speditionen dieselbe betriebswirtschaftliche Bedeutung habe wie das Mineralöl als Heizstoff für das Produzierende Gewerbe, mit welchem sie hinsichtlich des internationalen Wettbewerbs ebenfalls rechtlich erhebliche Gemeinsamkeiten aufwiesen. Auch diesbezüglich vermag das Bundesverfassungsgericht keinen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz zu entdecken, denn aus einer Steuervergünstigung für eine Gruppe erwachse aus dem allgemeinen Gleichheitssatz kein Anspruch einer anderen Gruppe, eben-

falls eine Steuervergünstigung zu erhalten, die zu einer vergleichbaren Entlastung führe.

5. Kommentar: Das „Ökosteuer-Urteil“ ist kein Urteil über die „rot-grüne“ Umweltpolitik

In einer denkbar knappen, lediglich zwölf Zeilen umfassenden Presseerklärung würdigte Bundesumweltminister Trittin das Urteil über die Verfassungsmäßigkeit der Ökosteuer dahingehend, dass das „höchste deutsche Gericht“ mit seiner Entscheidung „die Politik der Bundesregierung bestätigt“ habe (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2004). Diese Interpretation ist in formaler Hinsicht zwar vertretbar, inhaltlich jedoch zumindest irreführend, denn das Bundesverfassungsgericht enthält sich vollständig einer Bewertung der seit 1998 vom Bund betriebenen Umweltpolitik. Die grundsätzliche Bedeutung des Urteils ist deshalb weniger in dem Umstand zu finden, dass *Karlsruhe* die Ökosteuer nicht „gekippt“ hat. Nachrangig ist letztlich auch, dass das Gericht zur Überraschung mancher Prozessbeobachter darauf verzichtet hat, zumindest einige der Sonderregelungen und Ausnahmen an einem weit interpretierten Gleichheitsgrundsatz zu messen und aus dem Gesamtgefüge des Steuerpakets „herauszuberechnen“. Bemerkenswert ist das Urteil vielmehr deshalb, weil das Gericht den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, mithin vor allem der demokratisch gewählten Volksvertretung und der von ihr mehrheitlich unterstützten Regierung, nachdrücklich wie lange nicht mehr betont. Der in der Urteilsbegründung deutlich sichtbare Respekt vor dem demokratisch legitimierten „Vorrang“ des Politischen hat dem Gericht seinerseits den Respekt auch solcher Kommentatoren eingebracht, die dem Ökosteuer-Konzept kritisch gegenüberstehen. Wenn etwa eine angesehene Tageszeitung ihren Kommentar zum Urteil mit der – durchaus süffisanten – Bemerkung einleitet: „Nicht jeder Unfug ist verfassungsgemäß“⁶, dann mag dies verständlicher Weise den Protest der Befürworter der Ökosteuer provozieren. Letztlich wird damit aber nur deutlich, dass es dem Bundesverfassungsgericht, das sich nicht selten dem Vorwurf ausgesetzt sieht, seine Kompetenzen zu überschreiten und sich als „Ersatzgesetzgeber“ zu gerieren, in diesem Fall gelungen ist, den Ball dorthin zurückzuspielen, wo er hingehört, nämlich auf das Feld der offenen und öffentlichen Diskussion über politische Konzepte.

Anmerkungen

- 1 Vgl. exemplarisch *Süddeutsche Zeitung* vom 05. Mai 2004, S. 1.
- 2 Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Aktenzeichen 1 BvR 1748 und 1 BvR 905/00.
- 3 Schon aus Platzgründen kann hier nicht auf alle Details eingegangen werden. Höchst informativ hierzu ist – trotz der Interessenlastigkeit der Vereinigung – eine vom „Förderverein ökologische Steuerreform“ erstellte Synopse, die im Internet eingesehen werden kann (<http://www.foes-ev.de/4fakten/erhoehungsschritte.html>) – Stand Juni 2004.
- 4 Vgl. hierzu Bundesministerium der Finanzen: *Die ökologische Steuerreform ist effektiver Umweltschutz*, Berlin 2004, S. 12.

- 5 Wäre die Mineralölsteuer – beziehungsweise der Ökosteueranteil daran – tatsächlich nicht als Verbrauchsteuer einzustufen, sondern als Abgabe, so läge deren Unzulässigkeit der hier verfolgten Argumentation zu Folge darin begründet, dass die aus ihr resultierenden Einnahmen nicht für eine der Abgabe sachlich entsprechende Leistung, sondern für die Senkung der Lohnnebenkosten eingesetzt werden.
- 6 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.04.2004, S. 13.

Mobilfunk – ein Freilandversuch am Menschen?

Marleen Gambel

Infolge der Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts und der Einführung des Gemeinsamen Mobilfunk Standards (GMS) zählte die Mobilfunkbranche noch bis vor kurzem zu einem der wachstumsstärksten Wirtschaftszweige. Handys werden gegenwärtig längst nicht mehr nur zum Telefonieren genutzt, dank UMTS- Technik haben sie sich mittlerweile zum mobilen Computer entwickelt und ermöglichen kontinuierliche Kommunikation ohne Einschränkung der Bewegungsfreiheit. Sie bilden damit einen unverzichtbaren Bestandteil der modernen Telekommunikation, dessen Wegfall in den meisten Bereichen der Wirtschaft und der Gesellschaft heutzutage undenkbar wäre. Möchte man verschiedenen Schätzungen Glauben schenken, werden im Jahr 2005 weltweit etwa 1,6 Mrd. Menschen im Besitz eines Mobilfunktelefons sein, bis 2010 sollen 30% der Weltbevölkerung diese Technik nutzen (von Homeyer et al. 2002, S. 20). Auch in Deutschland steigt die Zahl der Handys rapide, inzwischen nutzen den Angaben des Bundesverbandes Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) zufolge mehr als 62 Mio. Deutsche (Stand: 2003) ein Mobiltelefon. Zunehmende Verbreitung und technische Weiterentwicklung erfordern den Ausbau der digitalen Mobilfunknetze. Dies ruft jedoch mehr und mehr Widerstand von Seiten der Bevölkerung hervor, in der aus Angst vor möglichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch die hochfrequenten elektromagnetischen Felder (EMF) des Mobilfunks überaus große Verunsicherung herrscht. Zwar wurden derartige Bedenken bereits zu Beginn des Netzaufbaus Anfang der neunziger Jahre laut, seit der Versteigerung der UMTS- Lizenzen, dem Einstieg in die „dritte Mobilfunkgeneration“ und dem damit verbundenen flächendeckenden Aufbau des UMTS- Systems, welcher die Errichtung zahlreicher zusätzlicher Antennen notwendig macht, wird das Thema jedoch weitaus intensiver, z.T. auch emotionaler in der Öffentlichkeit diskutiert (Deutscher Bundestag 2003, S. 5).

In den Diskurs sind mittlerweile alle gesellschaftlichen Gruppen wie Bürgerinitiativen, Unternehmen, Wissenschaft, Politik und Medien eingebunden. Im Zentrum der Debatte stehen sowohl die Mobilfunktelefone an sich als auch die für deren Nutzung erforderlichen Sendeanlagen. Dabei werden insbesondere mögliche Risiken der EMF für die menschliche Gesundheit und die Höhe der gültigen Grenzwerte diskutiert. Zum an-

deren stellt auch das Vorgehen bei der Wahl der Standorte für Mobilfunkmasten einen wesentlichen Konfliktpunkt dar.

Technische Grundlagen und rechtliche Rahmenbedingungen

Grundlage für das Funktionieren des Mobilfunks sind so genannte elektromagnetische Felder. Diese existieren sowohl in Form natürlicher EMF als Bestandteil unserer Umwelt (Sonnenstrahlung, Magnetfeld der Erde etc.), aber auch als technisch erzeugte EMF. Letztere finden sich überall dort, wo Strom fließt, also in Privathaushalten (TV-Gerät, Mikrowellenherd, Föhn), am Arbeitsplatz (Computermonitor, medizinische Geräte), aber auch im Freien (Hochspannungsleitungen, Eisenbahnen). All diese technischen Geräte erzeugen EMF unterschiedlicher Stärke, die bisweilen als „Elektrosmog“ bezeichnet werden. Mobilfunk bedient sich hochfrequenter EMF in gepulster Form. Voraussetzung für den Betrieb von Mobiltelefonen ist das Vorhandensein von Sendeanlagen des jeweiligen Netzes. Diese werden an erhöhten Standorten wie Türmen, Hochhäusern, Masten etc. in einer Höhe von zumeist 15 bis 50m über dem Boden angebracht und strahlen ihre Funkwellen hauptsächlich horizontal in eine Richtung. Direkt unterhalb der Sendeanlage entsteht dadurch ein Sendeschatten, in dem nur ein sehr schwaches EMF existiert. Die generelle Stärke der von Mobiltelefonen und Sendestationen ausgestrahlten EMF hängt dabei von der Leistung des jeweiligen Senders sowie der verwendeten Antenne ab und verringert sich mit zunehmender Entfernung zur Basisstation rapide. Für Mobiltelefone gilt: je besser die Funkverbindung, desto geringer die Übertragungsleistung, die für den Verbindungsaufbau erforderlich ist. Wird die Stärke des EMF dagegen durch Materialien gedämpft (wie beispielsweise im Inneren von Gebäuden oder Fahrzeugen), liegt auch die Sendeleistung des Mobilfunkgeräts höher. Entsprechend nehmen die vom Gerät benötigte Übertragungsenergie und damit die Stärke des EMF in unmittelbarer Umgebung des Funktelefons mit steigender Zahl von Sendeanlagen ab (Deutscher Bundestag 2003, S. 14f.). Beim Eindringen in den menschlichen Körper wird ein Teil der Leistung des EMF in Wärme umgewandelt. Bezogen auf die jeweilige Körpermasse ergibt sich dabei eine spezifische Absorptionsrate (SAR), die angibt, wie viel Energie ein Körper aufnimmt. Diejenigen durch Mobilfunk hervorgerufenen gesundheitlichen Risiken, über die zur Zeit ein allgemeiner Konsens besteht, treten ab einem SAR-Wert von 4 W/kg auf. Unterhalb dieses Wertes erhöht sich die Temperatur des betroffenen Gewebes (im Fall von Mobiltelefonen insbesondere das Gehirn) um maximal 1°C. Erst eine darüber hinaus gehende Gewebeerwärmung gilt als kritisch. An diesem so genannten „thermischen Effekt“ orientieren sich im Wesentlichen alle Grenzwerte.

In Deutschland fallen der Mobilfunk und die dabei entstehenden EMF, wie alle übrigen Strahlungsbelange auch, in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Dieses wird vom Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) sowie der Strahlenschutzkommission (SSK), welche die geltenden Grenzwertempfehlungen unter Berücksichtigung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse überprüft, beraten. Die SSK wiederum folgt bei ihren Empfehlungen der International Commission on Non- Ionizing Radiation Protection (ICNIRP), einem aus 12 Mitgliedern bestehenden gemeinnützigen Verein mit Sitz in München, auf dessen Beratung auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) zurückgreift. (Basler et al. 2003, S. 4ff.) Die hierzulande gültigen Grenzwerte sind seit 1997 in der 26. Bundes-Im-

missionsschutzverordnung (BImSchV) geregelt und liegen deutlich unter der „Gefahren-grenze“. Der für Mobilfunksendemasten maßgebliche Grenzwert, die durchschnittliche Ganzkörper-SAR, liegt bei 0,08 W/kg, dagegen gilt für Mobilfunkgeräte selbst die lokale Teilkörper-SAR (an Kopf und Rumpf) von 2 W/kg (www.ssk.de/2001/ssk0102e.pdf).

Gesundheitliche Risiken und Grenzwertdebatte

Einen Fokus der Mobilfunk- Diskussion bildet die Bewertung der geltenden Grenzwerte. Die öffentliche Aufmerksamkeit konzentriert sich dabei größtenteils auf die Exposition durch Sendemastanlagen. Obwohl sie auf den Empfehlungen der international anerkannten ICNIRP basieren, sind die hierzulande gültigen Grenzwerte nicht unumstritten. Insbesondere bezüglich der ausreichenden Berücksichtigung von Vorsorgeaspekten (wie z. B. Langzeitexpositionen) scheiden sich die Geister. Während Befürworter der derzeitigen Grenzwerte auf den zwischen dem Schwellenwert für akute Wirkungen und den Basisgrenzwerten bestehenden Sicherheitsfaktor von 50 verweisen und darin auch einen Schutz vor Langzeitwirkungen garantiert sehen, kritisieren Andere die bloße Berücksichtigung thermischer Effekte und das Fehlen eines Sicherheitsfaktors mit Blick auf noch nicht zweifelsfrei erwiesene, aber möglicherweise vorhandene athermische Effekte (Revermann 2003, S. 93). In der Medizin herrscht Uneinigkeit darüber, ob sich bereits die meist weit unterhalb der Grenzwerte liegenden elektromagnetischen Strahlungen des Mobilfunks gesundheitsschädigend auswirken. So lässt das Deutsche Ärzteblatt verlauten, es könne „aufgrund der momentanen epidemiologischen Datenlage [...] nicht entschieden werden, ob hochfrequente elektromagnetische Felder von Mobilfunktelefonen das Krebsrisiko erhöhen“ (Blettner et al. 2000, S. 726), während zahlreiche Umweltmediziner aufgrund ihrer täglichen Erfahrungen als niedergelassene Ärzte die Mobilfunktechnologie hingegen für eine der Hauptursachen verschiedener Krankheitsbilder halten. Mit dem „Freiburger Appell“ wandten sie sich im Oktober 2002 an die Öffentlichkeit:

„Wir beobachten in den letzten Jahren bei unseren Patientinnen und Patienten einen dramatischen Anstieg schwerer und chronischer Erkrankungen, insbesondere

- Lern-, Konzentrations- und Verhaltensstörungen bei Kindern (z.B. Hyperaktivität)
- Blutdruckentgleisungen, die medikamentös schwer zu beeinflussen sind
- Herzrhythmusstörungen
- Herzinfarkte und Schlaganfälle immer jüngerer Menschen
- Hirndegenerative Erkrankungen (z.B. Morbus Alzheimer) und Epilepsie
- Krebserkrankungen wie Leukämie und Hirntumore

Wir beobachten außerdem ein immer zahlreicheres Auftreten von unterschiedlichen, oft bei Patienten als psychosomatisch fehlgedeuteten Störungen wie

- Kopfschmerzen und Migräne
- chronische Erschöpfung
- innere Unruhe
- Schlaflosigkeit und Tagesmüdigkeit
- Ohrgeräusche
- Infektanfälligkeit
- Nerven- und Weichteilschmerzen, die mit üblichen Ursachen nicht erklärlich sind

um nur die auffälligsten Symptome zu nennen. Da uns Wohnumfeld und Gewohnheiten unserer Patienten in der Regel bekannt sind, sehen wir, speziell nach gezielter Befragung, immer häufiger einen deutlichen zeitlichen und räumlichen Zusammenhang zwischen dem Auftreten dieser Erkrankungen und dem Beginn einer Funkbelastung z. B. in Form einer

- Installation einer Mobilfunkanlage im näheren Umkreis der Patienten
 - Intensive Handynutzung
 - Anschaffung eines DECT- Schnurlos- Telefons im eigenen Haus oder in der Nachbarschaft.“
- Sie fordern daher als Sofortmaßnahmen und Übergangsregelungen u.a. eine massive Reduzierung der Grenzwerte, Sendeleistungen und Funkbelastungen auf ein biologisch vertretbares Maß, einen Ausbaustopp der Mobilfunktechnologie sowie ein Verbot der Handybenutzung an bestimmten Orten analog dem Rauchverbot, wie z.B. in Kindergärten, Schulen, Veranstaltungsstätten etc. (IGUMED 2002)

Einzelne Kritiker sehen im Mobilfunk aufgrund der ihrer Meinung nach zu wenig erforschten möglichen Risiken der EMF gar einen „Freilandversuch am Menschen“. Als Beweis führen sie eine Reihe ungewöhnlicher Häufungen bestimmter Krankheiten an in der Nähe von Mobilfunkanlagen gelegenen Orten an:

„In Baltmannsweiler, einer 5500-Seelen-Gemeinde östlich von Stuttgart, ist das Gehirn-Tumor-Risiko vier- bis fünfmal so hoch wie im Bundesdurchschnitt, stellt das Landesgesundheitsamt fest. Örtliche Bürgerinitiativen machen für 13 Fälle in den vergangenen zehn Jahren auch eine Mobilfunkanlage im südlichen Ortsteil verantwortlich. [...] In Haaren, Kreis Paderborn, einem kleinen Ort mit knapp 2500 Einwohner, werden Ende 2001 sechs Gehirntumorfälle bekannt, auch die Zahl der Krebserkrankungen scheint ungewöhnlich hoch zu sein. In Haaren stehen seit Jahre auf einem Gebiet von einem Quadratkilometer vier Mobilfunksender. [...] In Neusäß bei Augsburg beobachtete man Wachstumsstörungen bei kleinen Kindern, ein Neugeborenes, dessen Mutter nur 25 Meter neben einem Mobilfunkmast wohnte, kam mit Missbildungen auf die Welt, eine Nachbarin starb an einer Creutzfeld- Jakob- ähnlichen Krankheit.“

Zweifeln an der Beweiskraft derartiger Auflistungen treten sie mit dem Hinweis entgegen, dass

„man diese zufällig ausgewählten Nachrichten [...] natürlich leichthin als Horrormeldungen abtun und von statistischen Zufällen sprechen [kann]. Andererseits: Nach Angaben des Deutschen Krebsforschungszentrums Heidelberg liegt beispielsweise die Häufigkeit von Gehirntumoren hierzulande bei einem Fall pro Jahr auf etwa 15.000 Einwohner. Niemand kann beweisen, dass tatsächlich der Sendemast auf dem Nachbarhaus dafür verantwortlich ist, wenn ein Mensch an Krebs erkrankt oder eine andere tödliche Krankheit bekommt. Aber ebenso wenig kann jemand mit letzter Sicherheit sagen, dass die elektromagnetische Strahlung nicht doch ein Faktor sein kann, der dazu beiträgt.“ (Grasberger/Kotteder 2003, S. 37f.)

Andere Wissenschaftler halten nicht die Strahlungen der Mobilfunkanlagen für das eigentliche Risiko, sondern die Panikmache der Gegner. So stellt der emeritierte Medizinprofessor Eduard David fest: „Wer ständig Angst gemacht bekommt, kann dadurch psychosomatisch krank werden, das geht von Schlafstörungen über Bluthochdruck bis hin zum Herzversagen.“ Selbst das „Greenpeace-Magazin“, welches wahrlich nicht im Verdacht steht, allzu mobilfunk-unkritisch zu sein, stellt fest, dass es außer an Beweisen auch an einer schlüssigen Wirkungstheorie für Gesundheitsstörungen fehle. (Ludwig/Schmundt 2002, S. 183)

Auch die Mobilfunkbetreiber bestreiten (erwartungsgemäß) negative Effekte elektromagnetischer Strahlung auf die Gesundheit:

„Elektromagnetische Felder werden zur Informationsübertragung seit mehr als hundert Jahren eingesetzt. Bereits 1899 wurden mit getasteten hochfrequenten Feldern („Morsealphabet“) Infor-

mationen über den Ärmelkanal und 1901 über den Atlantik übertragen. Insofern liegen bereits langjährige Erfahrungen über die Wirkung elektromagnetischer Felder vor. Bis heute sind keine Langzeitwirkungen von Funkwellen auf Menschen festgestellt worden. An mangelnder Forschung liegt es nicht. Seit dieser Zeit sind mehrere Tausend wissenschaftliche Berichte zu diesem Thema verfasst worden. Sämtliche Erkenntnisse der letzten Jahre und Jahrzehnte sind in die Festlegung der Grenzwerte eingeflossen. Seit 1990 mussten die Grenzwerte für den Mobilfunk nicht mehr geändert werden – die rund 500 neuen Forschungsarbeiten pro Jahr haben immer wieder bestätigt, dass das bestehende Bild in der Wissenschaft stimmt. Es ist nicht zu erwarten, dass bedeutende gesundheitliche Effekte elektromagnetischer Felder bis heute unentdeckt geblieben sind.“ (IZMF 2003, S. 19)

Selbst wenn sich durch EMF hervorgerufene Effekte nachweisen ließen, gelte es den Mobilfunkbetreibern zufolge zu berücksichtigen, dass

„der Nachweis eines Effektes durch elektromagnetische Felder nicht gleichbedeutend ist mit dem Beweis einer Gesundheitsgefährdung. So hat jeder Austausch mit der Umwelt Effekte auf den menschlichen Körper. Nach dem Genuss einer Tasse Tee beispielsweise lassen sich deutliche physiologische Veränderungen feststellen, ohne dass dadurch die Gesundheit in Gefahr geraten würde. Aufgabe der Forschung ist es herauszufinden, ob die elektromagnetischen Felder des Mobilfunks bei Einhaltung der derzeit geltenden Grenzwerte schädigende Wirkungen verursacht.“ (www.izmf.de/html/de/2509.html)

Der Argumentation der Mobilfunkindustrie, die sich hinsichtlich der Unbedenklichkeit ihrer Produkte immer wieder auf den „derzeitigen Stand der Wissenschaft“ beruft und die Notwendigkeit weiterer Forschungen betont, die sich streng an der naturwissenschaftlichen Hierarchie der Erkenntnis (Verdacht, Hinweis, Nachweis, Beweis) zu orientieren habe, stehen Mobilfunkkritiker jedoch skeptisch gegenüber: Wie kann eine Technologie als sicher gelten, bei der weiterer Forschungsbedarf besteht? Zudem stellen sie zahlreiche Forschungsergebnisse aufgrund der mangelnden Unabhängigkeit der Forschung in Frage:

„Es ist eine ebenso richtige wie banale Feststellung, dass Studien nicht vom Himmel fallen, sondern von jemandem in Auftrag gegeben werden, weil jemand etwas wissen will. Das ist in vielen Fällen durchaus zweideutig zu verstehen. Die Wahrheit gibt es nicht zum Nulltarif. Forschung wird immer diffiziler und damit aufwändiger. [...] Universitäten und Forschungseinrichtungen brauchen heute Sponsoren. [...] Und die Industrie finanziert wissenschaftliche Arbeit, weil sie sich davon entweder neue Anwendungen verspricht, oder weil sie der Kritik an bereits bestehenden Anwendungen oder risikobehafteten Technologien begegnen will.“ (Grasberger/Kotteder 2003, S. 88)

Speziell die in Deutschland in Sachen Elektromog- Forschung zu den bedeutendsten Einrichtungen zählende Forschungsgemeinschaft Funk (FGF) steht immer wieder im Kreuzfeuer der Kritik. Offizielles Ziel dieses gemeinnützigen Vereins ist es, die biologischen Wirkungen von EMF auf Mensch und Umwelt zu erforschen. Zu seinen Begründern und Vorstandsmitgliedern zählen u.a. auch Netzbetreiber, Mobilfunkkonzerne und andere Angehörige dieser Branche. Viele sehen die FGF deshalb als willfähiges Instrument in Händen der Mobilfunklobby. (Grasberger/Kotteder 2003, S. 88)

Vor dem Hintergrund des steigendem öffentlichen Interesses an der Mobilfunkthematik fasste die Bundesregierung eine Novellierung der 26. BImSchV ins Auge und beauftragte im September 2001 die SSK mit der Überprüfung der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse über mögliche gesundheitliche Beeinträchtigungen durch die für die Nutzung des Mobilfunks erforderlichen hochfrequenten Felder. Die SSK stellte zwar im Rahmen ihrer Studie verschiedene Hinweise auf Effekte der EMF fest, da sie je-

doch keine wissenschaftlich fundierten Beweise hierfür identifizieren konnte, gelangte sie insgesamt zu der Einschätzung, „dass sich auch unter Berücksichtigung des Umfangs und des Ausmaßes der Verdachtsmomente ein über die bisher bekannten gesundheitlichen Beeinträchtigungen zusätzliches Risiko nicht angeben lässt.“ (SSK 2001, S. 16)

Die geplante Novellierung wurde aufgrund dieser Beurteilung und der Proteste der Mobilfunkindustrie wieder verworfen. Die Berliner Zeitung schreibt dazu:

„Eine Verschärfung der Grenzwerte für Mobilfunksender ist auf Geheiß des Bundeskanzleramtes vom Tisch. [...] Die „ruhige Hand“ von SPD- Regierungschef Gerhard Schröder [...] hat wieder zugeschlagen. Sie erspart den Konzernen milliardenteure Nachrüstungen ihrer Handynetze. [...] Anstatt die Verbraucher vorbeugend zu schützen, wollte Schröder kurz vor der Wahl lieber Standortpolitik betreiben. Wirtschaftsfeindliches Verhalten in der Konjunkturkrise – das ist das Letzte, was sich der Kanzler nachsagen lassen will.“ (Berliner Zeitung vom 08.12. 2001)

Nachdem somit von der Politik in naher Zukunft wohl keine Senkung der Grenzwerte zu erhoffen war, mussten Kritiker der geltenden Richtwerte kurz darauf erkennen, dass auch von Seiten der Legislative keine Hilfe erwartet werden kann. Das Bundesverfassungsgericht verweigerte im Februar 2002 die Annahme einer Beschwerde, welche die Bewertung der EMF- Grenzwerte betraf mit der Begründung, dass

„entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers keine Pflicht des Staates zur Vorsorge gegen rein hypothetische Gefährdungen [besteht]. Die geltenden Grenzwerte könnten nur dann verfassungsrechtlich beanstandet werden, wenn erkennbar ist, dass sie die menschliche Gesundheit völlig unzureichend schützen. Davon kann so lange keine Rede sein, als sich die Eignung und Erforderlichkeit geringerer Grenzwerte mangels verlässlicher wissenschaftlicher Erkenntnisse noch gar nicht abschätzen lässt. [...] Dementsprechend verlangt die Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht von den Gerichten, den Verordnungsgeber deshalb auf einer wissenschaftlich ungeklärten Tatsachengrundlage zur Herabsetzung der Grenzwerte zu verpflichten, weil nachteilige Auswirkungen von Immissionen auf die menschliche Gesundheit nicht ausgeschlossen werden können.“ (BVerfG, 1 BvR 1676/01, vom 28.02.2002, unter www.bverfG.de/cgi-bin/link.pl?entscheidungen)

Angesichts des immer wiederkehrenden Verweises auf die Tatsache, dass schädigende Effekte der EMF bisher nicht wissenschaftlich nachgewiesen werden konnten, kämpfen Mobilfunkgegner wie Peter Nießen vom Nova-Institut für eine Umkehr der Beweislast. Sie fordern die Mobilfunkbranche auf, ihrerseits die völlige Unschädlichkeit ihrer Sender unter Beweis zu stellen, wohl wissend, dass ein solcher „Negativbeweis“ wissenschaftlich nicht möglich ist (Ludwig/Schmundt 2002, S. 183).

Wo sollen Sendemasten aufgestellt werden?

Neben der Diskussion um die angemessene Höhe von Grenzwerten und die generelle Verträglichkeit der von Mobilfunksendeanlagen ausgehenden elektromagnetischen Strahlung ist die Wahl der Standorte der Sendemasten ein zentraler Konfliktpunkt in der Debatte. Da für die Betreiber keine rechtliche Verpflichtung besteht, Bürger und Kommunen in ihre Netzplanung mit einzubeziehen, gingen die Unternehmen bei der Wahl der Standorte zunächst nach rein ökonomischen und technischen Gesichtspunkten vor. Die Bevölkerung war somit völlig aus dem Entscheidungsprozess ausgeschlossen und sah sich einem unkalkulierbaren Risiko ausgesetzt. Die Gründung zahlreicher Bürgerinitiativen war die Folge. Vor allem Standorte in der näheren Umgebung von oder gar auf Schulen und Kindergärten rufen teils massive Proteste der Bevölkerung hervor, obwohl physikalisch betrachtet die Anbringung der Sendemasten auf solchen Gebäuden

von Vorteil wäre, da sie sich dann innerhalb des Sendeschattens der Antenne befänden. Der vielfach geäußerten Forderung nach einem speziellen Schutz solcher Einrichtung begegnet das von den Netzbetreibern getragene Informationszentrum Mobilfunk:

„Die gesetzlich festgelegten Grenzwerte gelten für alle Bevölkerungsgruppen und berücksichtigen daher selbstverständlich auch die Wirkungen von elektromagnetischen Feldern auf Kinder sowie ältere und kranker Mitbürger. Ein besonderer Schutz ist daher nicht erforderlich.“ (IZMF 2003, S. 61)

Die wachsende Kritik von Seiten der Bürger (und potentiellen Mobilfunknutzern) verzögert und behindert insbesondere im süddeutschen Raum zunehmend den Netzaufbau, so dass die Mobilfunkbranche – auch mit Blick auf das eigene Image – an einer Einigung interessiert ist (Revermann 2003, S. 103ff.). Daher verpflichteten sich 2001 die in Deutschland aktiven Netzbetreiber freiwillig, die Kommunen (und damit indirekt auch die Bürger) an der Standortauswahl zu beteiligen. In der so genannten Verbändevereinbarung heißt es dazu:

„Die Mobilfunkbetreiber bieten den Kommunen an, sie über ihre Pläne für den Bau neuer Sendeanlagen zu informieren. Der Zeitpunkt für diese Information ist so zu wählen, dass der Kommune ein angemessener Zeitraum zur Stellungnahme verbleibt und die endgültige Standortentscheidung noch offen ist. Die Kommune kann ihrerseits Standortvorschläge für neue Sendeanlagen unterbreiten; die Mobilfunknetzbetreiber sagen zu, diese Vorschläge bzw. Hinweise der Kommune zu Standorten vorrangig und ergebnisoffen zu prüfen. Stellen die Betreiber die funktechnische Eignung und wirtschaftliche Realisierbarkeit dieser Standorte fest, sagen die Betreiber zu, diese vorrangig zu verwirklichen.“ (Vereinbarung über den Informationsaustausch und die Beteiligung der Kommunen beim Ausbau der Mobilfunknetze vom 09.07.2001, unter www.izmf.de/download/basisinfo%20030923-2%20end.pdf)

Ihre Bereitschaft zur Einbeziehung der Kommunen bei Mobilfunksendeanlagen bekräftigten die Netzbetreiber im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung erneut und erklärten sich darüber hinaus dazu bereit, bei den Herstellern verstärkt auf die Entwicklung von Mobiltelefonen mit geringem SAR- Wert zu drängen, zum Aufbau eines EMF- Monitoring beizutragen und die Forschungsförderung auf dem Gebiet der EMF in den Jahren 2002 bis 2005 mit insgesamt 8,5 Mio. Euro finanziell zu unterstützen (Maßnahmen zur Verbesserung von Sicherheit und Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Information und vertrauensbildende Maßnahmen beim Ausbau der Mobilfunknetze vom 05.12.2001, unter www.izmf.de/download/basisinfo%20030923-2%20end.pdf.)

Tatsächlich scheinen die Vereinbarungen Wirkung zu zeigen. Im März 2004 legten die Mobilfunkbetreiber ihren zweiten Rechenschaftsbericht vor, in dem die Gutachter die Zusammenarbeit von Kommunen und Netzbetreibern äußerst positiv bewerteten und beiden Seiten ein hohes Maß an Kooperations- und Konsensbereitschaft bescheinigten (Gemeinsame Pressemitteilung BMU/BMWA Nr. 053/04, unter www.bmu.de/de/1024/js/presse/2004/pm053).

Der Blaue Engel im Funkloch

Abgesehen von den öffentlichkeitswirksamen Protesten zahlreicher Bürgerinitiativen gegen die Installation von Sendeanlagen, gerieten in den vergangenen Jahren auch die Mobilfunkgeräte selbst ins Visier der Kritiker. In Reaktion auf die zunehmende Besorgnis der Bevölkerung hinsichtlich der beim Mobiltelefonieren auftretenden Strahlungen macht sich das BMU unter Minister Trittin für die Einführung einer freiwilligen Kennzeichnung be-

sonders strahlungsarmer Handygeräte auf Basis des Umweltzeichens „Blauer Engel“ stark (Pressemitteilung des BMU 162/02, unter www.bmu.de/de/1024/js/presse/2002/pm162).

Obwohl rund ein Drittel der sich auf dem Markt befindenden Endgeräte die Vorgaben erfüllen würde, lehnen die Mobiltelefonhersteller die von der Jury Umweltzeichen „Blauer Engel“ 2002 erarbeiteten Vergabekriterien – darunter ein maximaler SAR-Wert von 0,6 W/kg - mit dem Argument ab, dass eine Kennzeichnung nach diesen Kriterien nur zu Fehlinformation und Verunsicherung der Nutzer führe.

„Die Vergabegrundlagen basieren im Wesentlichen auf der Angabe der maximalen spezifischen Absorptionsrate (SAR). Der Wert gibt unter Annahme ungünstigster Bedingungen an, wie viel Energie beim Telefonieren vom Körper aufgenommen wird. Der maximale SAR-Wert wird von der Mobilfunkindustrie auf eigene Initiative kommuniziert. Allerdings hat dieser Maximalwert keine Aussagekraft hinsichtlich der wirklichen Feldsituation während des Telefonierens. Diese wird im Wesentlichen durch Faktoren wie die Empfangssituation, Wahl des Netzes, Handhaltung oder Verwendung von Headsets bestimmt. Die SAR ist somit unterhalb des Maximalwerts sehr variabel und unterschreitet diesen häufig um den Faktor 1000. [...] Der vorgeschlagene Zusatz „Umweltzeichen – weil strahlungsarm“ suggeriere zudem dem Verbraucher, dass von Handys eine gesundheitsschädliche Strahlung ausgeht und dass Geräte mit einem nicht vom Ökosiegel akzeptierten SAR-Wert ungesünder als Geräte mit Siegel seien. Diese Suggestion entbehrt jedweden wissenschaftlichen Hintergrundes.“ (www.bitkom.org/de/Presse/archiv/18029_2154.aspx)

Da die Jury Umweltzeichen „Blauer Engel“ ihre vor zwei Jahren beschlossenen Vergabekriterien vor wenigen Monaten erneut bekräftigt hat, ist wohl auch in Zukunft nicht damit zu rechnen, dass die Mobilfunkindustrie von der Möglichkeit der Beantragung des Umweltsiegels Gebrauch machen wird.

Resümee

Die Mobilfunkkontroverse zeichnet sich hauptsächlich durch zwei Widersprüche aus. Am offenkundigsten ist die Diskrepanz zwischen den anhaltenden Protesten gegen Mobilfunkanlagen sowie den Befürchtungen hinsichtlich möglicher Gesundheitsrisiken und dem weit verbreiteten Gebrauch der Mobiltelefone, auf die auch seine Gegner meist nicht verzichten wollen.

Ebenso paradox gestaltet sich die Gefahrenwahrnehmung der Bürger. Obwohl die individuelle Strahlenbelastung durch den Aufenthalt in der Nähe einer Sendeanlage weitaus geringer ist als beim Telefonieren mit dem Handy, stehen hauptsächlich die Sendemasten im Kreuzfeuer der Kritik. Hier wird deutlich, dass in der Debatte um elektromagnetische Strahlungen insbesondere psychologische Faktoren ausschlaggebend sind. Weithin sichtbare Funkanlagen stellen dabei augenscheinlich in der subjektiven Wahrnehmung der Bürger eine größere, weil kollektive und durch persönliches Verhalten nicht kontrollierbare Gefahr dar, während die Nutzung eines Mobiltelefons als individuelles und damit scheinbar steuerbares Risiko empfunden wird.

Insgesamt lässt sich die Haltung der Bevölkerung so zusammenfassen: mobil telefonieren ja, aber den Sendemast bitte andernorts!

Literatur

- Basler, Johanna/Dutzki- Kosmalla, Sivlia M./Schober, Anja: „Sag mal, wie stark strahlt denn das Ding?“ Das Handy und seine Gesundheitsrisiken unter dem Aspekt der Netzwerk-Aktanten-Theorie. Freiburg 2003.
- Blettner, Maria/Michaelis, Jörg/Wahrendorf, Jürgen: Mobilfunk und Gesundheit. Noch keine gesicherte epidemiologische Studie verfügbar. In: Deutsches Ärzteblatt 97, Heft 13, 31. März 2000, S. 726- 729
- Deutscher Bundestag: Monitoring – „Gesundheitliche und ökologische Aspekte bei mobiler Telekommunikation und Sendeanlagen – wissenschaftlicher Diskurs, regulatorische Erfordernisse und öffentliche Debatte“. (BT-Drs.15/1403) 2003.
- Grasberger, Thomas/Kotteder, Franz: Mobilfunk. Ein Freilandversuch am Menschen. München 2003.
- Informationszentrum Mobilfunk (IZMF): Was Sie schon immer über Mobilfunk wissen wollten. Berlin 2003.
- Interdisziplinäre Gesellschaft für Umweltmedizin e. V. (IGUMED): Freiburger Appell. Bad Säckingen 2002.
- Ludwig, Udo/Schmundt, Hilmar: Sender unterm Kirchendach. In: Der Spiegel 20/2002, S. 183- 185
- Revermann, Christoph: Risiko Mobilfunk. Wissenschaftlicher Diskurs, öffentliche Debatte und politische Rahmenbedingungen. Berlin 2003.
- Strahlenschutzkommission (SSK): Grenzwerte und Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor elektromagnetischen Feldern. Bonn 2001.
- von Homeyer, I./Maxon, P./Verbücheln, M.: Analyse des wissenschaftlichen Diskurses zu den gesundheitlichen und ökologischen Risiken mobiler Telekommunikation und von Sendeanlagen. Berlin 2002.

Internetquellen

www.bitkom.org
www.bmu.de
www.bverfg.de
www.izmf.de
www.ssk.de

Urteilsbildung durch fächerverbindenden und projektorientierten Unterricht

am Beispiel des Kopftuchurteils des Bundesverfassungsgerichts

Volker Reinhardt

1. Fächerverbindender und projektorientierter Unterricht als Voraussetzung für politische Urteilsbildung

Grundlage für den hier zu reflektierenden Unterricht ist ein ganzheitliches Lernen, das nicht aus einer verkürzten und einseitigen Sichtweise ein Problem oder einen Sachverhalt angeht, sondern den Sachverhalt in das Zentrum stellt und die einzelnen Schulfächer fächerverbindend und -übergreifend als Werkzeuge zur Problemlösung benutzt. Hierzu fordert Nonnenmacher, dass die in Einzeldisziplinen ausgebildeten Lehrerinnen und Lehrer „ihre Fächer zu Lernbereichen zusammenfassen, ihre unterschiedlichen Fachkompetenzen einbringen (müssen), um zu einer Zusammenschau zu kommen. Sie müssen also selbst zur Kooperation bereit und befähigt sein, die sie im Lernprozess von ihren Schülerinnen und Schülern verlangen“ (Nonnenmacher 1996, S. 29).

Dass aus diesem vorliegenden fächerverbindenden und -übergreifenden Unterricht ein projektorientierter Unterricht¹ wurde, ist vor allem auf das Bedürfnis der Schülerinnen und Schüler nach ausführlicheren und differenzierteren Informationen zurückzuführen, die während der Unterrichtseinheit eigeninitiativ und *selbstgesteuert* (vgl. Gudjons 2003, S. 7) das Thema weiter verfolgen wollten. Im Rahmen der selbstgesteuerten Projektpädagogik werden Lehr-/Lernprozesse so organisiert, dass Lernende zum Lösen komplexer Aufgabenstellungen befähigt werden, was sie zur Bewältigung von Lebenssituationen qualifizieren soll (vgl. Kaminski 1999, S. 358f.).

Das Lernen in Projekten sollte über einen Situations- und Gesellschaftsbezug verfügen, weshalb die besondere Situation der Klasse, aber auch ihr Umfeld beachtet werden müssen (vgl. Jung 2002). Das Lernen in Projekten setzt voraus, dass nur gemeinsam gelernt werden kann und das zu Lernende auch gemeinsam gesteuert und organisiert werden muss.

Kann nun dieser fächerübergreifende und -verbindende sowie projektorientierte Unterricht die Voraussetzung für Urteilsbildung sein? Als Voraussetzung für politische Urteilsbildung kann man die Sachanalyse der Unterrichtseinheit am Raster der drei Politikdimensionen *polity*, *policy* und *politics* ausrichten, wie es Weinmann vorschlägt (vgl. Weinmann 2000, S. 369f). An Hand dieser Dimensionen kann der/die Lehrende die didaktische Analyse des Unterrichtsgegenstandes vornehmen und damit das Spannungsfeld veranschaulichen. Politische Urteilsbildung sollte im Unterricht mit Hilfe von Kriterien erreicht werden, die die Identifizierung, Einordnung und Bewertung politischer Sachverhalte erleichtern (vgl. Breit/Weißenö 2003, S. 25). Der Maßstab, mit

dem Probleme und Entscheidungen beurteilt werden können, kann die Kategorie „politisch-gesellschaftliche Rationalität“ sein mit den beiden Kriterien Effizienz (Zweck-Mittel-Rationalität) und Legitimität (Wertrationalität). Auf der Ebene der Effizienz ist zu fragen, ob die politische Entscheidung einen Beitrag dazu geleistet hat, bestimmte Probleme zu lösen. Auf der Ebene der Legitimität muss gefragt werden, ob in diesen politischen Entscheidungen auch gesellschaftlich allgemein akzeptierte Werte ausreichend berücksichtigt worden sind (vgl. Massing 2003, S. 152). Damit die Schülerinnen und Schüler beide Kriterien innerhalb ihrer Urteilsbildung sinnvoll anwenden können, haben sie sich zuvor projektorientiert selbstständig und selbstgesteuert mit dem Gerichtsurteil auseinandergesetzt und sollen damit auch für mögliches politisches Handeln vorbereitet werden. Kuhn beschreibt den Zusammenhang zwischen Urteilsfähigkeit und späterem Handeln folgendermaßen: „Sollen Schülerinnen und Schüler sich als interventionsfähige Bürgerinnen und Bürger begreifen, so bildet die politische Urteilskompetenz eine notwendige, wenn auch noch keine hinreichende Voraussetzung für politisches Handeln.“ (Kuhn 2003, S. 194). In einem früheren Aufsatz in der „Gegenwartskunde“ wurde der Kopftuchstreit für den Unterricht aus handlungsorientierter Sicht schon einmal behandelt (vgl. Weinmann 2000), an den sich diese Unterrichtsbetrachtung nach dem Urteilsspruch aus Karlsruhe anschließt.

2. Das „Kopftuchurteil“ und die Debatte um religiöse und politische Zeichen

Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichtes hat 2003 der aus Afghanistan stammenden, seit 16 Jahren in Deutschland lebenden und seit 1995 deutschen Staatsbürgerin Fereshta Ludin mit ihrer Verfassungsbeschwerde Recht gegeben, weil derzeit kein verfassungsrechtlicher Grund bestehe, sie wegen beabsichtigten Tragens eines islamischen Kopftuchs nicht als beamtete Lehrerin für staatliche Schulen einzustellen.

Die Lehrerin wurde 1998 nach der erfolgreichen Abschlussprüfung ihres Lehramtsstudiums und Referendariates für Grund- und Hauptschulen in Baden-Württemberg nicht in den öffentlichen Schuldienst übernommen mit der Begründung, das Tragen ihres Kopftuches im Unterricht verletze das Neutralitätsgebot, welches für Beamte in besonderer Weise zu gelten habe. Das Ministerium lehnte den Antrag von Frau Ludin in Form einer Einzelfallentscheidung ab (vgl. Weinmann 1999). Es fehle ihr nach Ansicht der Kultusbehörde die „persönliche Eignung“ und sie sei für den Schuldienst nicht geeignet, weil das Tragen eines Kopftuches mit dem staatlichen religiösen Neutralitätsgebot nicht zu vereinbaren sei.² Die Lehrerin Ludin hat in verschiedenen Instanzen vergeblich versucht, ihre Einstellung in den Staatsdienst zu erzwingen und legte beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde ein.

Die Artikel des Grundgesetzes, auf die sich Ludin bei ihrer Verfassungsbeschwerde bezog, waren Art. 33 Abs. 3 GG: „(...) Niemandem darf aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnisse oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen.“ Danach sei laut Beschwerdeführerin das Tragen des Kopftuches kein Eignungsmangel, sie dürfe also wegen ihres religiösen Bekenntnisses nicht benachteiligt werden, womit dieser Artikel eine Wiederholung der in Art. 4 GG garantierten Glaubensfreiheit für den speziellen Bereich der staatsbürgerlichen Rechte und des Zugangs zu den öffentlichen Ämtern darstelle (vgl. Hesselberger 1996, S. 213). Das Land Baden-Württemberg vertrat dagegen die Rechtsauffassung, dass der Staat sich religiös und

weltanschaulich neutral verhalten müsse, und zwar umso mehr, als die Gesellschaft zunehmend religiös pluralisiert sei. Dieser Kopftuchstreit und die Hintergründe in Baden-Württemberg wurden von Georg Weinmann ausführlich nachgezeichnet und dokumentiert (vgl. Weinmann 1999), nachzulesen sind sie in der Gegenwartskunde 2/1999.

Das Bundesverfassungsgericht sprach am 24. September 2003 folgendes Urteil (Auszüge): „Das Tragen eines Kopftuchs macht im hier zu beurteilenden Zusammenhang die Zugehörigkeit der Beschwerdeführerin zur islamischen Religionsgemeinschaft und ihre persönliche Identifikation als Muslima deutlich. Die Qualifizierung eines solchen Verhaltens als Eignungsmangel für das Amt einer Lehrerin an Grund- und Hauptschulen greift in das Recht der Beschwerdeführerin auf gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt aus Art. 33 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem ihr durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG gewährleisteten Grundrecht der Glaubensfreiheit ein, ohne dass dafür gegenwärtig die erforderliche, hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage besteht. Damit ist der Beschwerdeführerin der Zugang zu einem öffentlichen Amt in verfassungsrechtlich nicht tragfähiger Weise verwehrt worden“ (Urteil 2003). Das Gericht folgte also weitgehend der Argumentation von Fereshta Ludin,³ wengleich es den Landesparlamenten für die Zukunft freistellte, Gesetze zu erlassen, die das Tragen religiöser oder politischer Symbole regeln werden. Recht bald nach diesem Urteil haben sich die Landesregierungen von Baden-Württemberg, Hessen und im Laufe der Zeit weitere Bundesländer dazu entschlossen, Gesetzesvorlagen zu entwerfen, die das Tragen von Kopftüchern verbieten sollen.

In den Kommentaren zum Bundesverfassungsgerichtsurteil gibt es seither ein sehr kontroverses Bild und viele Kommentatoren legen sich nicht eindeutig auf eine Zustimmung oder Ablehnung fest. Heiner Adamski wägt in seiner Kommentierung in der GWP-Ausgabe 4/2003 zwischen den Argumentationen ab: „Angesichts der möglichen Wahrheiten in den Religionen ist ihr Schutz wichtig. Dieser Schutz kann am besten von einem weltanschaulich-religiös neutralen Staat garantiert werden (...). Ein Verzicht auf das Kopftuch kann ihr wohl zugemutet werden. Andererseits kann von der Gesellschaft die Akzeptanz der Verhüllung erwartet werden“ (Adamski 2003, S. 489). Nach weiterer Abwägung der Argumente kommt Adamski zu dem Schluss, dass letztlich die Neutralität einer Lehrerin auch im äußeren Erscheinungsbild das wichtigste Kriterium sei (vgl. Adamski 2003, S. 490).

Zunächst ist in diesem Fall (auch gerade für Schüler/innen und Schüler) die genaue und differenzierte Auseinandersetzung mit den Argumentationen der beiden Seiten zentraler als die Festlegung auf die eine oder andere Seite. Erst wenn die Schülerinnen und Schüler die beiden unterschiedlichen Argumentationsstränge verstanden und reflektiert haben und sodann durch Perspektivübernahme sich in die jeweilige Lage hineinversetzen können, ist auch ein differenziertes Urteil im Sinne der politischen Urteilsbildung möglich.

3. Das „Kopftuchurteil“ im Unterricht

a) Bedingungen

Durch die massenmediale Beachtung des Streits um Kopftuch und Urteil kann zunächst davon ausgegangen werden, dass die Schülerinnen und Schüler schon einen ersten Einblick in den Unterricht mitbringen, sich bei ihnen vielleicht schon ein (Voraus- oder

auch Vor-) Urteil gebildet hat. Das politische Alltags- und Handlungswissen der Schülerinnen und Schüler kann immer wieder Unterrichtsbrüche hervorrufen, die aber durch den Bau von Brücken zwischen der Sachlogik und der Logik der Lernenden verbunden werden müsse (vgl. Breit/Weißeno 2003, S. 43). Die Lernenden der Klasse 12, mit denen die Unterrichtseinheit durchgeführt wurde, zeichnete sich durch eine im Vergleich zu Parallelklassen hohe Bereitschaft zu Diskussionen und hohe Motivation zur Selbststeuerung aus, was aus vergangenen schülerorientierten Unterrichtsverläufen geschlossen werden konnte. Besonders die Schülerinnen waren an der unterrichtlichen Auseinandersetzung mit gesellschaftsrelevanten Fragestellungen sehr interessiert. Das Interesse und vor allem Wissen für die Zusammenhänge von Recht, Politik und politischen Institutionen hielt sich dagegen bei ungefähr zwei Drittel der Klasse in Grenzen. Deshalb wurde hier die Fallanalyse angewandt, bei der ein gesellschaftspolitisch relevanter und massenmedial im Blickpunkt stehender Fall für die fachliche Auseinandersetzung mit rechtlichen und politischen Fragestellungen zentral werden sollte und so die Systematik mit einem konkreten Fall verbunden werden konnte.

Entwicklungspsychologisch sind Lernende der 12. Klasse durchaus in der Lage, ein Thema unter verschiedenen Gesichtspunkten (z. B. die politische, rechtliche, religiöse und gesellschaftliche Perspektive) zu betrachten und zu beurteilen (vgl. z. B. Mietzel 1997, S. 246ff.). Das Thema der Unterrichtseinheit lässt sich dem Fach Gemeinschaftskunde (Klasse 12) an beruflichen Gymnasien in Baden-Württemberg innerhalb der Lehrplaneinheit 3.1 zuordnen, in der die „Analyse politischer Konflikte – Legitimation“ im Zentrum steht und im Begleitkommentar ein Schwerpunkt auf das „Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber“ gelegt wird. Bezüge zum Pflichtfach Wirtschaft/Recht sind in diesem Zusammenhang naturgemäß vorhanden, allerdings war auch eine Verbindung zum Fach Datenverarbeitung intendiert, wie im Folgenden ausgeführt wird. Dass für dieses sehr komplexe Thema, das eine Betrachtung aus unterschiedlichen Blickwinkeln verlangt, eine handlungsorientierte Vorgehensweise sinnvoll ist, beschreibt Weinmann ausführlich (vgl. Weinmann 2000, S. 373).

b) Das „Kopftuchurteil“ fächerverbindend

Mit der Fächerverbindung sollte erreicht werden, dass die Komplexität des Kopftuchstreits und -urteils den Schülerinnen und Schülern neben einer thematisch-methodisch vielfältigen Bearbeitung auch dadurch deutlich werden sollte, dass sich unterschiedliche Schulfächer bzw. Disziplinen diesem Thema näherten. Voraussetzung für eine Fächerverbindung von Seiten der Lehrenden war eine kooperationsoffene und kollegiale Beziehung zu den jeweilig beteiligten Fachlehrer/innen, die vor allem in Bezug auf nicht selten vorkommende Schwierigkeiten – beispielsweise unterschiedlichste Koordinationsprobleme während des fächerverbindenden Unterrichts – vorhanden sein sollte, auch um Frustrationen auf Schüler- und insbesondere Lehrerseite zu vermeiden. Der fächerverbindende Unterricht fand aus Organisationsgründen in den Fachstunden der drei Unterrichtsfächer statt, in denen einzelne Gruppen an ihrem Gruppenarbeitsthema arbeiten und von den jeweiligen Fachlehrer/innen beraten wurden.

Den Anfang der Unterrichtsreihe machte das Fach Gemeinschaftskunde, in welchem methodisch mit Hilfe von „Blitzlicht“ und „Brainstorming“ die Vorerfahrungen und Kenntnisse der Schülerinnen und Schüler zum Kopftuchstreit und -urteil ermittelt wurden. Festgehalten wurden diese von Schülerinnen und Schülern auf einer Folie. Neben der Informationssammlung diente das Zusammentragen der Kenntnisse auch der

bewussten Unterscheidung zwischen Sachinformationen und wertenden Urteilen der Schülerinnen und Schüler in Bezug auf den „Fall Ludin“. Obwohl die Schülerinnen und Schüler immer wieder dazu angehalten wurden, sich selbst der Unterschiede von Sach- und Werturteilen in ihren Argumentationen bewusst zu werden, fiel ihnen diese Differenzierung schwer. Auch um diese Unterscheidung deutlich herauszuarbeiten, war die fächerverbindende Betrachtungsweise sehr sinnvoll.

Eine Schülerin wollte in dieser Phase von ihren Mitschülern wissen, wer für und wer gegen das Verbot des Kopftuches für Lehrerinnen sei und eine Abstimmung ohne Aussprache und Begründungszusammenhänge wurde anberaunt. Eine knappe Mehrheit sprach sich für ein Verbot aus. (Diese Abstimmung war von mir von vorn herein intendiert, um ein erstes – unreflektiertes – Stimmungsbild zu erhalten, umso besser, dass dieser Impuls von einer Schülerin kam). Im Anschluss daran wurden die Schülerinnen und Schüler in Gruppen aufgeteilt, die unterschiedliche Aufgaben zu bewältigen hatten. Ziel der Aufgabenbewältigung war neben dem fachlichen Lernzuwachs selbstgesteuertes und eigenverantwortliches Lernen. Die Schülerinnen und Schüler sollten ohne permanente Anweisungen der Lehrenden forschend lernen und ihre Ergebnisse im Anschluss daran präsentieren. Die Rechercheaufgaben (Fragen) wurden mit den Schülerinnen und Schülern gemeinsam ausgewählt und auf verschiedene Arbeitsgruppen verteilt. Nachfolgend wird die Liste der einzelnen Arbeitsaufträge vorgestellt:

Schaubild 1: Arbeitsaufträge der einzelnen Gruppen

Gruppe:	Aufträge:	Erläuterungen:
1	Diese Gruppe versuchte im Internet und in verschiedenen Zeitungen die genauen Streitpunkte um das Kopftuchurteil herauszufinden, sie stellten also die Entwicklung der Auseinandersetzung dar und bereiteten eine Powerpoint-Präsentation vor.	Die Aufgabe musste von den Lernenden selbstständig bearbeitet werden, die einzelnen Fachlehrer/innen der Fächer Gemeinschaftskunde, Wirtschaft/Recht und Datenverarbeitung waren Fachberater.
2	Die Lernenden sollten die Standpunkte der Landesregierung von Baden-Württemberg erläutern und mit Powerpoint darstellen.	Auch hier suchten die Schüler/innen selbstständig nach Pressemitteilungen der Landesregierung (Zeitung/Internet) und ließen sich Verlautbarungen der Kultusministerin schicken.
3	Die Gruppe sammelte Informationen über die Standpunkte von Fereshta Ludin sowie die Lehrerin unterstützende Gruppen (Darstellung mit Powerpoint).	Die Schüler/innen holten sich von muslimischen Gruppen Informationen ein und suchten im Internet und in der Zeitung nach entsprechenden Verlautbarungen von Ludin.
4	Diese Gruppe suchte nach Kommentaren und Stimmen, die das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes verteidigten und bereitete die Kommentare mit Powerpoint auf.	Eine Suche nach unterstützenden Statements wurde gestartet, vor allem in Zeitungskommentaren, aber auch Kommentaren in juristischen Zeitschriften.
5	Die Lernenden suchten nach Kommentaren gegen das Urteil und präsentierten diese mit Hilfe von Powerpoint.	Suche nach Kommentaren, die sich gegen das Urteil des Verfassungsgerichtes richteten.

Die einzelnen Gruppen arbeiteten in den jeweiligen Fachstunden (insgesamt 6 Schulstunden pro Woche und darüber hinaus zu Hause) selbstständig an ihrem Gruppenthema. Die Lehrenden verstanden sich in der Arbeitsphase nur als Berater/innen bzw. Coaches, die Impulse oder auf Anfrage Ideen zum weiteren Vorgehen gaben, sich aber an-

sonsten weitgehend zurückhielten. In den Gemeinschaftskundestunden konnten sich die Schülerinnen und Schüler Hilfe holen in Bezug auf die politischen und rechtlichen Bedingungen und Hintergründe der Entscheidungen, ebenso in Wirtschaft/Recht. Viele Lernende hatten Schwierigkeiten mit dem „Entschlüsseln“ von Fachtexten und gingen von sich aus auf die Lehrenden zu, um sich dabei helfen zu lassen. Besonders die juristischen Texte machten den Schülerinnen und Schülern (vor allem aus Gruppe 4) recht große Probleme, da die komplexen juristischen Fachausdrücke und Betrachtungen schwierig zu verarbeiten waren. Es fehlte vor allem an den Grundlagen des Verfassungsrechtes. Durch gezielte Fragen der Schüler/innen konnten die betreuenden Lehrer von Gemeinschaftskunde bzw. Wirtschaft/Recht die Sachverhalte aufschlüsseln. Interessant war danach bei der Präsentation, dass diese Schüler/innen den anderen gerade diese schwierigen Sachverhalte sehr anschaulich erläutern konnten, so zum Beispiel das Neutralitätsgebot des Staates versus Glaubensfreiheit.

Die Stunden im Fach Datenverarbeitung wurden in erster Linie für die Internetrecherche und die Vorbereitung auf eine Powerpoint-Präsentation benutzt. Der Datenverarbeitungs-Kollege war von Anfang an angetan von der Idee, fächerverbindend zu arbeiten, damit er sein Fach nicht immer – was er häufig bemängelte – nur als „Trockenschwimmkurs“ betrachten musste. Nachdem die Lernenden innerhalb von knapp einhalb Wochen die Fachtexte gesichtet, strukturiert und in eine Form gebracht hatten, präsentierten sie ihre Ergebnisse in jeweils 15-minütigen Powerpointreferaten aus „ihrer“ Perspektive. Nach diesen Präsentationen, die ohne Aussprache oder Diskussionen ablaufen sollten, hatte aus jeder Gruppe ein Lernender die Möglichkeit, in einer „Talkshow“ (vgl. Kuhn 2004, S. 117ff.) den Standpunkt seiner Gruppe gegen die anderen Standpunkte zu verteidigen. Die anderen Schülerinnen und Schüler durften als Zuschauer/innen nicht mitdiskutieren, es gab für sie aber die Möglichkeit, für ein zusätzliches Argument den einzigen freien Diskutandenplatz einzunehmen und ihr Argument einzubringen. Anschließend fand eine erneute Abstimmung zu der Frage statt, ob Frau Ludin das Kopftuch im Schuldienst tragen dürfe oder nicht. Anders als in der ersten Abstimmung mussten nun aber die Schülerinnen und Schüler ihr Urteil begründen, waren in diesem Stadium allerdings frei von ihrer vorherigen Gruppenrolle. Nun gab es eine knappe Mehrheit gegen das Kopftuchverbot (im Unterschied zur knappen Mehrheit für das Verbot bei der ersten Abstimmung), wobei sich insgesamt sieben Schüler/innen anders entschieden als in der ersten Abstimmung. Die Schüler/innen nahmen in ihre Begründungen nun Überlegungen auf, die an die Präsentationen der einzelnen Arbeitsgruppen anschlossen. Interessant war nun das reflektierte Abwägen des Sachverhaltes nicht weniger Schüler/innen, die sich Begründungsmuster beider Auffassungen zu eigen machten und eine abgewogene Begründung abgaben. Im Gegensatz dazu wiesen die meisten Schüler/innen während der Brainstorming-Phase vor der Gruppenarbeit nur einlinige Begründungsmuster auf. Auch Weinmann stellte im Verlauf seines handlungsorientierten Unterrichts zum Thema Kopftuchstreit eine Veränderung der „Argumentationsvielfalt und -sicherheit der Jugendlichen im Verlauf der Auseinandersetzung mit dem Thema“ (Weinmann 2000, S. 372) und damit eine qualitativ hochwertigere Argumentationsstruktur fest.

Die Lernziele für diese fächerverbindende Gruppenarbeit können umrissen werden mit

- einer gründlichen Auseinandersetzung mit dem jeweiligen politischen bzw. rechtlichen Standpunkt ihres Gruppenthemas,
- der Bildung eines begründeten reflektierten Urteils der Schülerinnen und Schüler am Ende der Einheit, das durch die Entwicklung vom anfänglichen Brainstorming bis zur Präsentation der unterschiedlichen Gruppenthemen und der Talkshow-

Diskussion zustande kommen sollte und die beiden Kriterien Effizienz und Legitimität umfassten,

- zunehmender Empathiefähigkeit durch die verschiedenen Sichtweisen in Bezug auf das Problem (vgl. hierzu auch Weinmann 2000, S. 372),
- dem Erlernen unterschiedlicher Methoden, wie das Recherchieren im Internet, Strukturieren von Texten, die Aufarbeitung von Texten als eigene Folientexte, die Präsentation mit Powerpoint,
- dem sozialen Lernen, das in selbstständigen Gruppenarbeitsprozessen nicht zu unterschätzen, wenn auch schwierig nachzuprüfen ist.

c) Projektorientierte Weiterführung

Nachdem diese zweiwöchige fächerübergreifende Unterrichtseinheit absolviert war, kam von Seiten einiger Schüler/innen der Wunsch auf, an diesem Thema dranzubleiben und eventuell betroffene islamische Frauen und Männer nach ihrer Meinung zum Kopftuchurteil zu befragen. Es ist nach den baden-württembergischen Lehrplänen möglich, eine „handlungsorientierte Themenbearbeitung (HOT)“ in allen Fächern (für Nebenfächer in beruflichen Gymnasien pro Halbjahr 10 Stunden) durchzuführen, worunter beispielsweise Projekte, Erkundungen, Exkursionen etc. verstanden werden. So entschloss sich der Grundkurs mit den drei beteiligten Lehrer/innen dazu, in diesem Themenbereich ein Projekt anzuschließen. Als viertes Fach kam „Religion“ dazu, da der Religionslehrer nun nach anfänglichem Zögern in Bezug auf fächerverbindendes und projektorientiertes Arbeiten zu einer Mitarbeit bereit war. Dies ist in der Schulwirklichkeit ein häufig anzutreffendes Phänomen. Einige Kolleg/innen sind für offenere Lernformen zunächst nicht besonders aufgeschlossen, wenn sie allerdings sehen, dass diese Lernformen keinen allzu großen Aufwand erfordern, und sie die Schülerinnen und Schüler motiviert bei der Arbeit beobachten, entschließen sie sich manchmal doch noch. Von daher ist es – gerade in „methodenarmen Kollegien“ – wichtig, mit seinen offenen Lernformen nicht hinter dem Berg zu halten, sondern offen auf andere Kolleg/innen zuzugehen und diese auch beispielsweise für Gruppenpräsentationen einzuladen und damit „Öffentlichkeit“ herzustellen.

Die Schülerinnen hatten bei der Auswahl ihrer Projektaufgaben eine recht große Mitbestimmungsmöglichkeit und entschieden sich für folgende Gruppenprojekte (die einzelnen Gruppenmitglieder konnten sich dieses Mal ihre einzelnen Gruppen nach Themen selbst aussuchen):

Gruppe:	Einzelprojekt	Erläuterungen:
1	Eine Gruppe interviewte eine türkische Kopftuch tragende Mitschülerin aus der 13. Klasse sowie ihren zwei Jahre jüngeren Bruder.	Diese Gruppe wollte die religiöse und politische Bedeutung des Kopftuches aus Sicht von Betroffenen erfahren. Sie informierte sich bei einem islamischen Verein über die Bedeutung des Kopftuches.
2	Diese Gruppe hatte davon gehört, dass Frankreich ein Gesetz plante, das das Kopftuch aus den Schulen verbannen sollte (und heute in Kraft ist) und lud einen Vertreter des Institut Francais (Freiburg) ein, um über den Laizismus in Frankreich zu sprechen.	Diese Gruppe musste einen Mitarbeiter des Instituts engagieren, einen Interviewfragebogen konstruieren und hatte die Verantwortung für die Moderation der Befragung. Dafür mussten die Lernenden sich zunächst über Frankreichs Laizismus informieren.
3	Eine Gruppe interviewte eine Or-	Die Lernenden wollten herausfinden, ob es

- | | | |
|---|--|---|
| | densschwester, die in ihrer Ordens-tracht an einer benachbarten Schule unterrichtete. | einen Unterschied in der Argumentation zwischen Ludin und dieser christlichen Ordensschwester gab, was die Bedeutung der religiösen Symbole anbelangt. |
| 4 | Die Projektgruppe interessierte sich für die Argumentation aus feministischer Sicht und nahm Kontakt mit der Redaktion der Zeitschrift „Emma“ auf. | Die Schülerinnen und Schüler bekamen ein mündliches und schriftliches Statement von zwei Redaktionsmitarbeiterinnen. Ihr Ziel, Alice Schwarzer zu interviewen, scheiterte allerdings am ausgefüllten Terminkalender der Frauenrechtlerin. |
| 5 | Die Gruppe machte eine Umfrage bei Mitschülerinnen und Mitschülern aus der ganzen Schule zum Kopftuchstreit. | Sie wählten eine qualitative Befragung mit Leitfragen aus, die sie anderen Lernenden stellten, anschließend interpretierten sie die Begründungen und zogen ein Fazit. |

Interessant war die Beobachtung, dass die Schüler/innen freiwillig sehr viel mehr Zeit (auch in ihrer Freizeit) für die Arbeit in ihrem Einzelprojekt aufwandten, als normalerweise für Hausaufgaben in diesen Fächern. Bis auf zwei Ausnahmen bearbeiteten alle Schüler/innen auch zu Hause ihre von der Gruppe selbst gesetzten Projektziele, ein Grad an Selbstständigkeit, der im „normalen“ Unterricht nur schwerlich erreicht werden kann. Ebenso war die Hartnäckigkeit einzelner Schüler/innen beeindruckend. So fuhren drei Schülerinnen der zweiten Gruppe in ihrer Freizeit nach Freiburg (ca. 70 km vom Schulort entfernt), weil die dortigen Mitarbeiter des Institut Francais nach Telefonaten zunächst nicht bereit waren, zu einem Vortrag in die Schule zu kommen. Die Jugendlichen überzeugten in Gesprächen vor Ort einen Mitarbeiter mit Hilfe der Projektskizze und der Interviewleitfragen, als Experte zu kommen.

Die Projektarbeit lief folgendermaßen ab: Nachdem sich die Schülerinnen und Schüler mit den Lehrenden über die einzelnen Projekte verständigt hatten, die Themen vorstrukturiert waren und sich die einzelnen Gruppen gebildet hatten, sollte jede Gruppe eine kurze Projektskizze vorlegen, in der sie ihre Schwerpunkte, aber auch ihr genaues inhaltliches und zeitliches Vorgehen vermerkte. Bereits in dieser Phase wurde einigen Gruppenmitgliedern deutlich, dass manche Projektideen nicht realisierbar waren. So wollte die Gruppe 2 (in ihrer Freizeit) zur französischen Botschaft nach Berlin fahren und einen Botschaftsangehörigen zum geplanten Gesetz gegen das Kopftuch in Schulen und zum Laizismus in Frankreich befragen, was den zeitlichen Rahmen gesprengt hätte.

Nach dieser Skizze wurde im Plenum besprochen, wie die einzelnen Gruppen arbeiten und wie sie ihre Ergebnisse präsentieren wollten. Dieses Mal war die Form der Präsentation frei wählbar, musste aber zwischen den Gruppen koordiniert werden, weil manche Medien (Aufzeichnungsgeräte, Stellwände, Laptops) nur begrenzt zur Verfügung standen. Die Gruppen arbeiteten dann, wiederum in den Stunden der nun 4 beteiligten Unterrichtsfächer, selbstständig an ihren Projekten und wurden von den Lehrenden lediglich beraten. Nach ungefähr zwei Drittel der zur Verfügung stehenden Zeit berichteten alle Schülerinnen und Schüler von ihren bis dahin geleisteten Arbeiten, aber auch von ihren Schwierigkeiten während der Arbeit. Danach arbeiteten die Lernenden in ihren Gruppen weiter und bereiteten sich auf die jeweiligen Präsentationen ihrer Ergebnisse vor, die sie dann im Plenum vorstellten. Anschließend wurden die Schülerinnen und Schüler nochmals nach ihrer Bewertung des Verfassungsgerichtsurteils und des Kopftuchstreits befragt und es wurde in einer Diskussion erörtert, ob in ihrer Urteilsbildung im Verlaufe des fächerverbindenden und projektorientierten Unterrichts eine Urteils- oder Begründungsentwicklung stattgefunden hatte. Auch hier zeigte sich, dass die Schülerurteile mit immer

differenzierteren Argumenten belegt wurden, wengleich die Abstimmung fast gleich ausfiel wie die zweite Abstimmung (nur ein Schüler stimmte nun anders ab).

4. Fazit

Dass aus dem fächerübergreifenden und fächerverbindenden Unterricht ein projektorientierter Unterricht wurde, war so nicht vorgesehen. Im Nachhinein erwies sich jedoch die Orientierung an den Interessen und Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler als äußerst fruchtbar. Der Zeitumfang hielt sich entgegen häufig vorgebrachter Vorbehalte in Grenzen; der fächerverbindende und projektorientierte Unterricht nahm vier Wochen der drei bzw. vier Unterrichtsfächer in Anspruch, was eine Stundenbelastung von acht Stunden pro Fach ausmachte, sicherlich nicht zu viel der „normalen“ Unterrichtszeit, wenn man berücksichtigt, dass in Baden-Württemberg pro Nebenfach zehn Stunden „handlungsorientierte Themenbearbeitung“ vorgesehen sind, und wenn man die Kompetenzzuwächse der Schülerinnen und Schüler auf unterschiedlichen Ebenen betrachtet. Wie bereits erwähnt, war die beschriebene 12. Klasse eine sehr motivierte Klasse, die selbstgesteuertes und selbstorganisiertes Lernen bereits gewohnt war. Eine in diesen Fähigkeiten ungeübte Klasse hätte wahrscheinlich mehr „Übungsvorlauf“ mit Methodentrainingssequenzen benötigt. Es war für die Lernenden eine wertvolle Erkenntnis und Erfahrung, dass sie ihr fachliches Wissen, das sie im fächerverbindenden Unterricht gewonnen hatten, nun mit praktischen Erfahrungen innerhalb des Projektes, in der Realbegegnung mit Betroffenen, verbinden und immer wieder ihre Einstellung zum Streit ums Kopftuch auf die Probe stellen konnten.

In Bezug auf die politische Urteilsbildung zeigte sich, dass sich bei einigen Schülern das ursprüngliche, häufig wenig reflektierte, (Vor-)Urteil in der Brainstorming-Phase im Verlaufe der Unterrichtseinheit veränderte; was allerdings schwerer wiegt ist die Tatsache, dass die Begründungen und Wertungen im Kopftuchstreit bzw. -urteil im Verlaufe der einzelnen Phasen immer reflektierter und profunder wurden. Dies ist auch auf die unterschiedliche und ganzheitliche Herangehensweise an den Sachverhalt zurückzuführen, indem neben kognitivem Wissen auch Handlungs- und Erfahrungswissen eine große Rolle spielte. Auf eine immer wiederkehrende Reflexion des Unterrichtsprozesses und der Einstellungen der Schülerinnen und Schüler wurde viel Wert gelegt. Damit konnten auch die zwei Urteilkriterien Effizienz (Zweck-Mittel-Rationalität) und Legitimität (Wertrationalität) von den Schülerinnen und Schülern unterschieden werden und sie waren sich durch die vielfältigen Erfahrungen und Lernprozesse bewusst, dass sie in ihrem Urteil beide Kriterien zu berücksichtigen hatten.

Anmerkungen

- 1 Es werden hier die Bezeichnungen „projektorientierter Unterricht“ bzw. „Projektorientierung“ verwendet, die in ihren praktischen Bedeutungen offener sind als der festgelegte Begriff „Projektunterricht“ bzw. „Projekt“.
- 2 Vgl. zum Kopftuchurteil des Bundesverfassungsgerichtes die ausführliche Dokumentation und die Kommentierung von Heiner Adamski in der Zeitschrift GWP: Adamski, H.: Das Kopftuchurteil des Bundesverfassungsgerichts. Stärkung des Föderalismus, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik 4/2003, S. 479-490.
- 3 Es gab allerdings eine abweichende Meinung dreier Richter des Bundesverfassungsgerichtes, die der Auffassung waren, dass beamtete Lehrer „bereits vom Ansatz her nicht denselben Grundrechtsschutz wie Eltern und Schüler“ genießen würden, vgl. Urteil 2003.

Literatur

- Adamski, H.: Das Kopftuchurteil des Bundesverfassungsgerichts. Stärkung des Föderalismus, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik 4/2003, S. 479-490
- Breit, G./Weißeno, G.: Planung des Politikunterrichts. Eine Einführung, Schwalbach 2003
- Frey, K.: Die Projektmethode, Weinheim/Basel 1982
- Gudjons, H.: Handlungsorientiert lehren und lernen: Projektunterricht und Schüleraktivität, Bad Heilbrunn 1986
- Gudjons, H.: Selbstgesteuertes Lernen der Schüler: Fahren ohne Führerschein?, in: Pädagogik 5/2003, S. 6-10
- Hänsel, D. (Hg.): Das Projektbuch Grundschule, Weinheim/Basel 1995
- Hesselberger, D.: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung, Neuwied 1996
- Jung, E.: Projektunterricht, Projektstudie, Projektmanagement, in: sowi-online 2002
- Kaminski, H.: Projektmethode, in: Mickel, W.W (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung Schwalbach/Ts., 1999 S. 358-362
- Kuhn, H.-W.: Die Talkshow, in: Frech, S./Kuhn, H.-W./Massing, P. (Hg.): Methodentraining für den Politikunterricht, Schwalbach 2004, S. 117-144
- Kuhn, H.-W.: Fünf Unterrichtsstrategien, in: Kuhn, H.-W.: Urteilsbildung im Politikunterricht. Ein multimediales Projekt, Schwalbach 2003, S. 170-198
- Massing, P. im Interview mit Kuhn, H.-W.: ...wie lässt sich denn Politik überhaupt beurteilen, in: Kuhn, H.-W.: Urteilsbildung im Politikunterricht. Ein multimediales Projekt, Schwalbach 2003, S. 147-159
- Mietzel, G.: Wege in die Entwicklungspsychologie, Bd. 1: Kindheit und Jugend, Weinheim 1997
- Nonnenmacher, F.: Grundlagen eines ganzheitlichen Verständnisses von Lernprozessen in der Schule, in: Nonnenmacher, F. (Hg.): Das Ganze sehen. Schule als Ort politischen und sozialen Lernens, Schwalbach 1996, S. 11-30
- Peterßen, W. H.: Projektlernen im AWT-Unterricht, in: Informationen zu Arbeit, Wirtschaft und Technik 2/1996, Seite 4-12
- Reinhardt, Sibylle: Didaktik der Sozialwissenschaften. Gymnasiale Oberstufe. Sinn, Struktur, Lernprozesse, Opladen 1997
- Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 24. September 2003. Az.: 2 BvR 1436/02
- Weinmann, G.: Der Kopftuchstreit in Baden-Württemberg – Konturen der parlamentarischen Debatte und öffentlichen Diskussion im Fall „Ludin“, in: Gegenwartskunde 2/1999, S. 215-221
- Weinmann, G.: Urteilsbildung durch Handlungsorientierung? Der Fall „Ludin“ im Gemeinschaftskundeunterricht der gymnasialen Oberstufe, in: Gegenwartskunde 3/2000, S. 367-374
- Weißeno, G.: Wissen, in: Weißeno, G. (Hg.): Lexikon der politischen Bildung, Bd.1, Didaktik und Schule, Schwalbach 1999, S. 265-269

Carla Schelle: Politisch-historischer Unterricht hermeneutisch rekonstruiert. Von den Ansprüchen Jugendlicher, sich selbst und die Welt zu verstehen, Bad Heilbrunn: Klinkhardt 2003

Die Hauptthese des Buches lautet: Die „hermeneutische Kompetenz“ Jugendlicher ist eine wesentliche Voraussetzung für soziales Handeln, bleibt jedoch in der Politikdidaktik unbeachtet. An zwei Unterrichtsszenen (8. Klasse) arbeitet die Autorin heraus, wie Jugendliche deuten und was sie dabei stimuliert oder einschränkt.

Die erste Szene (Politik: „Herr der Fliegen“) erweist sich als „kleinschrittig gesteuerte Verständnissicherung“, die abweichende Schüler-Deutungen übergeht. Die hermeneutische Interpretation fußt auf vier Kulturtheorien, die jedoch – dramaturgisch geschickt – erst nach ihrer ersten Anwendung dargestellt und auf verwandte didaktische Ansätze geprüft werden:

1. SchülerInnen deuten kulturelle Ausdrucksformen und thematisieren so indirekt Ungleichheit, Macht- und Sinnzuschreibungen. Paten: Pierre Bourdieu; Rolf Schmiederer (Schülerinteressen).

2. SchülerInnen würdigen Differenzen kultureller Kontexte, suchen „das Eigene im Fremden“ und umgekehrt, artikulieren Verstehens-Grenzen. Paten: Clifford Geertz; Tilman Grammes (Wissensformen), Gotthart Breit (soziale Perspektivenübernahme).

3. SchülerInnen besitzen Vorstellungen von latenten Strukturen (heimlicher Lehrplan) und artikulieren normative Erwartungen – häufig durch provokante, entlarvende Kommentare. Paten: Ulrich Oevermann; Sibylle Reinhardt (praktische Hermeneutik).

4. SchülerInnen zeigen Gefühle und lesen „szenisch“ diejenigen anderer. In (meist unerwünschten) sinnlich-symbolischen Unterrichts-Beiträgen manifestieren sich Assoziationen und unterdrückte Bedürfnisse. Paten: Alfred Lorenzer; Siegfried George (meditative Selbstreflexion).

In der zweiten Unterrichtsszene (Geschichte: Gemälde der Kaiserkrönung Napoleons) dürfen die Jugendlichen ihre Verstehensansprüche – selbst nebensächliche oder falsche – ausdrücken und verhandeln. Anstelle eines „moralisierenden Direktheitspathos“ („Was hat das mit euch zu tun?“) stehen fremde Biogra-

fien: Politisches Lernen bedeutet hier, mit der „Zumutung von Fremdheit“ (Zeitabstand, Adelsmilieu, Mehrdeutigkeit) „gut klar zu kommen“ und Lebensstile als Zeichen (auch eigener) gesellschaftlicher Positionierung zu deuten.

Carla Schelle konzipiert eine Dramaturgie hermeneutischer Annäherungen an soziales Handeln vom „äußerlichen“ Habitus zu „inneren“ Gefühlen. Diese multiperspektivische Deutungsmusteranalyse – als Synthese aus sich meist abgrenzenden Zugängen – soll weitere Forschungsarbeiten inspirieren.

UnterrichtsforscherInnen und LehrerInnen erhalten Kriterien zur Wahrnehmung und Gestaltung „authentischer Momente“, in denen sich SchülerInnen den Gegenstand Gesellschaft zu eigen machen. Angedeutet bleibt, wie ein Unterricht, der politisch-historischen Alltagsvorstellungen Raum gibt und Deutungskompetenzen fördert, schließlich Brücken zu sozialwissenschaftlichen Betrachtungsweisen bauen kann. Vielleicht ließen sich mithilfe der genannten Politikdidaktiken entsprechende Unterrichtsmodelle entwickeln und erproben?

Andreas Petrik

Scherb, Armin (2004): Werteerziehung und pluralistische Demokratie. Politikdidaktische Annäherungen an ein pädagogisches Konzept für die öffentliche Schule. Peter Lang. Frankfurt/Main u.a.

Armin Scherb fragt in der *Einleitung* des vorliegenden Buches, „was Erziehung in der pluralistischen Demokratie tun soll und wie sie in der Praxis wirksam werden kann“ (17). Zur Beantwortung des ersten Teils der Frage identifiziert der Autor die Anforderung, die die pluralistische Demokratie an ein entsprechendes pädagogisches Konzept stellt. Diese wird beschrieben als Aufrechterhaltung des Spannungsverhältnisses von Selbstbestimmung und normativer Bindung sowie als Ausgleich dieses Spannungsverhältnisses. Die einseitige Betonung eines Pols gefährde den jeweils anderen und sei deshalb für ein pädagogisches Konzept in der pluralistischen Demokratie nicht geeignet. Leider wird die spezifische Verbindung von pluralistischer Demokratie und der Aufrechterhaltung bzw. dem Ausgleich des Spannungsverhältnisses – bis auf spätere

Hinweise auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung (150) – nicht begründet. Der Autor verweist auf Ausführungen an anderer Stelle. So richtet sich der Fokus der Studie auch auf den zweiten Teil der Frage, wie nämlich die (wie auch immer) identifizierte Anforderung in der Praxis wirksam werden kann.

Im zweiten Teil der Arbeit, der *Analyse*, werden entsprechend die zu Grunde gelegten Ethiken von fünf „Werteerziehungskonzeptionen“ (18) vorgestellt und darauf geprüft, ob sie in der Lage sind, die Aufrechterhaltung und den Ausgleich des Spannungsverhältnisses zu gewährleisten sowie Relevanz für unterrichtliche Praxis zu entfalten. Diese Konzeptionen sind der „Ansatz der Wertevermittlung“, der „Wertklärungsansatz“, der „strukturgenetische Ansatz“, der „diskurstheoretische Ansatz“ sowie der „Empathieansatz“. Disqualifiziert werden solche, die entweder relativistische (Subjektbetonung) oder die monistische (normative Bindung) Ethiken enthalten. Der strukturgenetischen Theorie moralischer Urteilsbildung (Kohlberg) und der Diskursethik (Habermas) werden die Fähigkeit zur Aufrechterhaltung und zum Ausgleich des Spannungsverhältnisses zugesprochen. Beide Ansätze vertreten ein deontologisch-rationalistisches Konzept von Moral und konzipierten rationale moralische Urteile als notwendig individuell *und* an soziale Kontexte gebunden.

Im dritten und letzten Teil der Studie werden *Resultate* vorgestellt. Zunächst wird – überraschend – die Zieldiskussion nochmals

aufgegriffen; die Aufrechterhaltung und der Ausgleich des Spannungsverhältnisses werden diskutiert im Kontext des Begriffs des ‚Verfassungspatriotismus‘ und des Wertewandelansatzes von Helmut Klages. Sodann erfolgt die für die Beantwortung der Fragestellung wichtige Besinnung auf den Weg, auf die Entfaltung unterrichtspraktischer Relevanz. Die zentrale Bedingung der rationalen moralisch-politischen Urteilsbildung im Anschluss an Kohlberg und Habermas und damit der Aufrechterhaltung und des Ausgleichs des Spannungsverhältnisses wird letztlich in der Absicherung des rationalen Charakters dieser Urteilsbildung gesehen. Diese soll erfolgen durch Verfahren wie die Reflexion auf Werte, das Meta-Gespräch, die Verfasstheit der Urteilsbildung und durch Irrationalität (Einbeziehung ästhetischer Aspekte). Schließlich fordert der Autor adäquate schulische Rahmenbedingungen, die er in einer autonomen, demokratisch verfassten Schulgemeinde erkennt und darlegt.

Das besondere Verdienst des Buches ist es, vor dem Hintergrund der Anforderungen der pluralistischen Demokratie, die begründete Auswahl von Werterziehungskonzeptionen vorgenommen sowie unterrichtliche und schulische Bedingungen der Realisierung der als relevant erkannten Konzeptionen identifiziert zu haben. Insofern bedient das Buch ein theoretisches und ein praktisches Interesse.

Michael May

Wege aus der Rentenkrise: Reformoptionen im Vergleich

Sven Stadtmüller

Inhalt

1. Die Struktur der Alterssicherung in Deutschland
 - 1.1 Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Alterssicherung
 - 1.2 Bewertungskriterien für Reformvorschläge
2. Reformvorschläge für die GRV: Alternativen zum Umlagesystem
 - 2.1 Die steuerfinanzierte Grundrente
 - 2.2 Das Kapitaldeckungsverfahren
3. Reformen im Umlagesystem: Erweiterung der Beitragsbasis
 - 3.1 Die Bürgerversicherung
 - 3.2 Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials
4. Reformen im Umlagesystem: Verlängerung der Beitragspflicht
 - 4.1 Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters
 - 4.2 Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters
5. Reformen im Umlagesystem: Begrenzung der Ausgaben
 - 5.1 „Einfrieren“ der Beitragsbemessungsgrenze
 - 5.2 Die degressiv dynamische Rente
 - 5.3 Differenzierung der Rente nach der Kinderzahl
 - 5.4 Entkopplung der Rentenfinanzen von anderen Bereichen
 - 5.5 Senkung des Rentenniveaus
6. Schlussfolgerungen

Schon seit Jahren weisen Ökonomen und Sachverständige auf die zunehmenden – insbesondere aus der demographischen Entwicklung erwachsenden – Herausforderungen für die Systeme der sozialen Sicherung hin. Die Notwendigkeit für grundlegende Reformen im System der Altersvorsorge wird schon durch die Heranziehung von Extrapolationen bezüglich der Entwicklung des Rentenbeitragssatzes offensichtlich: Nach Berechnungen des ifo-Institutes (von Weizsäcker und Werding 2002: 43) überschreitet der Beitragssatz kurz vor 2030 die 23 Prozent-Marke und steigt bis zum Jahr 2050 weiter auf 25,4 Prozent an. Dieser deutliche Anstieg des Beitragssatzes zur GRV ist eine Wirkung demographischer Prozesse – namentlich der steigenden Lebenserwartung und der niedrigen Fertilität. Im Zuge dieser Entwicklungen verändert sich das Verhältnis von erwerbsfähigen Personen und Personen im Rentenalter: Die vom erwerbsfähigen Bevölkerungsteil zu tragende Bürde wird größer. Noch dramatischer als gemäß den Prognosen des ifo-Institutes gestaltet sich die Entwicklung des Beitragssatzes, wenn man der Analyse der Bevölkerungswissenschaftler Jim Oeppen und James W. Vaupel Glauben schenkt. Diese fanden heraus, dass die Lebenserwartung von Frauen mit einer verblüffenden Regelmäßigkeit in jedem Jahr um etwa 89 Tage und jene von Männern um rund 81 Tage ansteigt (zitiert nach Werding und von Weizsäcker 2002). Schreibt man diesen Trend fort, so ergibt sich im Jahre 2050 ein Beitragssatz von 31 Prozent. Da der Rentenzuschuss im Bundeshaushalt an den Beitragssatz gekoppelt ist, müsste auch dieser bei konstanter Staatsquote von 18 auf 26 Prozent bis 2050 ansteigen. Werding und von Weizsäcker (2002: 43) verdeutlichen die damit einhergehende Dramatik: „Müsste der Bundesfinanzminister heute einen Anstieg des Rentenzuschusses auf mehr als ein Viertel des Haushalts gegenfinanzieren, so würde es gerade ausreichen, die Ausgaben für den Bau von Straßen und Wasserwegen ersatzlos zu streichen, alle Neuanschaffungen der Bundeswehr einzustellen und keine Bundesmittel für Hochschulen, berufliche Weiterbildung sowie Kunst und Kultur mehr bereit zu stellen.“

Trotz des offensichtlichen Handlungsbedarfs ist die öffentliche Diskussion über Reformen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) jedoch von Kurzsicht geprägt, die Vielfalt der Notoperationen am System haben dem Begriff „Rente nach Kassenlage“ Hochkonjunktur verliehen. Diese Arbeit unternimmt nun den Versuch, die Debatte um Reformen in der GRV zu systematisieren. Hierfür ist es zunächst notwendig, im Anschluss an eine kurze Darlegung der Struktur der GRV aufzuzeigen, mit welchen Problemen sich das System der Altersversorgung gegenwärtig und zukünftig konfrontiert sieht. Auch dies wird nur in groben Zügen geschehen, da der Schwerpunkt der Arbeit auf der Vorstellung und Bewertung der einzelnen Reformkonzepte liegt.

Zur Beurteilung der Reformvorschläge, welche einen vollständigen oder partiellen Wechsel in ein anderes Modell der Altersversorgung anstreben, werden Kriterien erarbeitet, mit deren Hilfe die Zweckmäßigkeit der Reformoptionen bewertet werden kann. Diese Reformen werden im Anschluss daran vorgestellt und anhand der Kriterien einer kritischen Würdigung unterzogen. Die Arbeit setzt dann mit einer Vorstellung der Reformoptionen fort, die sich auf Veränderungen im bestehenden System beziehen. Die Evaluation dieser Vorschläge orientiert sich an der Frage, ob die dargelegten Optionen zum einen die Finanzlage der GRV verbessern können und ob dabei gleichzeitig das Prinzip der Solidarität, die Lohnersatzfunktion und der Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente beibehalten werden. Dabei werden die

Alternativen systematisch nach ihrer Schwerpunktsetzung unterschieden, welche in der Erweiterung der Beitragsbasis, der Verlängerung der Beitragspflicht und in der Begrenzung der Ausgaben der GRV liegen.

1. Die Struktur der Alterssicherung in Deutschland

Das System der Alterssicherung in Deutschland kann im Wesentlichen als ein „Drei-Säulen-Modell“ charakterisiert werden. Dabei besteht die erste Säule aus den Regelsicherungssystemen für bestimmte Personengruppen. Neben der GRV stellt das beamtenrechtliche Versorgungssystem das quantitativ bedeutsamste Sicherungssystem dar. Beide Systeme sind umlagefinanziert, was bedeutet, dass „die Versorgung der nicht mehr arbeitsfähigen Bevölkerung durch Transfers der jeweils erwerbstätigen Generation sichergestellt wird. Kennzeichnend für das Umlageverfahren ist die Eigenschaft, dass der Träger des Systems zu keinem Zeitpunkt (über eine geringe Liquiditätsreserve hinaus) über nennenswertes Vermögen verfügt“ (Breyer 2000: 385).

Die zweite Säule der Altersvorsorge ist betrieblicher Art und ist im Privatsektor kapitalfundiert, bei der auf Tarifverträgen beruhenden betrieblichen Alterssicherung für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Sektors überwiegend umlagefinanziert. Die dritte Säule stellt schließlich die freiwillige private Vorsorge dar, die kapitalfundiert ist (vgl. Schmähl 2001a: 128). Kapitalfundierung bzw. Kapitaldeckung bezeichnet dabei den Sachverhalt, dass sich das Einkommen im Alter aus der verzinnten Rückzahlung einer im Erwerbsabschnitt getätigten und auf Kapitalmärkten angelegten Ersparnis speist (vgl. Breyer 2000: 385).

Mit Blick auf die quantitative Bedeutung der drei dargestellten Säulen stellt Schmähl (2001a: 129) fest, dass gemessen an den Ausgaben der verschiedenen Träger der Altersversorgung Ende der 90-er Jahre rund 68 Prozent auf die GRV und 12 Prozent auf die Beamtenversorgung entfielen. Die restlichen 20 Prozent sind zu etwa gleichen Teilen der zweiten und dritten Säule der Altersversorgung zurechenbar. Schon der Blick auf diese Zahlen verdeutlicht die enorme Wichtigkeit der GRV für die Sicherung des Lebensstandards im Alter – und rechtfertigt somit den breiten Raum, welchen die Diskussion über mögliche Reformkonzepte dieser Säule der Altersversorgung einnimmt.

1.1 Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Altersvorsorge

Bei den beiden großen Problemen des Systems der Alterssicherung handelt es sich zum einen um den demographischen Wandel und zum anderen um die Arbeitslosigkeit.

Basiert ein System der Altersversorgung auf dem Generationenvertrag – zahlt also die erwerbstätige Bevölkerung die Renten für die nicht mehr erwerbstätigen Personen – so wird dieses System im Zuge einer zunehmenden Alterung der Gesellschaft mit voller Wucht getroffen. Dieser Alterungsprozess, der in einer höheren fernen Lebenserwartung und einer im Vergleich zu früheren Jahren niedrigen Fertilität seinen Ursprung besitzt, bewirkt eine Veränderung des so genannten Altenquotienten, also der Anteil der über 60-Jährigen im Verhältnis zu

den 20- bis 59-Jährigen. Prognosen auf der Grundlage der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes ergeben, dass im Jahre 2050 dieser Quotient bei 78 Prozent liegt, also auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter etwa 78 Personen im Rentenalter kommen. Im Jahre 2001 lag dieser Quotient noch bei etwa 44 Prozent (vgl. Rürup 2000: 75). Betrachtet man jedoch den Altersquotienten 20/65 – und erweitert die Grenze des erwerbsfähigen Alters somit nach oben – ergäbe sich für das Jahr 2050 „nur“ ein Quotient von 55 Prozent (www.destatis.de). Ganz gleich wie die Berechnung erfolgt: Die Last, die die Personen im erwerbsfähigen Alter zu tragen hätten, würde somit – *ceteris paribus* – stark ansteigen.

Dennoch betrachten manche Autoren die Probleme, die aus dem demographischen Wandel erwachsen, als bewältigbar, wenn es denn gelänge, die Arbeitslosigkeit in Deutschland wirksam zu bekämpfen. Vor allem Bäcker u.a. (2000: 311) wehren sich gegen den „demographischen Determinismus“ und gehen davon aus, dass die Finanzlage der GRV unter der Prämisse der Vollbeschäftigung auf einen Schlag „saniert“ wäre. Allein für 1997 verursachte die Arbeitslosigkeit Mindereinnahmen und Mehrausgaben für die GRV in Höhe von knapp 16 Milliarden DM, wie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit berechnete. Für die GRV resultieren aus Arbeitslosigkeit kürzere Beitragszeiten und in der Regel längere Rentenlaufzeiten, vor allem dann, wenn Arbeitslose im höheren Alter in die Rente überwechseln.

Ein letzter Aspekt, der im Zuge der Arbeitsmarktsituation als Explanandum für die Probleme der GRV genannt werden sollte, bezieht sich auf die zunehmende Erosion des Normalarbeitsverhältnisses. Der so genannte Eckrentner, also jener Rentner, der 45 Jahre ein Gehalt bezieht, das dem Durchschnitt aller Beitragszahler entspricht, ist nämlich annahmegemäß über seine gesamte Erwerbsphase abhängig vollzeitbeschäftigt. Durch die starke Zunahme von anderen Arbeitsverhältnissen – insbesondere der Teilzeitarbeit – ist zu fragen, inwieweit diese Annahme noch der Realität entspricht.

1.2 Bewertungskriterien für Reformvorschläge

Um zu einer Beurteilung der Vorschläge zu einer Reform der GRV, welche eine Überwindung des bestehenden Systems beinhalten, gelangen zu können, ist es notwendig, Kriterien zu formulieren, mit deren Hilfe eine fundierte Bewertung möglich ist. Daher werden nun im Folgenden fünf solcher Kriterien eingeführt (Hof 1999: 7ff).

Das erste Kriterium zur Beurteilung von Alterssicherungssystemen bei alternativen Finanzierungsarten ist das der finanzwirtschaftlichen Effizienz. Hiermit ist das Verhältnis von Beitragszahlungen und Rentenleistungen gemeint. Erhält man aus zwei verschiedenen Alterssicherungssystemen bei gleicher Beitragszahlung in einem System beim Eintritt des Versicherungsfalles höhere Leistungen als in einem anderen System, so kann gemäß dieses Kriteriums eine eindeutige Rangordnung abgeleitet werden.

Das Kriterium der Versorgungsniveau-Sicherheit bezieht sich auf die sozialpolitische Aufgabe der Altersversorgung, den Lebensstandard zu erhalten. Empirisch meßbar ist dieses Kriterium wohl am ehesten durch das so genannte „Eckren-

tenniveau“, welches gerade postuliert, den Zielwert der Lebensstandardsicherung darzustellen. Dennoch ist es fraglich, ob die Versorgungsniveau-Sicherheit auch dann noch gewährleistet ist, wenn viele Rentner Leistungen aus der Altersversorgung beziehen, die sich nicht merklich vom Sozialhilfeniveau unterscheiden. Welche Rolle also beispielsweise eine Senkung des Eckrentenniveaus mit Blick auf dieses Kriterium spielt, wird noch zu erörtern sein.

Die Beziehungen zwischen geleisteten Beiträgen und empfangenen Leistungen, die so genannte Beitragsäquivalenz, stellt gemäß Hof das dritte Kriterium zur Beurteilung von Alterssicherungssystemen dar. In diesem Zusammenhang spielt auch die Frage der Verteilungsgerechtigkeit eine Rolle. Naturgemäß geht eine niedrige Beitragsäquivalenz mit hohen Umverteilungen einher. Jedoch erscheint eine Bewertung auf der Grundlage dieses Kriteriums besonders schwierig zu sein. Während bei der finanzwirtschaftlichen Effizienz und der Versorgungsniveau-Sicherheit kaum jemand bestreiten würde, dass eine hohe Effizienz und eine hohe Sicherheit der Versorgung positiv zu bewerten sind, stellt sich die Frage, ob dies für die Beitragsäquivalenz gleichermaßen gilt. Eine Bewertung dieses Kriteriums hat viel eher als die beiden zuvor genannten einen „ideologischen Beigeschmack“. Schließlich kommt es darauf an, ob man eher dem Solidaritätsprinzip anhängt und somit Umverteilung prinzipiell gut heißt oder ob man das Leistungsprinzip befürwortet und somit eine hohe Beitragsäquivalenz einfordert.

Hof formuliert als viertes Kriterium die „Politik-Resistenz“ des Alterssicherungssystems. Damit ist nicht gemeint, wie elastisch das System gegenüber Reformen ist, sondern ob diskretionäre Eingriffe von Seiten der Politik möglich sind. Ein solcher Eingriff wäre beispielsweise dann gegeben, wenn zur Deckung von Defiziten in anderen Bereichen die angesammelten Rücklagen der Rentenversicherung eingesetzt würden.

Schließlich kann die exogene Immunität als Kriterium herangezogen werden. Hiermit ist die Frage gemeint, wie sensibel ein Alterssicherungssystem auf exogene Einflüsse der Demographie, des Arbeitsmarktes, des Kapitalmarktes oder auch der Globalisierung reagiert. Auf der Basis der hier formulierten Kriterien kann nun dazu übergegangen werden, die Reformvorschläge, welche eine Überwindung des bestehenden Systems implizieren, vorzustellen und zu bewerten.

2. Reformvorschläge für die GRV: Alternativen zum Umlagesystem

Die vielfältigen Vorschläge zur Reform der GRV sollen in diesem Kapitel systematisiert und kritisch gewürdigt werden. Zudem werden die unterschiedlichen Reformoptionen getrennt nach ihrer Verortung im gegenwärtigen System der GRV behandelt. So werden zunächst diejenigen Reformvorschläge behandelt, die grundsätzlich bei einer Überwindung des aktuellen Systems ansetzen. Vor dem Hintergrund der gerade erarbeiteten Kriterien werden diese Vorschläge dann kritisch betrachtet. Anschließend werden Reformoptionen vorgestellt, die das bestehende System verändern wollen und am Kriterium der Zielführung und Ausgewogenheit evaluiert. Dabei wird gefragt, ob die hier angeführten Reformen die Finanzlage der

GRV verbessern und dabei das Prinzip der Solidarität, der Lohnersatzfunktion und dem Grundsatz der Lohn- und Beitragsbezogenheit der Rente beibehalten.

Es sei bereits im Vorfeld erwähnt, dass solche Ansatzpunkte wie eine Erhöhung des Bundeszuschusses oder die Verringerung der Schwankungsreserve, also des Notgroschens der Rentenkasse, aus der Betrachtung ausgeblendet werden, da es sich nach Meinung des Verfassers nicht um wirkliche Reformen, sondern eher um „Flickschusterei“ handelt. Gleiches gilt für eine Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung – eine Maßnahme, die arbeitsmarktpolitische Bemühungen konterkarieren würde, da sie lohnnebenkostensteigernd und damit beschäftigungsdämpfend wirkt.

2.1 Die steuerfinanzierte Grundrente

Überlegungen, eine so genannte steuerfinanzierte Grund- oder Staatsbürgerrente einzuführen, sind schon in der Mitte der 80-er Jahre entstanden. Dabei soll das gesamte Alterssicherungssystem ersetzt werden und jeder älterer Mensch ab einer bestimmten Altersgrenze Anspruch auf eine Grundrente haben. Auf diesem Weg sollen die künftigen Beitragszahler entlastet, Altersarmut vermieden und die Gleichbehandlung aller Bürger gewährleistet werden.

In ihren Ausführungen zur Konzeption der Grundrente unterscheiden sich Hof und Bäcker et. al zum einen in der Höhe des Rentenanspruchs und zum anderen in den Voraussetzungen für den Anspruch selbst. Während Hof für die Höhe der Grundrente den Wert von 55 Prozent des durchschnittlichen Volkseinkommens pro Kopf heranzieht (was auf der Basis von 1998 knapp 1600 DM wären), sprechen Bäcker et. al von einem Leistungssatz, der auf der Ebene des Sozialhilfeniveaus liegt (im Jahre 1997 sprechen sie von 1200 DM). Nennen Bäcker et. al (2000: 317) außer der Überschreitung der Altersgrenze keine Voraussetzungen für den Rentenbezug, ist für Hof eine Steuerpflicht von mindestens 25 Jahren notwendig, um die Grundrente beanspruchen zu können (vgl. Hof 1999: 10) Diese Unterscheidungen sind jedoch recht willkürlich, da wohl fast jeder Befürworter dieser Reformoption andere Parameter hinsichtlich Altersgrenze, Rentenniveau u.a. als sinnvoll erachtet. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass der Grundgedanke dieses Konzepts kaum variiert. Somit steht einer Bewertung dieser Reformoption anhand der erarbeiteten Kriterien nichts im Wege.

Ganz offensichtlich existiert in einem Altersversorgungssystem mit Grundrente keine Rentabilität, daher ist das System nicht finanzwirtschaftlich effizient. Hof (1999: 10) verweist vielmehr darauf, dass die Grundrente eine starke Zunahme der effektiven Steuerbelastung zur Folge hätte. Berechnungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Wirtschaftsministerium aus dem Jahre 1998 haben ergeben, dass für eine Finanzierung der Grundrente eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um 15 bis 20 Prozentpunkte notwendig sei.

Die Erfüllung des Kriteriums der Versorgungsniveau-Sicherheit ist gerade das Ziel einer steuerfinanzierten Grundrente. Durch sie soll Altersarmut verhindert werden. Dies gelingt, wenn bei der Grundrente das allgemeine Rentenniveau nicht zu niedrig angesetzt wird. Auf der anderen Seite ist jedoch zu fragen, wie es um die Versorgungsniveau-Sicherheit bestellt ist, wenn man den Blick auf die erwerbstätige Generation richtet. Diese müsste nämlich nicht nur höhere Steuern in Folge des

Systemwechsels tragen, sondern gleichzeitig auch die Finanzierung der laufenden Renten nach dem Umlagesystem finanzieren, bis diese auslaufen. Dies liegt daran, dass die gesetzlichen Renten und Rentenanwartschaften einer grundgesetzlichen Eigentumsgarantie unterliegen (vgl. Bäcker 2000: 318). Schließlich müsste die erwerbstätige Generation noch für die ergänzende, private Altersversorgung sparen, wenn sie sich nicht ausschließlich mit der Grundrente begnügen möchte. Die Belastungen für diese Generation wären bei einem Systemwechsel somit enorm.

Auch die Frage nach der Beitragsäquivalenz läßt sich einfach beantworten. Dieses Prinzip wird völlig aufgegeben – statt dessen handelt es sich bei der steuerfinanzierten Grundrente um einen großen Umverteilungsapparat. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, wie sich eine völlige Entkopplung vom Äquivalenzprinzip auf die Arbeitsproduktivität auswirkt. Da eine Grundrente auch ohne oder gegen nur geringe Vorleistung gewährt wird, könnte sich dies negativ auf die Arbeitsmotivation auswirken – ein weiteres Problem für die Stabilität der Sozialsysteme, die auf einen hohen Beschäftigungsgrad angewiesen sind.

Während schließlich die Politikresistenz des Systems der steuerfinanzierten Grundrente durch eine grundgesetzliche Absicherung gegeben sein dürfte, reagiert auch dieses System sensibel auf exogene Schocks. So wird der Alterungsprozess in der Gesellschaft dazu führen, dass die Zahl der Personen mit Rentenansprüchen stetig wächst, während die Zahl der Erwerbstätigen bzw. Personen im erwerbsfähigen Alter gleichzeitig stagniert oder gar sinkt. Die Folgen kann man sich leicht ausmalen: Beträchtliche Steuererhöhungen werden notwendig, um die Vielzahl der Rentenansprüche befriedigen zu können oder es kommt zu einer Rentenniveausenkung. Im Grunde stehen dem System der steuerfinanzierten Grundrente dann ähnliche Diskussionen ins Haus, wie sie heutzutage über die Zukunft der GRV geführt werden.

2.2 Das Kapitaldeckungsverfahren

Einer großen Popularität erfreut sich das Kapitaldeckungsverfahren, das als eine wichtige Reformoption der GRV anzusehen ist. Die Befürworter dieser Konzeption bevorzugen entweder einen partiellen Umbau des bestehenden Systems in Richtung Kapitaldeckung oder einen radikalen Systemwechsel. Wie bereits in Kapitel zwei definiert, basiert der Gedanke des Kapitaldeckungsverfahrens auf der Ansparung von Kapital, wobei der Staat die Einhaltung der privaten Verträge sicherstellen muss. „Im Gegensatz zum Umlageverfahren werden die eingezahlten Beiträge nicht sofort verausgabt, sondern über die Dauer der Beitragszeit angespart. Dadurch wird im Zeitverlauf ein Kapitalstock aufgebaut, der dann im Alter wieder ausbezahlt wird“ (Bäcker 2000: 319). Diesem Grundgedanken entspricht somit im Wesentlichen ein umfassender Ausbau der dritten Säule der Altersversorgung.

Ein Aspekt, der dem Kapitaldeckungsverfahren zugute gehalten wird, ist seine im Vergleich zum Umlageverfahren höhere Rendite. Damit ist die finanzwirtschaftliche Effizienz höher, wenngleich diese Meinung nicht von allen geteilt wird. Hans-Werner Sinn und Martin Werding (2000: 12) sprechen davon, dass die „vom Lohnsummenwachstum getragene Umlagefinanzierung in der Regel deutlich schlechter ab(schneidet) als eine Kapitaldeckung, deren Erträge sich am Kapitalmarktzins orientieren.“ Neumann (1998: 260) lobt ebenfalls den „Renditevorsprung“ des Kapitalde-

ckungsverfahrens gegenüber der Umlagefinanzierung. Schließlich glaubt auch Friedrich Breyer (2000: 391), „dass das Kapitaldeckungsverfahren bei zukunftsbezogener Betrachtung mit hoher Wahrscheinlichkeit, wenn auch nicht mit absoluter Sicherheit, für eine Generation als Ganze eine höhere Rendite der angelegten Beträge erbringen wird als das Umlageverfahren.“

Auf der anderen Seite bestehen jedoch Zweifel an der Rentabilität der Kapitalmärkte. So spricht beispielsweise der Grüne Sozialexperte Oswald Metzger davon, dass man mit Phantasie zwar kurzfristig eine Börseneuphorie auslösen, aber keine solide Altersvorsorge betreiben kann. „Wer an hohe Renditen glaubt, sollte daran denken, dass er sie häufig selbst als Steuerzahler mitfinanziert. Deshalb gibt es in einer alternden Gesellschaft natürliche Grenzen ökonomischen Wachstums und der Kapitalmarktrenditen“ (Metzger 2003: 62). Auch für Bäcker et. al (2000: 319) bestehen erhebliche Anlage- und damit Zins- bzw. Renditerisiken, was zugleich Unsicherheit über die Höhe der später einmal zu erwartenden Rente bedeutet. Somit kann man sich zusammenfassend am ehesten der Meinung Breyers anschließen und nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von einer höheren Rendite im Kapitaldeckungsverfahren im Vergleich zum Umlageverfahren sprechen.

Vorsicht ist auch mit Blick auf das Kriterium der Versorgungsniveau-Sicherheit geboten. Sofern der Umbau zum Kapitaldeckungsverfahren von einer freiwilligen privaten Vorsorge ausgeht, bleibt zu fragen, wie es um die Altersversorgung jener Bevölkerungsgruppe bestellt ist, die nur geringe Möglichkeiten besitzt, in ihrer Erwerbsphase für das Alter vorzusorgen. Außerdem bricht die Versorgungsniveau-Sicherheit auch dann in sich zusammen, wenn es zu exogenen Schocks an den Kapitalmärkten kommt und gegebenenfalls risikoreiche Anlagen massiv an Wert verlieren. Schließlich – und als wohl wichtigster Einwand zumindest gegen einen vollständigen Umbau hin zur Kapitaldeckung – ist erneut das Übergangsproblem zu nennen. Für die erwerbstätige Generation käme ein solcher Übergang nämlich wieder einer Doppelbelastung gleich, da diese neben dem Aufbau des Kapitalstocks auch noch die bestehenden Rentenansprüche zu bedienen hätte. Daraus würde, wie schon bei der steuerfinanzierten Grundrente, eine Überforderung dieser Generation resultieren. „Die Höhe dieser Belastungen entspricht dem Barwert der aktuell bestehenden Rentenansparungen, die als versteckte Staatsschuld interpretiert werden können, und beläuft sich derzeit (1999) auf schätzungsweise 10 bis 12 Billionen DM“, erläutert Hans-Werner Sinn (ders. und Werding 2000: 13) vom ifo-Institut. Für ihn steht somit fest: „Schon diese Größenordnung macht den vollständigen Übergang praktisch unmöglich.“ Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium sprach sich aus eben diesem Grund 1998 für eine partielle Kapitaldeckung mit variabler Sparquote aus (vgl. Hof 1999: 13).

Die Beitragsäquivalenz sowie die Politikresistenz sind in einem Kapitaldeckungsverfahren vergleichsweise hoch. Während im Umlageverfahren keine fundierte Anwartschaft besteht, sondern es sich nur um einen Rechtsanspruch gegen eine zukünftige Generation handelt, erwirbt der Versicherte beim Kapitaldeckungsverfahren einen Vermögensbestand, den er im Alter aufzehren kann. Die Ertragsrate entspricht hier dem Realzins. Im Umlageverfahren kann der heutige Beitragszahler nicht einschätzen, ob er später das derzeit definierte Leistungsniveau auch erhalten wird, da nicht sicher ist, wem die Politik etwaige Finanzierungsprobleme aufbürdet. Bei der Kapitaldeckung hingegen kann der Auszahlungsanspruch nicht durch politische Eingriffe ge-

mindert werden, auch wenn man hier nicht ausschließen sollte, dass ein hoher Kapitalstock – sofern die Kapitaldeckung gänzlich oder zum Teil über den Staat organisiert ist – finanzpolitische Begehrlichkeiten wecken kann (vgl. Neumann 1998: 263).

Die Anfälligkeit des Kapitaldeckungsverfahrens gegenüber exogenen Schocks ist jedoch recht hoch. Während Hof (1999: 13) seine Bedenken nur mit Blick auf die Sensibilität internationaler Finanzmärkte äußert, sehen Bäcker et. al (2000: 320) auch einen indirekten Zusammenhang zur Bevölkerungsentwicklung. Steigt nämlich die Zahl jener, die ihr angespartes Kapital aufzehren und in Geld umwandeln wollen, und wird gleichzeitig die Zahl der Sparer kleiner, so steigt die Gefahr, dass der Kapitalbestand durch das Entsparen entwertet wird. „...Wenn es bei einer schrumpfenden Bevölkerung nicht genügend Käufer für die aufzulösenden Vermögenstitel einer wachsenden Zahl von RentnerInnen gibt, fällt deren Kurs und damit deren Wert. Das gesparte Kapital würde sich dann als zu gering herausstellen, um den Lebensstandard zu sichern.“

3. Reformen im Umlagesystem: Erweiterung der Beitragsbasis

Die nun folgenden, zahlreichen Vorschläge zur Reformierung der GRV sind allesamt systemimmanente Reformen mit dem Ziel, das Umlageverfahren zu erweitern bzw. zu optimieren. Dabei sollen zunächst solche Reformvorschläge vorgestellt werden, die auf eine Erweiterung der Beitragsbasis abzielen.

3.1 Die Bürgerversicherung

In der aktuellen politischen Diskussion ragt – wenn von einer Reform der GRV die Rede ist – zurzeit das Modell der Bürgerversicherung heraus. Dieses Konzept zählt im Rahmen dieser Arbeit zu einer systemimmanenten Reformoption und wird daher nicht mehr an den Kriterien von Hof evaluiert. Diese Einordnung lässt sich damit rechtfertigen, dass es sich bei der Bürgerversicherung im Wesentlichen um eine Erweiterung der Beitragsbasis handelt, also auch solche Berufsgruppen wie Beamte und Selbständige Mitglieder der GRV werden. Zudem würden in die Berechnung der Beiträge für die Rentenversicherung auch andere Einkünfte wie Zinsen aus Kapitalanlagen und Mieteinkünfte einbezogen werden. Auch über eine Anhebung oder völlige Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze wird in dieser Debatte diskutiert. Die Beitragsbemessungsgrenze ist die Obergrenze des monatlichen Bruttoeinkommens, bis zu deren Höhe die Arbeitnehmer Rentenbeiträge zahlen müssen. Arbeitseinkommen, die über dieser Grenze liegen, sind nicht beitragspflichtig, werden aber auch bei der Rentenberechnung nicht mehr berücksichtigt (vgl. www.abendblatt.de).

Wirft man die Frage auf, ob ein solches Konzept zu einer besseren Finanzsituation der GRV führen würde, so lautet die Antwort zunächst einmal: Ja. Schließlich fließt durch die Verbreiterung der Beitragsbasis mehr Geld in die Rentenkasse, insbesondere von den so genannten „Besserverdienern“, also Berufsgruppen, die im Vergleich zu den bisherigen Beitragspflichtigen im Mittel ein höheres Einkommen

erzielen. Allerdings weisen die Kritiker darauf hin, dass die Bürgerversicherung keine längerfristige Lösung der grundsätzlichen Probleme darstellt. Aus den zusätzlichen Einzahlern werden nämlich auf absehbare Zeit auch zusätzliche Anspruchsberechtigte. Deren Anwartschaften fielen genau zu jenem Zeitpunkt an, zu dem auf Grund der demographischen Entwicklung ohnehin schon weniger Einzahler vorhanden sind. Somit argumentieren die Kritiker, dass der Kollaps der Sozialkassen nicht behoben, sondern nur in die Zukunft aufgeschoben wird (vgl. www.sueddeutsche.de). Also ist es zumindest fraglich, ob das Reformkonzept Bürgerversicherung tatsächlich zielführend in dem Sinne ist, als dass es das Rezept für eine solide Finanzlage der GRV darstellt.

Das Prinzip der Solidarität würde durch eine solche Reform wohl verstärkt Geltung erlangen, da tatsächlich alle Berufsgruppen Mitglieder der GRV sind, wohingegen sich an der Lohnersatzfunktion der Rente und an der Lohn- und Einkommensorientierung nichts ändern würde (außer man fasst den Einkommensbegriff nicht nur als „Arbeitseinkommen“ auf, sondern versteht darunter auch Einkommen aus Zinsen oder Mieteinkünften).

Ein Problem, mit dem der Übergang zur Bürgerversicherung allerdings behaftet ist, bezieht sich einmal mehr auf Schwierigkeiten im Systemwechsel. Wer schon im Berufsleben steckt, hat in seinem jeweiligen Rentensystem schon Ansprüche erworben. „Die alle in ein neues System zu integrieren, ist ungemein schwierig. Viele Experten halten das gar für unmöglich“ (www.abendblatt.de). Somit wäre die Bürgerversicherung zunächst ein Modell für Berufseinsteiger, während der Umbau des Systems eine gesamte Arbeits-Generation dauern würde. In diesem Zeitraum müssten dann wiederum die Ansprüche der Rentner und Pensionäre weiter bedient werden.

3.2 Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials

Wie bereits dargelegt, resultieren die gegenwärtigen Probleme der GRV nicht nur aus der demographischen Entwicklung, sondern auch aus der hohen Arbeitslosigkeit. Ist nämlich ein hoher Bevölkerungsanteil erwerbslos, verringert sich zwangsläufig die Zahl der Beitragszahler, was zu Defiziten in der Rentenkasse führt. So halten Bäcker et. al (2000: 312f.) die Frage für weitaus bedeutsamer als die demographischen Gesichtspunkte „wie ein Abbau der Arbeitslosigkeit erreicht und ein hohes Beschäftigungsniveau gesichert werden kann.“ Gleichermaßen berufen sie sich auf Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, wonach die Finanzlage der GRV bei Vollbeschäftigung auf einen Schlag saniert wäre.

Um das Potenzial an erwerbsfähigen Personen zu erhöhen und damit die Beitragsbasis zu erweitern, werden verschiedene Wege diskutiert. Für Schmähl (2001b: 179) sind es im Wesentlichen drei Ansatzpunkte. Zum einen befürwortet er eine weitere Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Hierfür sieht er weitere Notwendigkeit in einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familientätigkeit. Weiterhin hält er eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung Älterer für wünschenswert – ein Aspekt, der im Zusammenhang mit dem Thema Frühverrentung noch gesondert zur Sprache kommen wird. Schließlich besteht für ihn ein weiterer Ansatzpunkt in einer arbeitsmarktorientierten, gesteuerten Zuwanderung, was Maß-

nahmen zur Integration in das Erwerbsleben, aber auch in das gesamte gesellschaftliche Leben erfordert.

Die Zuwanderung ist dabei eine Maßnahme zur Linderung beider Problemfelder der GRV: Neben einer Erhöhung des Arbeitsangebotes kann die Zuwanderung auch den Alterungsprozess der Gesellschaft abschwächen. Allerdings, darauf verweist Bert Rürup (2000: 73), könnte „nur eine jährliche Nettozuwanderung von deutlich über 500.000 Personen, die dann auch noch alle jünger als 20 Jahre sein müssten, ... die Alterung stoppen.“ Angesichts dieser enormen Zahl ist es offensichtlich, dass Zuwanderung nur in begrenztem Maße dazu geeignet sein kann, die demographischen und arbeitsmarktpolitischen Probleme zu beheben. Schließlich fordert Remsperger (2000: 420), nicht nur über eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit am oberen Rand des Erwerbsfensters zu diskutieren. Für ihn ist es gleichermaßen wichtig, ab welchem Alter die Beschäftigung beginnt. Daher spricht er sich für ein Ausbildungssystem aus, welches dafür sorgt, dass der Eintritt ins Berufsleben nicht allzu spät beginnt und verweist in diesem Bereich auf ein gewisses Potenzial in Deutschland mit Blick auf den internationalen Vergleich.

All diese Vorschläge leisten einen Beitrag zu einer Erhöhung des Potenzials an erwerbsfähigen Personen und damit zur Erweiterung der Beitragsbasis – allerdings nur unter einer Bedingung: Der Arbeitsmarkt muss ausreichend flexibel sein, um die gestiegene Nachfrage nach Arbeit absorbieren zu können. Angesichts der gegenwärtig herrschenden hohen Arbeitslosigkeit erscheint dies mehr als fraglich. Somit wäre – bevor man Anstrengungen zu einer Erhöhung des Potenzials an erwerbsfähigen Personen unternimmt – zunächst einmal vorrangig, Bemühungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu intensivieren, um zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit zu gelangen. Mit welchen Maßnahmen dieses Ziel erreicht werden könnte, soll in dieser Arbeit jedoch nicht thematisiert werden.

4. Reformen im Umlagesystem: Verlängerung der Beitragspflicht

Mit der gesetzlichen und der tatsächlichen Anhebung des Renteneintrittsalters werden nun Konzepte präsentiert, die eine längere Beitragspflicht der Beschäftigten anstreben.

4.1 Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters

Eine Erhöhung der Einnahmen der GRV lässt sich durch einen späteren Rentenbezug erreichen, indem vom Gesetzgeber die Lebensarbeitszeit erhöht wird. In der politischen Diskussion nimmt vor allem die so genannte „Rente mit 67“ großen Raum ein. Der Gedanke, der hinter solchen Vorschlägen steht, ist recht simpel: Durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit fließt auf der einen Seite mehr Geld in die Rentenkassen, da für einen längeren Zeitraum Beiträge entrichtet werden müssen. Auf der anderen Seite sinken die Ausgaben für die Renten, da sich der Rentenanspruch zeitlich nach hinten verschiebt. Ruland und von der Heide (2003: 629) sprechen sich deutlich für einen derartigen Schritt aus: „Auf lange

Sicht wird kein Weg an einer Anhebung vorbeiführen, um das Rentensystem stabil zu halten.“ Auch Raffelhüschen und Ehrentraut (2003: 629) sehen in einer Anhebung der Regelaltersgrenze auf „(mindestens) 67 Jahre ein unabdingbares Element, um das umlagefinanzierte Rentensystem wieder nachhaltig zu finanzieren.“ Begründet wird dieser Schritt vor allem damit, dass eine steigende Lebenserwartung mit einer längeren Lebensarbeitszeit einher gehen müsse. Während nämlich die durchschnittliche Versicherungsdauer in Westdeutschland für Männer (Frauen) von 1960 bis 2001 um zirka 16,8 (7,2) Prozent gestiegen ist, stieg die durchschnittliche Rentenbezugsdauer im gleichen Zeitraum um knapp 47 (73) Prozent (vgl. Raffelhüschen und Ehrentraut 2003: 627).

Was aber spricht gegen eine solche – scheinbar simple – Methode, um die Finanzsituation der Rentenkasse zu verbessern? Zum einen ist hier das Problem der faktisch begrenzten Tätigkeitsdauern in bestimmten Berufen und Branchen zu nennen. Dies gilt gemäß Bäcker et. al. (2000: 322f.) besonders für langjährige Tätigkeiten in Schichtsystemen mit einem hohen vorzeitigen physisch-psychischem Verschleißrisiko. Zudem verweist von Weizsäcker (1993: 109) auf mögliche Probleme in der politischen Durchsetzbarkeit einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, da ein solcher Vorschlag in Konflikt mit der Arbeitsmarktpolitik geraten könnte. Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit kann womöglich das Ziel einer Entlastung des Arbeitsmarktes konterkarieren. Gerade für die Erwerbstätigen in Berufen mit begrenzt ausübbarer Tätigkeit und Rückkehrchancen oder für Dauerarbeitslose, die nicht mehr den Weg zurück in den Arbeitsmarkt finden, wäre es gravierend, wenn sie bei einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Übergang zum Rentenbezug noch höhere Abschläge zahlen müssten.

Erforderlich sind also verstärkte Maßnahmen zur Förderung der Alterserwerbsarbeit, des Arbeitsschutzes und der Gesundheitsprävention, die eine Weiterarbeit bis zu einer bestimmten Altersgrenze ermöglichen (vgl. Bäcker 2000: 323). Faktisch ist es nämlich so, dass im Vergleich zur Wohnbevölkerung das Durchschnittsalter der Belegschaft nicht zugenommen hat, sondern eher eine sinkende Tendenz aufweist (vgl. Rürup 2000: 79). Nur wenn es auch tatsächlich möglich ist, die älteren Arbeitnehmer weiterhin oder wieder im Arbeitsmarkt zu integrieren, macht eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit auch Sinn. Ansonsten kann man diesem Vorschlag nicht viel Negatives abgewinnen. Die entlastende Wirkung für die Kassen der GRV ist enorm und die Argumentation, eine längere Lebenserwartung sollte mit einer steigenden Lebensarbeitszeit einher gehen, ist – von den gerade beschriebenen Ausnahmefällen einmal abgesehen – durchaus plausibel.

4.2 Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters

Von einer Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters zu unterscheiden ist das Ziel einer Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters. Hier wird versucht, die erwerbstätige Bevölkerung nicht gesetzlich zu einer längeren Erwerbsphase zu verpflichten, sondern über ein Anreizsystem dafür zu sorgen, dass sich das empirisch festgestellte Renteneintrittsalter dem gesetzlichen annähert. Gegenwärtig klaffen diese beiden Größen nämlich auseinander, was auf eine Vielzahl von Frühverrentungen zurück zu führen ist.

„Mit dem Begriff ‚Frühverrentung‘, den das deutsche Rentenrecht nicht kennt, wird allgemein die Tatsache beschrieben, daß sich das Rentenzugangsalter in den letzten Jahren immer weiter nach unten entwickelt hat“ (von der Heide 1997: 301). Gründe für Frühverrentungen sind zum einen die angespannte Lage am Arbeitsmarkt, die vielen Erwerbspersonen keine andere Wahl lässt, als von der Arbeitslosigkeit in die Rente überzugehen, aber auch die Schließung von Auflösungsverträgen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit teilweise großzügigen Abfindungszahlungen, so dass die Arbeitnehmer z.B. mit 60 Jahren in Rente gehen können. Schließlich zählt man auch die Erwerbsunfähigkeitsrente bei gesundheitlich eingeschränkten Antragstellern zum Problemkreis der Frühverrentung.

Nach bislang geltendem Rentenrecht müssen Personen, die vor dem gesetzlich festgeschriebenen Renteneintrittsalter in Rente gehen, für jeden Monat vor dem gesetzlichen fixierten Rentenalter einen Abschlag in Höhe von 0,3 Prozentpunkten in Kauf nehmen. Es ist eben jenes Niveau der Abschläge, das von vielen Seiten kritisiert wird. So sind Raffelhüschen und Ehrentraut (2003: 629) der Meinung, dass im geltenden Rentenrecht kaum oder nur geringe Anreize bestehen, tatsächlich bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter zu arbeiten. Aus Sicht der Autoren sind die Abschläge nicht anreizkompatibel, das heißt sie induzieren keine Verlängerung der Erwerbstätigkeit. Auch Oswald Metzger (2003: 60) hält die Abschlagshöhe von 0,3 Prozentpunkten in Deutschland für „Luxus“ und verweist auf die gut 0,5 Prozentpunkte, mit denen ein Rentner in der Schweiz „bestraft“ wird, wenn er vorzeitig in Rente geht. „Wer statt mit 65 Jahren mit sechzig Jahren in Rente geht, musste bisher auf maximal achtzehn Prozent der Rente verzichten. Versicherungsmathematisch notwendig wäre aber ein monatlicher Abschlag von rund 0,6 Prozentpunkten oder 36 Prozent beim Renteneintritt mit sechzig Jahren.“

Zwar würden von einem solchen Niveau der monatlichen Abschläge stärkere Anreizeffekte für die Beschäftigten ausgehen, ihre Beschäftigungsphase zu verlängern, allerdings bestehen bei einer solchen Regelung auch mindestens zwei Probleme: Zum einen ist es wiederum Grundvoraussetzung, dass eine hinreichende Flexibilität des Arbeitsmarktes geschaffen wird, um nicht ältere Arbeitslose, die trotz intensiver Suche keine neue Beschäftigung mehr finden, durch hohe Abschläge noch zusätzlich zu bestrafen. Zum anderen sind Ausnahmetatbestände insbesondere für Beschäftigte in Berufen mit hohem physischem und psychischem Verschleißrisiko – ähnlich wie beim Vorschlag zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit – vonnöten.

Schließlich ist zu fragen, in welchem Verhältnis gesetzliche und tatsächliche Erhöhung des Renteneintrittsalters stehen bzw. welche Effekte beide Maßnahmen auf die Finanzlage der GRV besitzen. Beide Effekte sind naturgemäß positiv, eine Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters entlastet die Kassen aber nicht so stark wie eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters. Während bei einer Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters um etwa sechs Prozent höhere Rentenansprüche zu bedienen sind (etwa 2,5 Prozent für die um ein Jahr längere Beitragszahlung plus 3,6 Prozent höhere Rente aufgrund des Wegfalls der Abschläge), wirkt dagegen eine Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters merklich entlastender. „Eine solche Anhebung wäre ebenfalls mit zusätzlichen Beitrags-einnahmen verbunden, die Rentenausgaben aber würden sich nach Maßgabe der durch die verlängerten Beitragszeiten erworbenen Ansprüche erhöhen, nicht aber zusätzlich um die entfallenen Abschläge, wie dies bei einer Erhöhung des effek-

tiven Renteneintrittsalters der Fall wäre“ (Ruland und von der Heide 2003: 634). Somit ist die Frage zu stellen, ob eine Anhebung des tatsächlichen Renteneintrittsalters allein ausreicht, um die Rentenkassen zu füllen oder ob es nicht doch (zusätzlich) geboten wäre, das gesetzliche Renteneintrittsalter anzuheben.

5. Reformen im Umlagesystem: Begrenzung der Ausgaben

Zahlreiche Vorschläge finden sich in der Literatur, wie die Ausgaben der GRV begrenzt werden können. Die folgenden Kapitel greifen fünf solcher Reformoptionen auf.

5.1 „Einfrieren“ der Beitragsbemessungsgrenze

Der Vorschlag des „Einfrierens“ der Beitragsbemessungsgrenze, der hier nur kurz dargelegt und im Wesentlichen aus der Publikation von Bernd Hof (1999: 14f.) zitiert wird, mutet zunächst vielleicht etwas merkwürdig an. Um für mehr Liquidität der GRV zu sorgen, erscheint ein Heraufsetzen der Beitragsbemessungsgrenze zunächst sinnvoll, um bei den höheren Einkommen einen größeren Teil des Arbeitsentgeltes in die Beitragsberechnung einzubeziehen. Und auch in der Realität wird die Beitragsbemessungsgrenze in jedem Jahr parallel zum Rentenanpassungssatz nach oben verschoben, um die Bilanz im Gleichgewicht zu halten. Der Grundgedanke, der hinter Hofs Vorschlag steckt, sieht nun jedoch eine schrittweise Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze vor. Der Grund hierfür ist, dass auf diesem Wege einem kontinuierlich wachsenden Teil der Beschäftigten die Möglichkeit eingeräumt wird, „sich für die aus der gesetzlichen Rentenversicherung wegfallenden Einkommensteile eine ergänzende private Absicherung zu suchen.“

Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung forderte in seinem Jahresgutachten 1996/97 die Politik auf, „Verschiebungen hin zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen der Wahlfreiheit der Bürger und Zwangsversicherung nicht (zu) behindern“ (zitiert nach Hof 1999: 14) und weist der GRV auf Dauer nur noch die Funktion einer Grundabsicherung zu. Im Wesentlichen soll den Bürgern durch eine schrittweise Absenkung der Beitragsbemessungsgrenze mehr Vorsorgeautonomie zugestanden werden. Diese ist bisher relativ stark durch die Bemessungsgrenze eingeschränkt, da diese annähernd beim Doppelten des durchschnittlichen Arbeitnehmerverdienstes liegt (vgl. Hof 1999: 15).

Das Problem dieses Vorschlages liegt einmal mehr in der Gestaltung der Übergangsphase. Wird die parallele Verschiebung von Beitragsbemessungsgrenze und Rentenanpassungssatz aufgehoben, fließt weniger Geld in die Rentenkasse. Dadurch entsteht eine Finanzierungslücke, die sich wiederum nur durch steigende Beiträge zur Rentenversicherung schließen lässt – mit all den bekannten negativen Folgen für den Arbeitsmarkt.

5.2 Die degressiv dynamische Rente

Ein weiterer Vorschlag zur Reformierung der GRV, die sich im bestehenden System bewegt und hier kurz angerissen werden soll, besteht in einer degressiven Dynamisierung der Renten. Dieser Vorschlag stammt vom Kölner Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler Eckart Bornsdorf (1998: 723), der es für angebracht hält, „nur höhere Renten durch eine abgeschwächte Dynamik bei der Rentenerhöhung zur Stabilisierung der Rentenversicherung beitragen zu lassen.“ Hierfür sollen – gemäß Bornsdorf – die Renten, die höher als die so genannte „Basisrente“ (also das Rentenniveau des „Eckrentners“) sind, in zwei Teile gesplittet werden. Die Basisrente nimmt dabei vollständig an der Dynamisierung der Rente teil, während der Teil, der über die Basisrente hinausgeht, eine schwächere Dynamisierung erfährt. Dies bedeutet, dass die Entwicklung der niedrigen Renten nicht gedämpft wird, im Gegenzug aber die Renten der leistungsfähigeren Rentner langsamer ansteigen.

Auch wenn die finanzielle Tragweite dieses Vorschlages nur schwer zu bestimmen ist, so trägt er doch dazu bei, die finanzielle Basis der GRV zu verbessern. Ein Argument gegen diesen Reformvorschlag könnte jedoch in einer Abschwächung des Äquivalenzprinzips bestehen. Jedoch ist zu bedenken, dass auch nach einer solchen Reform das Prinzip „gleicher Beitrag gleiche Rente“ ebenso gilt wie das Prinzip „höherer Beitrag höhere Rente“ (vgl. Bornsdorf 1998: 725). Somit handelt es sich bei dieser Reformoption um einen praktikablen Vorschlag, der zwar keine radikale Reform darstellt, aber durchaus positive finanzielle Effekte für die Rentenkasse mit sich bringt.

5.3 Differenzierung der Rente nach der Kinderzahl

Ein Vorschlag, der besonders vom Vorsitzenden des ifo-Instituts Sinn unterstützt wird, beinhaltet eine Differenzierung der Rente nach der Kinderzahl. Auch diese Reformoption trat kürzlich, angetrieben vor allem von Unionsseite, auf die politische Agenda. Das Argument, das hinter diesem Vorschlag steht, besagt, dass der individuelle Rentenanspruch gegenstandslos ist, wenn niemand bereit ist, die Lasten der Kindererziehung zu übernehmen (vgl. Sinn und Werding 2000: 16). Umlagefinanzierte Renten sind letztendlich durch nichts anderes gedeckt als durch zukünftiges Humankapital. Eine Differenzierung der Renten nach der Kinderzahl soll das Prinzip der Solidarität stärken, „da es auch in den Jahrgängen mit niedriger durchschnittlicher Geburtenziffer kinderreiche Eltern gibt, die sehr wohl ihren Teil der doppelten Belastung jeder aktiven Generation übernehmen. Für die überwiegende Zahl der Personen mit eher geringer Kinderzahl müssen die Rentenansprüche aus dem Umlagesystem aber gesenkt werden“ (Sinn und Werding 2000: 17).

Diese Reformoption ist in ihrer Argumentation durchaus überzeugend. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Rentenkürzungen für Rentenbezieher, die keine oder wenige Kinder großgezogen haben, beschränkt werden müssen. Schließlich unterstützen die Kinderlosen die Familien mit Kindern „auf dem Wege über den Familienlastenausgleich und (über) die Mitfinanzierung von Bildungseinrichtungen“ (Sinn und Werding 2000: 21).

5.4 Entkopplung der Rentenfinanzen von anderen Bereichen

Die erhebliche fiskalpolitische Verflechtung zwischen Institutionen mindert die Transparenz, erschwert das Abschätzen von Wirkungen einzelner Maßnahmen und kann auch zu unerwünschten Nebenwirkungen führen, bemängelt Schmähl (2001a: 62) und möchte eine Entlastung der Rentenfinanzen durch die Entkopplung von politischen Entscheidungen in anderen Bereichen erreichen. Hierbei spricht er insbesondere von den halben Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner, die von der Rentenversicherung an die jeweiligen Kassen abgeführt werden. „Beitragserhöhungen in der Kranken- und Pflegeversicherung erhöhen automatisch die Ausgaben der Rentenversicherung. Eine Verlagerung auf die Rentner würde diese verstärkt an der Finanzierung der Ausgaben in diesen Bereichen beteiligen und die Arbeitnehmer – zumindest langfristig – entlasten.“

Dieser Vorschlag hat in die politischen Praxis bereits Eingang gefunden. So zahlen die Rentner seit dem 1. April 2004 den vollen Beitrag zur Pflegeversicherung von 1,7 Prozent, statt bisher nur die Hälfte. Darüber hinaus wird gefordert, dass die Rentenversicherung generell auf ihre Kernaufgabengebiete beschränkt werden soll. Beispielsweise könnten die zusätzlichen Ausgaben der GRV, die durch die Anrechnung von Kindererziehungs- oder Ausbildungszeiten entstehen, in die jeweilig zuständigen Ressorts (Familie und Bildung) verlagert werden, um die Rentenkassen zu entlasten. In der jüngsten Vergangenheit fand insbesondere eine Einschränkung bzw. Streichung der Anrechnung von Ausbildungszeiten Eingang in die politische Diskussion. Während eine vollständige Streichung der Anrechnungszeiten zu einer Entlastung der Rentenkasse führen würde, ergäbe sich aus einer Verlagerung der anfallenden Gelder in andere Ressorts lediglich eine Verschiebung von Kosten, auch wenn dies für die GRV eine entlastende Wirkung besäße. Jedoch ist zu fragen, ob eine Streichung der Anrechnungszeiten für Kindererziehung und Ausbildung familien- bzw. bildungspolitisch erwünscht ist. Auf der anderen Seite kann zurecht darüber diskutiert werden, ob die Nichtberücksichtigung von Kindererziehungs- und Ausbildungszeiten bei der Rente bei der Entscheidung für Kinder oder Ausbildung tatsächlich eine Rolle spielt.

5.5 Senkung des Rentenniveaus

Eine weitere Stellschraube, an der zwecks Verbesserung der Finanzsituation der Rentenkasse gedreht werden kann, besteht in der Höhe des Rentenniveaus. Diese Stellschraube kann der Ausgabenseite zugeordnet werden. Spricht man von dem Rentenniveau, so ist in aller Regel von dem so genannten Netto-Eckrentenniveau die Rede. Dies bezieht sich auf einen speziellen Rentenfall, nämlich einen Rentner, der 45 Entgeltpunkte gesammelt hat. Eine solche Anzahl an Entgeltpunkten sammelt man z.B. dann, wenn man 45 Beitragsjahre aufweisen kann und dabei stets das Durchschnittseinkommen aller Versicherten verdient hat. Bei Renteneintritt erhält man zur Zeit etwa 67 Prozent des früheren Nettoverdienstes. Im Rentenreformgesetz von 1992 lag die verteilungspolitische Zielmarke noch bei 70 Prozent, im Zuge der Rentenanpassungen an die Inflationsrate in den Jahren 2000 und 2001 sank jedoch das Eckrentenniveau (Schmähl 2000: 57).

Jede Veränderung der Anpassungsregel der Rente ändert das Rentenniveau. Im Zuge des Sparprogramms der Bundesregierung zur Stabilisierung des Rentensystems bleibt eine Rentenerhöhung für das Jahr 2004 aus, danach gibt es für die kommenden Jahre eine Anpassung nur nach Maßgabe des neu eingefügten Nachhaltigkeitsfaktors. Hinter diesem Nachhaltigkeitsfaktor steckt eine Komponente, welche die Rentenerhöhungen auf die demographische Entwicklung bezieht. Faktisch wird durch diese Komponente das Rentenniveau in den kommenden Jahren weiter sinken.

Besonders Schmähl hält eine Absenkung des Rentenniveaus für problematisch. Zwar ist dieser Vorschlag zielführend im Sinne einer Verbesserung der Finanzlage der GRV, allerdings sieht er die Lohnersatzfunktion der Rente gefährdet und das „Abstandsgebot“ verletzt. So hat er errechnet, dass bei einem Eckrentenniveau von 70 Prozent, ein Arbeitnehmer mit einer durchschnittlichen Entgeltposition 25,7 Jahre beitragspflichtig sein muss, um einen Rentenanspruch zu besitzen, der dem Sozialhilfeniveau entspricht. Sinkt das Rentenniveau nun kontinuierlich, z.B. bis auf 60 Prozent, müsste der gleiche Arbeitnehmer schon 30 Jahre beitragspflichtig sein, um eine Rente in Höhe der Sozialhilfe zu beziehen.

Das Problem besteht aber nun darin, dass insbesondere Frauen nur zu einem geringen Anteil diese durchschnittliche Entgeltposition einnehmen. Die relative Mehrheit der Frauen (rund 26 Prozent) erreicht zwischen 0,7 und 0,8 Entgeltpunkten. Ebenso ist es in etwa jeder vierte Mann, der unterhalb der durchschnittlichen Entgeltposition liegt. Greift man nun mal eine Person heraus, die eine Entgeltposition von 0,8 Entgeltpunkten einnimmt und setzt das Eckrentenniveau auf 60 Prozent fest, so müsste diese Person etwa 38 Jahre lang Beiträge an die Rentenkasse entrichten, um einen Rentenanspruch zu besitzen, der gerade der Sozialhilfe entspricht. Schmähl (2000: 59) fasst zusammen: „Damit wird deutlich, dass Senkungen des Leistungsniveaus in der Rentenversicherung dazu führen können, dass Personen selbst nach langer Pflicht-Beitragszahlung nur noch einen Rentenanspruch im System erwerben, der sich kaum vom Sozialhilfenspruch unterscheidet.“

Eine mögliche Folge einer Rentenniveausenkung wäre ein (weiterer) Verlust der Legitimationsgrundlage des Systems, da dieses den Anspruch erhebt, eine enge Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung herzustellen. Zwar würde die Lohn- und Beitragsbezogenheit in dem Sinne weiterhin Geltung besitzen, dass höhere Beiträge auch in einer höheren Rente resultieren, dass letztendliche Leistungsniveau würde jedoch in keinem Verhältnis mehr zu den abgeführten Beiträgen stehen. Eine Verringerung des Eckrentenniveaus führt nach Schmähl somit zu einer Verletzung des so genannten Abstandsgebotes, wonach sich die Rentenhöhe merklich vom Sozialhilfeniveau abheben sollte. Remsperger (2000: 423) wirft jedoch ein, dass dieser Einwand an Gewicht verliert, wenn vermehrt zusätzliche Vorsorge betrieben wird. „Der Abstand zur ... Sozialhilfe muss dann von dem gesamten Alterseinkommen aus gemessen werden. Eine isolierte Betrachtung der gesetzlichen Rente macht wenig Sinn.“

Die Lohnersatzfunktion der Rente, die im Wesentlichen dem Kriterium der Versorgungsniveau-Sicherheit von Hof entspricht, ist also nur dann in Gefahr, wenn eine Rentenniveausenkung nicht mit einer vermehrten privaten Vorsorge einhergeht. Ob bei einer kontinuierlichen Senkung des Niveaus noch von einer Lohn- und Einkommensbezogenheit der Rente gesprochen werden kann, ist jedoch fraglich – vor

allem wenn sich nach vielen Beitragsjahren der spätere Ertrag kaum vom Sozialhilfeniveau unterscheidet.

6. Schlussfolgerungen

Die vorangegangenen Ausführungen dürften verdeutlicht haben, dass es keinen Königsweg zur Lösung der anstehenden Rentenprobleme gibt. Dennoch sind Reformen unerlässlich, will man eine Explosion des Beitragssatzes zur GRV in den kommenden Jahren verhindern. Da sich auf Grund der Übergangsprobleme ein vollständiger Systemwechsel verbietet, besteht nur die Möglichkeit eines partiellen Wechsels. Hierbei erscheint das Kapitaldeckungsverfahren der steuerfinanzierten Grundrente jedoch überlegen. Ohnehin erscheint ein verstärkter Umbau in Richtung der dritten Säule der Alterssicherung geboten, da die Alterssicherungssysteme der ersten Säule auf Dauer die Versorgungsniveau-Sicherheit nicht garantieren können. Das Kapitaldeckungsverfahren hat in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Effizienz Vorteile, zudem wird die Beitragsäquivalenz gestärkt und dem einzelnen ein größeres Maß an Planungssicherheit gewährt. Die steuerfinanzierte Grundrente gestaltet sich hingegen als kostspielig und besonders anfällig gegenüber exogenen Schocks.

Ein ganzes Bündel von Reformoptionen wurde im Rahmen des Umlagesystems selbst vorgestellt, wobei eine Unterscheidung in drei Bereiche erfolgte: Reformoptionen mit dem Ziel, die Beitragsbasis zu erweitern, die Beitragspflicht zu verlängern und die Ausgaben der GRV zu begrenzen. Während die Bürgerversicherung als ein Modell zur Verbreiterung der Beitragsbasis nicht unumstritten ist, da nach Meinung der Kritiker der Kollaps der Sozialsysteme nur aufgeschoben wird, ist die Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials über die genannten Wege sicherlich ein sinnvolles Instrument, um die Liquidität der Rentenkasse zu erhöhen – vorausgesetzt der Arbeitsmarkt spielt mit.

Eine Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters ist ein – im Zuge der ansteigenden Lebenserwartung – logischer Schritt, um die Finanzsituation der GRV zu verbessern. Allerdings sind hier Ausnahmetatbestände nötig, vor allem für Personen, die in physisch und psychisch anstrengenden Berufen und Branchen tätig sind. Flankierend hierzu sollte ebenfalls alles getan werden, um das tatsächliche Renteneintrittsalter zu erhöhen. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind erforderlich, um die Menschen auch im Alter im Erwerbsleben integrieren zu können – andernfalls werden beide Reformoptionen hinfällig.

Die Vorschläge zur Begrenzung der Ausgaben stellen im Allgemeinen praktikable und sinnvolle Wege dar, um die Rentenkasse zu entlasten. Die Differenzierung der Rente nach der Kinderzahl stärkt das Prinzip der Solidarität, das Einfrieren der Beitragsbemessungsgrenze gewährt den Versicherten mehr Vorsorgeautonomie, die degressiv dynamische Rente verlangsamt nur für die besser situierten Rentner den Anstieg des Rentenniveaus. Weitaus kritischer sind die Vorschläge einer Entkopplung der Rente von politischen Entscheidungen in anderen Bereichen und eine generelle Senkung des Rentenniveaus zu betrachten. Während vom ersten Vorschlag alle Rentner gleichermaßen betroffen wären (wenn sie zum Beispiel die vollen Beiträge zur Krankenversicherung entrichten müssten), läuft die

GRV durch eine Senkung des Rentenniveaus Gefahr, ihre Legitimationsgrundlage zu verlieren: Eine Absenkung des Rentenniveaus würde Probleme mit Blick auf das Abstandsgebot aufwerfen. Personen mit einer unterdurchschnittlichen Entgeltposition müssten bei einem niedrigeren Eckrentenniveau viele Jahre Beiträge in die GRV einzahlen, um letztlich einen Rentenanspruch zu besitzen, der sich nicht merklich vom Sozialhilfeniveau unterscheidet.

Somit bleibt festzuhalten, dass durchaus praktikable und sinnvolle Vorschläge zur Reformierung der GRV existieren – wenn auch naturgemäß alle mit Problemen verbunden sind. Aufgabe der Politik ist es daher, ein Reformpaket für die Altersversorgung zu schnüren, dass den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen, die sich vor allem aus der demographischen Entwicklung und der hohen Arbeitslosigkeit ergeben, gewachsen ist.

Literatur

- Bäcker, Gerhard, Reinhard Bispinck, Klaus Hofemann und Gerhard Naegele, 2000: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste. 3., grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bornsdorf, Eckart, 1998: Die degressiv dynamische Rente – ein Beitrag zur Lösung des Rentendilemmas, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. 78. Jg., S. 723-727.
- Breyer, Friedrich, 2000: Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 1(4), S. 383-405.
- Bürgerversicherung: Solidargemeinschaft Deutschland unter: www.sueddeutsche.de vom 06. Januar 2004.
- Eine Bürgerversicherung für alle? Die Alternativ-Konzepte zum Rentensystem – fünfter Teil der Abendblatt-Serie unter: www.abendblatt.de vom 06. Januar 2004.
- Hof, Bernd, 1999: Rentenreformkonzepte in der Diskussion: zum Arbeitgebervorschlag „Einfrieren der Beitragsbemessungsgrenze“. Köln: Dt. Inst.-Verlag.
<http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2003/p2300022.htm> vom 24. Mai 2004
- Metzger, Oswald, 2003: Die Zukunft der Rente. Zur Altersvorsorge in Zeiten demographischen Wandels, in: PM – Die politische Meinung. Nr. 408 November 2003, S. 59-63.
- Neumann, Manfred J.M., 1998: Ein Reformvorschlag zur gesetzlichen Rentenversicherung. Ein Einstieg in die Kapitaldeckung der gesetzlichen Renten ist das Gebot der Stunde, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. 78. Jg., S. 259-267.
- Raffelhüschien, Bernd und Oliver Ehrentraut, 2003: Rente mit 67?, in: Wirtschaftsdienst 10, S. 627-630.
- Remsperger, Hermann, 2000: Perspektiven der Alterssicherung in Deutschland, in: Stephan Leibfried und Uwe Wagschal (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt/New York: Campus-Verlag, S. 418-426.
- Ruland, Franz und Dirk von der Heide, 2003: Rente mit 67 ohne Alternative, in: Wirtschaftsdienst 10, S. 633-636.
- Rürup, Bert, 2000: Alterndes Deutschland. Herausforderung des demographischen Wandels, in: Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000, S. 72-91.
- Schmähel, Winfried und Volker Ulrich, 2001a: Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schmähel, Winfried, 2001b: Generationenkonflikte und „Alterslast“ – Einige Anmerkungen zu Einseitigkeiten und verengten Perspektiven in der wissenschaftlichen Diskussion, in: Irene Becker, Notburga Ott und Gabriele Rolf (Hrsg.): Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft. Festschrift für Richard Hauser zum 65. Geburtstag. Frankfurt/New York: Campus-Verlag, S. 177-203.

- Schmähl, Winfried, 2000: Alterssicherung in Deutschland an der Jahrtausendwende – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen, in: Deutsche Rentenversicherung 1-2/2000, S. 50-71.
- Sinn, Hans-Werner und Martin Werding, 2000: Rentenniveausenkung und Teilkapitaldeckung. Ifo-Empfehlungen zur Konsolidierung des Umlageverfahrens, in: ifo-Schnelldienst, Heft 18, Jg. 53, S. 12-25.
- von der Heide, Dirk, 1997: Die Problematik der Frühverrentungen in der gesetzlichen Rentenversicherung – Entwicklung, Ursachen, Auswirkungen und Lösungen, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht. Heft 7, Jg. 6, S. 301-308.
- von Weizsäcker, Jakob und Martin Werding, 2002: Demographiefest: Rentenfinanzen und Lebenserwartung, in: ifo-Schnelldienst, Heft 11, Jg. 55, S. 42-45.
- von Weizsäcker, Robert K., 1993: Bevölkerungsentwicklung, Rentenfinanzierung und Einkommensverteilung. Berlin u.a.: Springer.

Anschriften der Autoren

Heiner Adamski, Brahmsallee 10, 20144 Hamburg

Dipl.-Soz. Dirk Baier, TU Chemnitz, Institut für Soziologie, 09107 Chemnitz

Prof. Dr. Klaus Boehnke, International University Bremen, Campus Ring 1, 28759 Bremen

Daniel Eßer, attn. S. Davies, LSE – Development Studies Institute, Houghton Street, Tower 1, London WC2A2AE, Großbritannien

Marleen Gambel, Gartenweg 19, 91334 Hemhofen

Prof. Dr. Uwe Jun, Dillenburger Str. 58L, 14199 Berlin

Dipl.-Päd. Angela Kindervater, International University Bremen, Campus Ring 1, 28759 Bremen

Michael May, Laurentiusstr. 3, 06109 Halle

PD Dr. Heinrich Pehle, Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg, Kochstr. 4, 91056 Erlangen

Andreas Petrik, Trommelstr. 2, 20359 Hamburg

Prof. Dr. Volker Reinhardt, Ruhr Universität Bochum, Fak. f. Sozialwissenschaft, Geb. GB, Universitätsstr. 150, 44780 Bochum

Christian E. Rieck, Wisbyer Str. 2, 10439 Berlin

Dr. Susanne Rippl, TU Chemnitz, Institut für Soziologie, 09107 Chemnitz

Sven Stadtmüller, Lahnstr. 49, 56132 Dauserau

Michael Tegethoff, Moltkestr. 92, 40479 Düsseldorf

