

Zu diesem Heft

Dem ARD-Deutschlandtrend zufolge gaben erstmals mehr als die Hälfte der Befragten an, sie seien nicht zufrieden mit der Art und Weise, wie Demokratie in Deutschland funktioniert. In Deutschland, so hieß es in diesem Zusammenhang zudem, gehe es nicht gerecht zu. Kurz vorher war, wie ein bedrohlicher Schriftzug an der Wand, der Begriff der Unterschicht in der öffentlichen Debatte aufgetaucht.

In der deutschen Gesellschaft wird also Grundsätzliches angemahnt, und unser Gemeinwesen wird von einer wachsenden Zahl von Bürgerinnen und Bürgern auf den Prüfstand gestellt. Ob das immer ausreichend informiert geschieht, diesem Problem spürt Stefan *Hradil* in seinem Diskussionsbeitrag zur Unterschichtende-batte nach, der dieses Heft als Brennpunkt eröffnet. Und Demokratiezufriedenheit – speziell bei Jugendlichen in Rheinland-Pfalz – ist das Thema von Jens *Tenscher*.

Die öffentliche Debatte zu Demokratie und sozialer Balance in Deutschland rückt eine gelegentlich vergessene, aber unbestreitbare Tatsache wieder einmal in den Vordergrund. Politische Bildung tut not! Es wäre eine Mär zu glauben, Anstrengungen auf diesem Feld hätten sich erübrigt oder sollten auf Spezialprobleme, wie rechtsextremistische Umtriebe, reduziert werden, die selbstverständlich nicht zu vernachlässigen sind. Thomas *Grumke* geht deshalb auch der Frage nach, wie soziale Probleme, das Phänomen der Globalisierungsoffer und Rechtsextremismus zusammenhängen.

Dieses Heft kümmert sich aber nicht nur um Bedrohungen der Demokratie, sondern auch – positiv gewendet – um Chancen für mehr Demokratie in Deutschland. Hierfür stehen die Föderalismusreform von 2006, die Roland *Sturm* untersucht, oder die Beachtung von Menschenrechten in der deutschen Außenpolitik, der Gegenstand des Beitrags von Michael *Krennerich*. Das im Kontext demokratischer Chancen immer wieder beleuchtete Thema „Migration und Integration“ wird von Georg *Weinmann* in besonderer Weise behandelt. Er diskutiert den Beitrag, den Necla Keleks Buch „Die fremde Braut“, für die politische Bildung leistet.

In weiteren Beiträgen ist das Heft ein Wegweiser zu wirtschaftlichen Grundfragen unserer Zeit, wie „Welche Folgen hat der internationale Steuerwettbewerb?“ (Uwe *Wagschal*) oder „Was wird aus der Mitbestimmung in der deutschen Wirtschaft?“ (Johannes *Fritz* dokumentiert die kontroversen Standpunkte). Dieses Heft führt auch unsere Serie zur „Marktwirtschaft“ fort. Der dritte Beitrag, der sich diesem Themenkomplex widmet, wurde von Hans-Hermann *Hartwich* verfasst und beschäftigt sich mit dem Thema: „Vom Keynesianismus zum Neoliberalismus“.

Die Herausgeber hoffen, mit diesem Heft wiederum die richtige Mischung von Aktuellem, Grundlegendem, Bedenkenswertem, Aufregendem und Erstaunlichem gefunden zu haben, mit entsprechendem Nutzwert für unsere Leserinnen und Leser. Für Sie mag unser neues Heftdesign und gelegentlich unser Enthusiasmus für bestimmte Themen Fragen aufwerfen. Behalten Sie diese nicht für sich, denn wir möchten als Dienstleister für Sie besser werden. Wir sind auf Ihre Reaktionen gespannt. Schreiben Sie uns, stellvertretend für alle Herausgeber, gerichtet an Edmund Budrich (redaktion@gwp-pb.de).

Die Herausgeber

Gesellschaft. Wirtschaft. Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung www.gwp-pb.de

Jahrgang 55, 2006, Heft 4 – Inhalt

- Brennpunkt** **Stefan Hradil: Gibt es in Deutschland eine Unterschicht? Und wenn ja: Wie sollen wir sie nennen?** 440
„Es gibt viel zu viele Menschen in Deutschland, die keinerlei Hoffnung mehr haben, den Aufstieg zu schaffen.“, sagte Kurt Beck, der Parteivorsitzende der SPD, und: „Manche nennen es ein ‚Unterschichten-Problem‘.“ Stefan Hradil prüft die heftige Diskussion, die daraus entstand, und entlarvt Begriffsverwirrung und den Wildwuchs mehr oder minder haltloser Meinungsäußerungen.
- Aktuelle Analyse** **Olaf Winkel: Electronic Government in Deutschland – Licht, aber auch Schatten** 445
In den letzten Jahren sind in Deutschland reichhaltige Erfahrungen mit E-Government gesammelt worden. Heute kommt es darauf an, daraus geeignete Schlussfolgerungen zu ziehen und dieses Wissen für die weitere Entwicklung produktiv zu machen.
- Wirtschaftspolitische Kolumne** **Hans-Hermann Hartwich: Das „Konjunkturklima“ im Jahr 2007** 453
Die Spekulationen von Wissenschaft und Medien über das Konjunkturklima entsprechen dem Bedürfnis der Menschen nach Gewissheit und Sicherheit in einer unüberschaubar gewordenen Umwelt, aber sie sagen nicht, wie man bedenkliche Konjunkturschwankungen verhindern oder steuern könnte.
- Fachaufsatz** **Roland Sturm: Die Föderalismusreform 2006 – Deutschland in besserer Verfassung?** 459
Mit der Föderalismusreform 2006 wurden die Gesetzgebungskompetenzen in Deutschland durch Entflechtung neu geordnet. Mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebung und der Einführung der Abweichungsgesetzgebung hat die Diskussion um Vielfalt im Föderalismus neue Nahrung bekommen.
- Fachaufsatz** **Michael Krennerich: Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik** 471
Durchsetzung und der Schutz der Menschenrechte sind eine zentrale Aufgabe deutscher Außenpolitik. Der Beitrag legt dar, wer die deutsche Menschenrechtsaußenpolitik gestaltet und welchen Beitrag Deutschland zum Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes leistet.
- Fachaufsatz** **Hans-Hermann Hartwich: Marktwirtschaft in Deutschland: Vom Keynesianismus zum Neoliberalismus** 485
Neben offenen Märkten für Kapital, Produktion, Absatz und Arbeitskräfte, stabiler Währung und Haushaltsausgleich, kennzeichnen vor allem Privatisierung, Deregulierung, Entstaatlichung heute eine Wirtschaftsdoktrin, deren Durchsetzung in den achtziger Jahren begann und die, forciert durch die Europäische Union, nach wie vor der Bewertung staatlichen Handelns zu Grunde liegt.
- Fachaufsatz** **Uwe Wagschal: Länder unter Anpassungsdruck? Der internationale Steuerwettbewerb: Ursachen, Wirkungen und Reaktionen** 499
Was ist dran an der These vom unvermeidlichen Steuerwettbewerb? Diese Untersuchung diskutiert die Ursachen des Steuerwettbewerbs. Daran anschließend wird gefragt, ob der Steuerwettbewerb schädlich oder nützlich ist, bevor anhand von zentralen Kennziffern untersucht wird, ob sich ein solcher Wettbewerb überhaupt beobachten lässt.

Gesellschaft. Wirtschaft. Politik

Sozialwissenschaften für politische Bildung www.gwp-pb.de

Jahrgang 55, 2006, Heft 4 – Inhalt

- Fachaufsatz*** **Thomas Grumke: Rechtsextremismus und die soziale Frage** 515
Hohe Arbeitslosigkeit und eine zunehmende Spaltung in Arm und Reich bringen soziale Verwerfungen und Konflikte hervor, auf die Rechtsextremisten aufsatteln. Deren Konzentration auf die Themen soziale Frage und Globalisierung lässt sich nicht nur in Deutschland beobachten. In fast allen westlichen Industriestaaten machen sich rechts-populistische oder -extremistische Gruppierungen die mit der Globalisierung einhergehenden Probleme zunutze.
- Fachaufsatz*** **Jens Tenscher: Politikfrust oder Politiklust? Befunde zur politischen Kultur Jugendlicher in Rheinland-Pfalz** 529
Das Verhältnis von Jugend und Politik beschäftigt seit einigen Jahren nicht nur die politische Kultur- und Jugendforschung, sondern auch die für politische Bildung verantwortlichen Akteure in Bund, Länder und Kommunen. In einer empirischen Untersuchung in Rheinland-Pfalz werden politische „Frust- und Lustzonen“ Heranwachsender und die Einflussmöglichkeiten und -grenzen politischer Sozialisationsinstanzen diskutiert.
- Kontrovers dokumentiert*** **Johannes Fritz: Unternehmerische Mitbestimmung in Deutschland** 545
Die unternehmerische Mitbestimmung bleibt auch 55 Jahre nach ihrer Begründung im Montanmitbestimmungsgesetz höchst umstritten. Vor dem aktuellen Hintergrund des 30-jährigen Bestehens des Mitbestimmungsgesetzes und dem Scheitern der „Mitbestimmungs-Kommission“ beklagen vor allem die Arbeitgeber die bestehende Rechtslage.
- Didaktische Praxis*** **Holger Arndt: Strukturbilder im politischen Unterricht** 553
Kategorien dienen u.a. der strukturierenden Erschließung politischer Stoffgebiete im Unterricht. Mithilfe geeigneter kognitiver Strukturbilder lässt sich kategoriell erschlossener Stoff veranschaulichen. Der Text zeigt Gestaltungsmöglichkeiten kognitiver Strukturbilder.
- Das besondere Buch*** **Georg Weinmann: Necla Kelek, Die fremde Braut. Ein Bericht aus dem Inneren des türkischen Lebens in Deutschland** 567
Die Volkswirtin und Soziologin Neca Kelek hält die Eingliederung von Türkinnen und Türken in die deutsche Gesellschaft für weitgehend gescheitert und versucht, ihren Befund am Beispiel von Zwangsehen zu veranschaulichen. Keleks Buch ist von außerordentlicher Aktualität und für die politische Bildung besonders relevant.
- Rezensionen*** Juchler, Ingo (2005): Demokratie und politische Urteilskraft. Überlegungen zu einer normativen Grundlegung der Politikdidaktik 571
Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Großgruppenveranstaltungen in der politischen Bildung 572
- Anschriften der Autoren*** 573



Stefan Hradil

Gibt es in Deutschland eine Unterschicht? Und wenn ja: Wie sollen wir sie nennen?

Stefan Hradil

Kurt Beck, der Parteivorsitzende der SPD, pflegt Interviews in strategischer Absicht zu geben. Mit dem Interview, das vor einigen Wochen die „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“ abdruckte, wollte er offenkundig eine gesellschaftspolitische Debatte über ein oft tabuisiertes Thema auslösen (und möglicherweise ein Überdenken eingefahrener sozialpolitischer Routinen einleiten). Die Debatte hat er erreicht. Sie dauerte Wochen lang. Aber Beck hat offensichtlich einen so wunden Punkt getroffen, dass Aufschreie von fast allen Seiten erfolgten. Nicht alle werden in seinem Sinne gewesen sein.

Welche Äußerungen haben diese allergischen Reaktionen hervorgerufen? Beck sagte unter anderem: „Es gibt viel zu viele Menschen in Deutschland, die keinerlei Hoffnung mehr haben, den Aufstieg zu schaffen.“ Und er fügte hinzu: „Manche nennen es ein ‚Unterschichten-Problem‘.“

Am Begriff „Unterschicht“ stießen sich CDU-Fraktionschef Volker Kauder und CSU-Wirtschaftsminister Michael Glos genau so wie Kurt Beck's Parteigenosse Sozialminister Franz Müntefering. Sie alle und viele andere mehr hielten den Begriff für diskriminierend, für eine Erfindung von „lebensfremden Sozialologen“. Sie sind der Meinung: „Es gibt keine Schichten in Deutschland“ (Mün-tefering) und wollten allenfalls von „Menschen mit sozialen Problemen“ sprechen, „die es schwerer haben“.

Andere Politiker, auch aus der SPD, wie der Parlamentarische Staatssekretär im Arbeits- und Sozialministerium Gerd Andres, hatten dagegen keine Bedenken, eine „Unterschicht“ zu erkennen und sie auch so zu nennen. Wolfgang Thierse setzte noch eins drauf, und meinte dazu lapidar: „Wir leben in einer Klassengesellschaft“. In der Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, auf deren Ergebnisse sich Kurt Beck stützte, kommt der Begriff „Unterschicht“ allerdings genauso wenig vor wie der Begriff der Klasse. Hier wird vom „abgehängten Prekariat“ gesprochen.

Offenkundig bestimmten im Laufe der öffentlichen Debatte immer mehr die Rücksichtnahmen auf die vermuteten Interessen Betroffener und die politischen

Interessen der Diskutanten im Parteienstreit die Beiträge. Nicht selten wurden Meinungen ohne jede Kenntnis der jahrelangen sozialwissenschaftlichen Forschungsergebnisse vertreten und mit den Begriffen belegt, die jeweils opportunistisch erschienen. Der Klarheit und Wahrheit der öffentlichen Information hat das bestimmt nicht gut getan.

Auch so kann der Zeitschrift *Gesellschaft.Wirtschaft.Politik* eine Aufgabe erwachsen. Manchmal wird politische Bildung auch notwendig, um die Flurschäden (sprich: die Begriffsverwirrung und den Wildwuchs mehr oder minder haltloser Meinungen) in Grenzen zu halten, die politische Debatten anrichten.

Aus der ausgeferten und zuletzt nur noch wirren Debatte ergeben sich m.E. wenigstens drei Fragenkomplexe.

Erstens: Was versteht man in den Sozialwissenschaften üblicherweise unter Klasse, Schicht und sozialer Ungleichheit?

Zweitens: Existieren in Deutschland Klassen, Schichten und soziale Ungleichheit nach Maßgabe der jeweiligen Definitionen? Insbesondere: Gibt es in Deutschland eine Unterschicht?

Und drittens: Sollten diese soziologischen Forschungsergebnisse auch mit den genannten soziologischen Begriffen in die Öffentlichkeit und in die Bildungseinrichtungen transportiert werden? Oder sollte man andere, möglicherweise weniger Anstoß erregende Begriffe wählen?

Im Folgenden möchte ich die beiden ersten Fragenkomplexe im Verbund beantworten, und zwar aus Sicht eines Soziologen, der glaubt, sich auf diesem Gebiet auszukennen. Ich habe dazu viele Jahre lang geforscht und ein Standardlehrbuch verfasst, das mittlerweile in der 8. Auflage vorliegt. Möglicherweise können diese Antworten zur Klärung beitragen. Auf die dritte Frage gibt es wohl keine Antwort, die mit wissenschaftlichem Anspruch formuliert werden kann. Aber meine Meinung dazu möchte ich zum Schluss schon vertreten.

Wenn von den knappen begehrten Gütern einer Gesellschaft (vor allem: von Geld, Bildung, Prestige und Macht) die Menschen je nach ihrer Stellung in gesellschaftlichen Gefügen mehr oder weniger viel erhalten, dann spricht man in den Sozialwissenschaften von sozialer Ungleichheit. Mit diesem soziologischen Begriff werden nicht nur (illegitime) soziale Missstände bezeichnet. Soziale Ungleichheit im sozialwissenschaftlichen Sinne (z.B. des Einkommens, der Macht oder des Prestiges) kann durchaus als legitim angesehen werden, weil sie z.B. aus einer höheren Qualifikation erwächst.

Selbstverständlich gibt es in Deutschland, wie in allen anderen Ländern, in diesem Sinne soziale Ungleichheit: Einkommensabstufungen, Vermögensdisparitäten, ungleiche Bildungschancen, Prestigerangordnungen, Machtgefälle etc. Viele soziale Ungleichheiten haben seit den 1970er Jahren zugenommen, so z.B. die Arbeitsmarktrisiken und die Einkommensungleichheit. Allerdings hält sich die Verschärfung der Einkommensdisparitäten nach sozialstaatlicher Umverteilung in Grenzen, wenn man sie mit anderen entwickelten Ländern vergleicht.

Es gibt in der Soziologie „weichere“ und „härtere“, oder auch: weitere und engere Definitionen „sozialer Schichten“. Als Schichten im weiteren Sinne werden in der Soziologie Gruppierungen bezeichnet, die jeweils ähnlich hohe Stellungen im Berufsleben einnehmen (bzw. arbeitslos sind) und entsprechend

hohe oder niedrige Einkommensstufen, Bildungsgrade und Prestigestufen aufweisen. „Schichten“ in diesem Sinne werden von Soziologen im Oben und Unten von Berufshierarchien, Qualifikationsgraden und Einkommensabstufungen recht willkürlich unterschieden. So findet man in der Literatur die Unterscheidung von drei, fünf oder mehr Schichten. Ihnen entsprechen nicht notwendigerweise „echte“, im Alltagsleben zweifelsfrei wieder erkennbare Gruppierungen.

Schichten in diesem Sinne „gibt es“ per definitionem, so lange es soziale Ungleichheit gibt. So lässt sich in jeder Berufshierarchie und in den entsprechenden Einkommensabstufungen z.B. eine Ober-, Mittel- und Unterschicht „nach informierter Willkür“ (Ralf Dahrendorf) unterscheiden.

Eben wegen der Willkür und der Lebensfremdheit dieser Unterscheidungen werden Schichten oft enger definiert. In dieser voraussetzungsvolleren, und deswegen sozial brisanteren Begrifflichkeit werden „Schichten“ jene Gruppierungen genannt, die auf Grund ähnlich hoher Berufsstellungen, Einkommensgrade und Bildungsstufen auch ähnliche Mentalitäten entwickeln, z.B. ein „typisches“ Arbeiterbewusstsein. Sofern es solche Mentalitätsunterschiede im Gefüge des Höher und Tiefer gibt, sind „Schichten“ im Alltagsleben durchaus kenntlich. Der Begriff „Schichten“ steht dann für soziokulturelle Verfestigungen sozialer Ungleichheiten.

Die „härtesten“ und engsten Definitionen sprechen erst dann von „Schichten“, wenn sich die soziale Stellung ihrer Mitglieder häufig „vererbt“, wenn u.a. schichtspezifische Mentalitätsunterschiede dazu führen, dass die Kinder in der Regel der gleichen Schicht wie ihre Eltern angehören. Diese Form der Verfestigung von Strukturen sozialer Ungleichheit widerspricht dem Anspruch moderner Gesellschaften ganz offenkundig, die doch beanspruchen „offene“ Gesellschaften zu sein.

Schichten im Sinne von Mentalitätsunterschieden und von Mobilitätsbarrieren gibt es in Deutschland durchaus. Die sozialen Milieus und die Lebensstile im sozialen Unten, in der Mitte und im sozialen Oben unterscheiden sich. Arbeiterkinder bleiben besonders häufig in der Arbeiterschicht. Und Elitenmitglieder rekrutieren sich besonders häufig aus der Oberschicht. Da an diesen Verfestigungen nachweislich soziale Mechanismen und nicht etwa nur Begabungsunterschiede mitwirken, widerspricht die Existenz sozialer Schichten im Sinne der „Statusvererbung“ dem Ideal einer chancengleichen Leistungsgesellschaft – auch dann, wenn sich ein gewisses Maß an Auf- und Abstiegsprozessen findet, wenn Übergangszonen zwischen Schichten auftreten und wenn Milieuunterschiede innerhalb von Schichten zu beobachten sind.

Besonders problematisch ist es, dass sich seit einiger Zeit am unteren Rande und unterhalb der Berufshierarchie die Herausbildung spezifischer Mentalitäten beobachten lässt, vor allem unter Langzeitarbeitslosen und Einkommensarmen. Diese Mentalitäten sind in der Tat, wie Kurt Beck richtig sagte, weit weg von jedweder Aufstiegsmentalität. Viele Menschen richten sich dort resigniert in ihrer Lage ein. Sie betäuben sich im Mediengenuss und perfektionieren die Erlangung von Transferleistungen. Diese „subjektiven“ Mentalitäten tragen neben den „objektiven“ miserablen Berufschancen Langzeitarbeitsloser und gering Qualifizierter dazu bei, dass ein gewisser Bevölkerungsteil aus seiner Situation immer seltener herauskommt. Diese Erscheinungen kann man im Sinne exakter

soziologischer Begrifflichkeit nur als allmähliche Herausbildung einer Unterschicht bezeichnen.

Dies bringt immer mehr Sozialwissenschaftler zur Auffassung, dass es nicht nur nicht ausreicht, sondern oftmals geradezu kontraproduktive Wirkungen hat, die entstehende Unterschicht nur finanziell zu unterstützen. Wenn es bei Geldleistungen bleibt, lässt man Menschen erst recht in resignative Mentalitäten hineingleiten, macht sie abhängig und immobil. Ein ausschließlich versorgender Wohlfahrtsstaat kauft diesen Menschen ihre Aufstiegshoffnungen ab. Er fördert damit die sozialen Probleme, die er doch lösen soll. Und der zahlende Rest der Bevölkerung wiegt sich in der Meinung, in unserem Land werde doch gegen Armut und Ausgrenzung geradezu vorbildlich vorgegangen.

Weit wirkungsvoller wäre es, mit diesen Menschen aufstiegsorientierte Verhaltensweisen zu trainieren und die Mitwirkung an diesem Training zur Voraussetzung wenigstens eines Teils der finanziellen Versorgung zu machen. Von der Familienhilfe über Medienkompetenz und Weiterbildung bis hin zur nachbarschaftlichen und beruflichen Integration bieten sich hier viele Maßnahmen an. Sie allein als Aufgabe staatlicher Stellen zu betrachten, ist ebenso illusionär wie gefährlich und bequem.

Übrigens ist ein Rückgang der Aufstiegsmentalität auch bei vielen anderen Menschen zu bemerken, die durchaus nicht arm sind und keinesfalls einer „Unterschicht“ zugerechnet werden können. Viele Industriearbeiter, die derzeit (noch?) einigermaßen auskömmlich in Lohn und Brot stehen, befinden sich nur noch in der Defensive. Sie sind immer öfter schon zufrieden, wenn sie ihren Arbeitsplatz behalten können. Die großen Aufstiegsträume sind auch dort ausgeübt. Die Leistungsgesellschaft, verstanden als offensive individuelle Bemühung um sozialen Aufstieg, gibt es auch da immer weniger.

Unter einer „Klasse“ versteht man in der deutschsprachigen Soziologie eine soziale Gruppierung, die sich aufgrund ihrer Stellung im Arbeits- bzw. Wirtschaftsleben in einer bestimmten Lage befindet und hieraus bestimmte Interessen entwickelt, die den Interessen anderer Klassen entgegenstehen. Eine soziale Klasse ist so eine Gruppierung, die offen oder verborgen im Konflikt mit anderen Gruppen steht.

Klassen in diesem Sinne gibt es in Deutschland durchaus, beispielsweise organisierte Arbeitnehmer versus organisierte Arbeitgeber. Aber sicher ist, dass die sich immer deutlicher herausbildende Unterschicht keine soziale Klasse ist. Die entstehende Unterschicht schmiedet keine Pläne zur Rebellion. Sie kämpft nicht gegen andere Klassen, sie will oft noch nicht einmal mehr Aufnahme in andere Schichten finden, sie richtet sich nur noch ein.

Kommen wir zur dritten Frage: Sollte man die immer deutlicher sichtbare und soziologisch korrekt benannte Unterschicht auch in Politik und Öffentlichkeit als „Unterschicht“ bezeichnen? Ich meine, ja.

Für mich als Soziologen war es im Laufe der „Unterschicht-Debatte“ zunächst einmal aufschlussreich zu erfahren, dass die political correctness, oder besser: die Schönrederei nun auch beim Begriff der Schicht und besonders der Unterschicht angekommen ist. Dabei war es einerlei, ob die öffentlich Redenden über die Definitionskriterien sozialer Schichten und über die mit diesem Begriff angesprochenen empirischen Sachverhalte Bescheid wussten oder nicht. Viele

hielten allein schon den Ausdruck „Schicht“ oder gar „Unterschicht“ für anstößig. Sie gaben vor, die Betroffenen nicht verletzen zu wollen. In Wirklichkeit meinten sie wohl: Es kann nicht sein, was nicht sein darf. Es darf einfach nicht sein, so dachte wohl auch Herr Müntefering, dass nach jahrzehntelanger Sozialpolitik, die immer noch ein Drittel unseres Bruttoinlandsprodukts kostet, Schichten existieren. Dass sogar eine neue Unterschicht im Entstehen begriffen ist.

Dabei ist dieser Begriff doch seit langem Bestandteil einschlägiger soziologischer Lehrbücher und Seminare. Der Begriff Unterschicht wird, wie wir Soziologen seit langem aus Befragungen wissen, in der Tat von den Menschen nicht goutiert. Viele vermeiden es, sich in Befragungen einer „Unterschicht“ zuzuordnen. Aber der Begriff trifft gegebenenfalls die Sachverhalte genau. Er ist wesentlich präziser und taugt für sozialpolitische Diagnosen und Ansatzpunkte der Sozialarbeit wesentlich besser als wachsweiße, individualisierende Ausdrücke wie etwa „Menschen mit sozialen Problemen“ oder „sozial Schwache“. Es wäre m. E. gut, nicht nur in der sozialwissenschaftlichen Diskussion, sondern auch in der öffentlichen Debatte die Probleme beim Namen zu nennen. Die finanzielle, soziale und mentale Lage eines Langzeitarbeitslosen wird nicht besser, wenn wir ihn statt zur „Unterschicht“ zu den „sozial Schwachen“ rechnen. Und man kann bezweifeln, ob dieser Ausdruck letzten Endes unzutreffende Vorurteile verhindert. Die Verlogenheit fördert er gewiss.

Electronic Government in Deutschland – Licht, aber auch Schatten

Olaf Winkel



Olaf Winkel

Noch Mitte 2005 schien die deutsche E-Government-Welt weitgehend in Ordnung zu sein. Denjenigen, die sich über das, was hinter diesem Begriff steht, informieren wollten, konnte ein relativ homogenes Bild präsentiert werden. Zu verdanken ist dies vor allem dem Memorandum zum E-Government, mit dem sich im September 2000 etwa siebenzig Experten an die Öffentlichkeit gewandt hatten, und das in der darauffolgenden Zeit zum Paradigma der Fachdiskussion aufgestiegen war.¹

**Memorandum zum
E-Government**

Unter Bezugnahme auf das Memorandum lassen sich die Teleadministration, die Telepartizipation und das organisatorische Reengineering als zentrale Bereiche von E-Government unterscheiden. Bei der Teleadministration geht es um die digitale Abwicklung von Kontakten zwischen Verwaltung und Verwaltungsklientel, welche sich insbesondere aus Bürgerschaft und Wirtschaft zusammensetzt. Telepartizipation steht für elektronische Verfahren zur Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in Entscheidungsprozesse, die Politik und Verwaltung bislang weitgehend exklusiv vorbehalten sind. Ziel des organisatorischen Reengineering ist die Nutzung der Chancen, welche die interaktiven und multimedialen Informationstechnologien als Organisationsmittel bieten.

**Teleadministration
Telepartizipation
organisatorisches
Reengineering**

Eine zentrale Rolle ordnet das Memorandum der elektronischen Signatur zu, welche die Möglichkeit eröffnet, digitaltechnisch gestützte Interaktionen nicht nur auf den Ebenen von Information und Kommunikation, sondern auch als Online-Transaktionen abzuwickeln. Auf der normativen Ebene enthält das Memorandum die Forderung, dass nicht nur die an das Internet angeschlossenen Bürgerinnen und Bürger, sondern alle Gesellschaftsmitglieder von den Vorteilen der informationstechnischen Innovationen profitieren sollen. Erreicht werden soll dies durch einen Multikanalvertrieb von E-Government-Leistungen, der sich auf die vier Hauptkanäle Internet, Call-Center, mobiler Zugang und Bürgerläden stützen kann.

**Alle Gesellschaftsmitglieder
sollen profitieren**

Aber nicht nur im Hinblick auf die Konzepte, auch auf die Förderung von E-Government war die Aufbruchstimmung bis in das Jahr 2005 hinein noch ungebrochen. Vor allem über das Programm Bund Online 2005, verbunden mit der Initiative Media@Komm, hatte der Bund Millionenbeträge für die unterschiedlichsten E-Government-Projekte bereitgestellt, und weitere Mittel waren insbesondere dank der Nachfolgeinitiativen Deutschland Online und Media@komm-Transfer in der Pipeline.² Nicht nur die Politik war voll des Lobes, auch in der Wissenschaft dominierten in Fragen des E-Government Beiträge, die eher von Zustimmung und Optimismus als von Skepsis geprägt waren.

Erfolge, aber auch Pleiten, Pech und Pannen

Dennoch mehrten sich in der E-Government-Praxis zu jenem Zeitpunkt schon die Anzeichen dafür, dass eine gewisse Skepsis gegenüber den Sonntagsreden von Politikern und den Hochglanzbroschüren von Unternehmensberatern nur allzu angebracht war.³ Heute führt kein Weg mehr an der Erkenntnis vorbei, dass längst nicht alle E-Government-Ziele, die insbesondere mit Hilfe der 1,65 Milliarden Euro aus dem Programm Bund Online 2005 erreicht werden sollten, tatsächlich realisierbar sind.

Aus der Retrospektive ist zwar anzuerkennen, dass eine stattliche Zahl von Behördendiensten online zugänglich gemacht werden konnte. Aber gleichzeitig ist inzwischen auch offenkundig, dass die Adressaten in den meisten Fällen nicht mitgezogen haben: Bürgerinnen und Bürger verschmähten Anwendungen, mit denen Kommunen sie beglücken wollten, und die Kommunen selbst verschmähten wiederum Systeme und Komponenten, die ihnen vom Bund schon fast wie Sauerbier angepriesen wurden.

Bereits im September 2005 war ein Spektrum von 379 Dienstleistungen der Bundesverwaltung auf elektronischem Wege abrufbar und damit nach Bekunden des damaligen Bundesinnenministers Schily „das Klassenziel von Bund Online 2005 erreicht“.

Das erste zentrale Ziel von Media@komm, die digitale Signatur in den Städten, Gemeinden und Kreisen zu verbreiten, konnte bis heute ebenso wenig erreicht werden wie das zweite zentrale Ziel dieser Initiative, die Doppelentwicklungen auf der kommunalen Ebene einzudämmen. So gibt es hierzulande noch immer Dutzende von Lösungen, die jedes Jahr für die Abwicklung von etwa vier Millionen Registrierungsprozessen im Meldewesen eingesetzt werden. Nichts anderes gilt für das Kraftfahrzeugwesen, in dem pro Jahr rund 15 Millionen An- und Ummeldungen anfallen. Zwar ermöglichte Media@komm insbesondere im Stadtstaat Bremen die Entwicklung durchaus vorzeigbarer und übertragungsfähiger Softwarelösungen, aber andere Projekte, die durch dieses Programm gefördert worden sind, haben sich nach Auslaufen der Unterstützung nicht als aus eigener Kraft lebensfähig erwiesen. Hier drängt sich gelegentlich sogar der Eindruck auf, dass Fördermittel weniger der Entwicklung des kommunalen E-Government zugute gekommen sind als der wirtschaftlichen Entwicklung von Firmen, die an entsprechenden Vorhaben beteiligt waren.

Selbst dort, wo der Staat als innovativer Anwender von in eigenem Auftrag entwickelten Softwareprodukten in Erscheinung treten möchte, gibt es bis heute nicht nur Licht, sondern auch Schatten. Durchaus beachtliche Erfolge wie die elektronische Steuererklärung ELSTER, die unter Steuerpflichtigen und Steuerberatern großen Anklang findet, und BAföG Online zur weitgehend papierlosen Abwicklung von BAfögrückzahlungen verblissen neben einer Reihe von kapitalen Pannen.

Elektronische
Steuererklärung Elster

BAföG Online

So sind die Bemühungen von Bund und Ländern, die Software für die Finanzverwaltung zu vereinheitlichen, bis heute vergeblich geblieben. Die zu diesem Zweck gegründete Fiscus GmbH hat inzwischen etwa 900 Millionen Euro verbraucht, ohne nennenswerte Ergebnisse vorweisen zu können. Nicht nur Bayern, auch alle ostdeutschen Bundesländer sind mittlerweile aus diesem Verbund ausgestiegen.

Toll Collect

Noch größer stellt sich der Schaden dar, der dem deutschen Staat durch die verspätete Inbetriebnahme von Toll Collect erwachsen ist. Weil der vorgesehene Starttermin im August 2003 wegen technischer Schwierigkeiten nicht eingehalten werden konnte, entgingen dem Bund allein im Haushaltsjahr 2004 Mauteinnahmen in Höhe von mehr als zwei Milliarden Euro.

Nichts Gutes hat auch die Bundesagentur für Arbeit zum Thema E-Government zu vermelden: Deren Prestigeprojekt, die Schaffung eines virtuellen Arbeitsmarktes, ist trotz einer Budgetüberschreitung von rund 100 Millionen Euro bislang nicht Realität geworden. Bis heute hat man es nicht geschafft, die internen Systeme mit den externen zu verbinden, und selbst die Anwenderfreundlichkeit für die Arbeitssuchenden lässt nach wie vor zu wünschen übrig. Dass sich kürzlich auch noch gravierende Mängel bei der ALG II-Software A2LL herausstellten, die es eigentlich notwendig gemacht hätten, diese aus datenschutzrechtlichen Gründen aus dem Verkehr zu ziehen, trägt sicherlich nicht zu einer Verbesserung des Erscheinungsbildes bei.

Durch das Beharren auf unrealistischen Zeitplänen bei Deutschlands größtem E-Government-Projekt, der Einführung der elektronischen Patientenchipkarte, sind weitere Enttäuschungen programmiert.

Elektronische
Patientenchipkarte

Die elektronische Patientenchipkarte ist konzipiert als zentrale Komponente einer hochkomplexen informationstechnischen Infrastruktur, die etwa achtzig Millionen Versicherte, 22.000 Apotheken, 123.000 niedergelassene Ärzte, 65.000 Zahnärzte, 2.200 Krankenhäuser und 270 Krankenkassen miteinander verbinden soll. Zuerst sollte diese Karte bereits bis Ende 2006 flächendeckend eingeführt werden. Dann hieß es, sie solle die bisherige Krankenversicherungskarte ab dem Jahr 2006 schrittweise ablösen. Und inzwischen mehren sich die Anzeichen dafür, dass auch die revidierte Terminplanung nicht eingehalten werden kann.

Während in den Bereichen von Teleadministration und organisatorischem Reengineering immerhin ernsthafte Versuche und massive Förderaktivitäten zu verzeichnen waren, blieb der Bereich der Telepartizipation bereits auf der programmatischen Ebene weitgehend ausgeblendet. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass entsprechende Angebote bis heute weitgehend auf der Stufe Informationsbereitstellung verharren. Nur vereinzelt sind weitergehende Anwendungen anzutreffen wie die digitalen Vereinsvorstandswahlen der Initiative

D 21, welche gegründet worden ist, um Deutschland den Weg in die Informationsgesellschaft zu ebnet, oder Netzdiskurse, die zumeist den Charakter unverbindlicher Politchats haben. Elektronische Abstimmungen mit Bindungswirkung, wie man sie in der Schweiz schon seit geraumer Zeit in Pilotprojekten erprobt, sind hierzulande noch nicht einmal angedacht worden.

Systemische Probleme und Diffusionsengpässe

Ein zentraler Grund für die geschilderten Defizite und Fehlschläge liegt in der Unterschätzung von Faktoren, die einerseits auf der systemischen Ebene und andererseits auf der Diffusionsebene liegen.

Systemische Probleme erwachsen aus strukturellen Zielkonflikten, die auch in anderen Modernisierungskontexten schon zutage getreten sind, und die entgegen einer verbreiteten Fehleinschätzung durch den Technikeinsatz nicht aufgelöst, sondern partiell sogar noch deutlich verschärft werden.⁴ Solche Konflikte prägen etwa das Verhältnis von Partizipation und Effizienz: Wer mehr Partizipation will, muss bedenken, dass Partizipationsverfahren einen hohen Aufwand an Zeit und Geld verursachen und zudem zu kostspieligen Lösungen führen können. Weiter kompliziert wird die Lage dadurch, dass in konkreten Handlungskontexten nicht nur systemische Ziele, sondern auch unterschiedliche Akteursinteressen miteinander konkurrieren, die sich etwa auf Ressourcensicherung, Machterhalt, Wiederwahl oder Emanzipation richten können. So kann das Ziel der Bürgerpartizipation mit den Machtinteressen von Politikern oder das Ziel einer effizienteren Mittelverwendung mit Ressourcensicherungsinteressen von Verwaltungsbürokratien in Widerspruch geraten.

Die Diffusionsprobleme resultieren aus einer Vielzahl von Hürden und Widerständen bei der Realisierung von E-Government-Anwendungen, die der Breite und Komplexität der erforderlichen Innovationen geschuldet ist.⁵ Hier sind insbesondere die Parameter Technik, Organisation, Wissen, Kultur, Recht, Nutzenkonstellation, Finanzen, Management, konzeptionelle Einbindung sowie politische Steuerung und Unterstützung zu nennen. Jeder einzelne Parameter verweist auf mögliche Diffusionsengpässe, die das Scheitern eines E-Government-Vorhabens bewirken können.

Von der Euphorie zu Ernüchterung und Umorientierung

Ende 2005 folgte auf die deutsche E-Government-Euphorie, die auch vor Teilen der Fachwissenschaft nicht haltgemacht hatte, eine Befindlichkeit, für die Begriffe wie Ernüchterung oder gar Katzenjammer durchaus angebracht sind. Während eben noch in einer Fülle von Verlautbarungen, Publikationen und Vorträgen die Chancen und Erfolge von E-Government hervorgehoben worden waren, hagelte es nun Kritik. Besonders deutlich wurde Harald Lemke, Chief

Information Officer der hessischen Landesregierung, der die E-Government-Strategie des Bundes im Februar 2006 auf dem Public Sector Forum des Branchenverbands BITKOM als völlig verfehlt kritisierte. Seine harschen Worte: „Deutschland Online ist ein einziger Reinfluss und sein Geld nicht wert.“ Im wissenschaftlichen Bereich fielen die Stellungnahmen moderater aus, aber partiell kaum weniger vernichtend.

Dass inzwischen mehr Leben in die Diskussion um Stand und Perspektiven von E-Government in Deutschland gekommen ist, ist sicherlich zu begrüßen. Allerdings gehen mit dieser Entwicklung auch nicht zu unterschätzende Gefahren einher. Denn es ist offensichtlich, dass inzwischen immer mehr Fachleute von den Positionen des Memorandums abrücken, welches das Verständnis von diesem Gestaltungsfeld über viele Jahre geprägt, geeint und befruchtet hat. Sollte sich diese Ansatzbewegung fortsetzen, käme das einer Rückkehr zu längst überwunden geglaubten Zuständen gleich, als es so viele Definitionen und Verständnisse von E-Government zu geben schien wie Autoren, die sich zu Äußerungen zu diesem Thema berufen fühlten. Bislang sind hier zwei Tendenzen zu beobachten, einerseits eine Reduktion und andererseits eine radikale Ausweitung der Perspektive.

Eine Vielzahl von Autoren neigt in jüngster Zeit dazu, den Gegenstandsbe-
reich von E-Government auf schmale Ausschnitte des im Memorandum entwor-
fenen Spektrums zu fokussieren. So wird etwa gefordert, die
Abwicklung von Kontakten zwischen Verwaltung und Wirt-
schaft in den Vordergrund zu rücken oder die organisationsüber-
greifende Neuordnung administrativer Prozesse zum Schwerpunkt der Innovati-
onsbemühungen zu machen.⁶ Damit wird dem Problem der systemischen Ziel-
konflikte nicht durch die Entwicklung strategischer Lösungen mit sinnvollen
Prioritätensetzungen und dem Problem der Diffusionsbarrieren nicht durch die
Ausarbeitung realitätsgerechterer Konzepte begegnet, sondern durch die Aus-
blendung von Optionen. Dass ein solcher Weg zu problematischen Ergebnissen
führen kann, liegt auf der Hand. Denn wenn man die Innovationen auf einen
Einzelaspekt von E-Government beschränkt, müssen andere Gesichtspunkte
zwangsläufig vernachlässigt werden, so dass man Gefahr läuft, die damit ver-
bundenen Chancen zu verschenken. Besonders fatal wäre eine Entwicklung, in
deren Verlauf E-Government angesichts des allgegenwärtigen Sparzwangs zu
einer Haushaltskonsolidierungsstrategie degeneriert, wie es beim Neuen Steue-
rungsmodell in vielen Fällen zu beobachten war. Denn dies käme einer Blockade
dringend notwendiger Modernisierungen in Staat, Verwaltung und Gesell-
schaft gleich und würde auch Potentiale aufs Spiel setzen, welche die Netz-
kommunikation zur Realisierung des Leitbilds der Bürgerkommune bietet, mit
dem sich inzwischen auch hierzulande große Hoffnungen verbinden.

Andere Autoren machen dagegen Anstalten, die Diskussion um E-
Government in eine Diskussion um E-Governance zu überführen. Ein früher
Entwurf stammt von Heinrich Reinermann und Jörn von Lucke. Nach ihrem
Ansatz sollen die interaktiven Informationstechnologien im
Rahmen von „Governance im Zeichen der Informationsgesell-
schaft“ genutzt werden, um „Lebensbereiche zu gestalten“ bzw. auf „Werte und
Ziele auszurichten“ und die „mit ihnen befassten Personen und Gemeinschaften

E-Government auf schmale
Ausschnitte focussieren?

E-Governance?

untereinander abzustimmen“.⁷ Aber auch ein solcher Weg ist nicht ungefährlich. Wo sich die Konturen des E-Government in den Weiten des Governance-Diskurses verlieren, werden nämlich die Kategorien und Maßstäbe aufs Spiel gesetzt, mit deren Hilfe man entsprechende Aktivitäten und Projekte bislang mit einer gewissen Aussicht auf Verständigung diskursiv einordnen, hinterfragen und evaluieren konnte. So buntschillernd, wie sich die Kontroverse um Wesen, Möglichkeiten und Grenzen von Governance darstellt, so vielschichtig und heterogen sind natürlich auch die Aussagen und Positionen, die sich um den Begriff E-Governance ranken.

Nicht das Kind mit dem Bade ausschütten

In den letzten Jahren sind in Deutschland reichhaltige Erfahrungen mit E-Government gesammelt worden. Heute kommt es darauf an, daraus geeignete Schlussfolgerungen zu ziehen und dieses Wissen für die weitere Entwicklung produktiv zu machen. Gleichzeitig gilt es, sich durch Fehlschläge nicht beirren zu lassen und den Kern dessen, was E-Government im Sinne des Memorandums ausmacht, zu bewahren – und zwar einschließlich seiner bislang vernachlässigten politisch-partizipatorischen Elemente. Auf der programmatischen Ebene bedarf es keiner Totalrevision. Hier sind vielmehr eher moderate Korrekturen erforderlich, die dem Problem der Zielkonflikte besser Rechnung tragen und den politischen Gestaltungswillen über die Technik stellen. Die Art und Weise, wie in den durch das Memorandum skizzierten Korridoren auf die Verwirklichung von Zielen hingearbeitet werden soll, sollte dagegen sehr wohl einer grundsätzlichen Prüfung unterzogen werden. Hier geht es darum, zu Aktionsprogrammen mit Gestaltungsvorgaben und Zeitkorridoren zu gelangen, die weniger von politischer Opportunität als von sachlichem Kalkül geprägt sind. Dies bedeutet nicht zuletzt auch, dass man den oben angesprochenen Diffusionsproblemen besser Rechnung tragen muss. Gleichzeitig gilt es, die Adressaten von Online-Angeboten weitaus intensiver als bisher in die Technikgestaltung einzubeziehen, um die Qualität und insbesondere die Akzeptanz der Lösungen zu steigern. Denn ein E-Government-Projekt wird nicht schon allein dadurch zum Erfolg, dass ein Dienst im Netz angeboten wird. Von einem Erfolg kann erst dann gesprochen werden, wenn die Adressaten diesen Dienst nachfragen und in den Genuss des angestrebten Nutzens kommen.

Wenn die Bundeskanzlerin zu der auf der CeBit im März 2006 abgegebenen Erklärung steht, nach der sechs Milliarden Euro für eine High Tech Strategie Deutschland bereitgestellt werden sollen, wird es an den für einen neuen Anlauf erforderlichen Mitteln wohl nicht fehlen.

Anmerkungen

- 1 Näheres dazu bei Gesellschaft für Informatik GI und Verband Deutscher Elektrotechniker VDE (Hrsg.): *Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*. Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Ge-

- sellschaft für Informatik und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im Verband Deutscher Elektrotechniker, Bonn und Frankfurt 2000. Siehe auch die synoptische Darstellung bei Winkel, Olaf: E-Government – die Konturen zeichnen sich immer deutlicher ab, in: *Verwaltung und Management* 3/2004, S. 126ff.
- 2 Näheres dazu bei Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Bund Online* 2005. Umsetzungsplan für die E-Government-Initiative, Berlin 2001, Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Deutschland Online. Grundlagen und Ziele*, Berlin 2004, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.): *Media@komm-Transfer. E-Government für die kommunale und regionale Verwaltung*, Berlin 2004, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): *Media@komm*, Berlin 2001.
 - 3 Das Folgende insb. nach Winkel, Olaf: *Electronic Government in Deutschland – Stand und Perspektiven in der Diskussion*, in: *Verwaltung und Management* 4/2006, S. 190ff. Siehe auch Accenture (Hrsg.): *E-Government 2004. Ergebnisse einer internationalen Vergleichsstudie*, München 2004, Eifert, Martin: *Electronic Government in Germany*, in: Eifert, Martin und Jan Ole Püschel (Hrsg.): *National Electronic Government*, London und New York 2004, S. 117 ff und Kubicek, Herbert und Martin Wind: *E-Government im Jahre 5 nach dem Internethype*, in: *Verwaltung und Management* 2/2005, S. 60ff.
 - 4 Das Folgende insb. nach Winkel, Olaf: *Zukunftsperspektive Electronic Government*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 18/2004, S. 10ff. Siehe auch Petrovic, Otto: *Die immantenen Spannungsfelder des Electronic Government*, in: *Verwaltung und Management* 3/2002, S. 138ff.
 - 5 Das Folgende insb. nach Winkel, Olaf: *Zukunftsperspektive Electronic Government*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 18/2004, S. 11ff. Siehe auch Lucke, Jörn von: *Barrieren des E-Government in Deutschland – Ursachen und Ansätze zur Überwindung aus Sicht der Wissenschaft*, in: Reiner mann, Heinrich und Jörn von Lucke (Hrsg.): *Electronic Government in Deutschland*, Speyer 2002, S. 68ff.
 - 6 Siehe etwa Bill, Holger: *Das E-Paradoxon*, in: *Kommune* 21 8/2005, S. 12 ff, Drüke, Helmut: *Dreiklang im E-Government*, in: *Kommune* 21 8/2005, S. 22 ff, Niemeier, Norbert: *Ein nutzungsorientierter Projektansatz bringt Vorteile*, in: *Innovative Verwaltung* 4/2005, S. 34 ff oder Schuppan, Tino und Christoph Reichard: *E-Government – Neugestaltung öffentlicher Leistungserbringung*, in: Reichard, Christoph u.a. (Hrsg.): *Das Reformkonzept E-Government*, Münster 2004, S. 13ff.
 - 7 So Reiner mann, Heinrich und Jörn von Lucke: *Speyerer Definition von Electronic Governance*, in: Reiner mann, Heinrich und Jörn von Lucke (Hrsg.): *Electronic Government in Deutschland*, Speyer 2002, S. 9 und 12.

Das „Konjunkturklima“ im Jahr 2007

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann
Hartwich

Konjunkturberichte als Wetterberichte? Krisen und ihre sozialen Folgen und Krisenvermeidung waren einst zentrale Themen jeder Politik

Neben den meteorologischen Problemen des Klimas, regional, national und global, spielte das „Konjunkturklima“ im Jahre 2006 eine auffallend große Rolle in den Medien. Beim Klima geht es laut Duden ganz allgemein nicht um die Witterung, sondern um die „durch bestimmte Ereignisse oder Umstände hervorgerufene Atmosphäre“. Ein Volkswirt wird diesen Ansatz schlicht für unsinnig halten, denn er denkt nicht mehr darüber nach, weil doch allseits klar sei, was ein „Konjunkturklima“ ist. Ist das so?

„Das Konjunkturklima in Deutschland hellt sich auf“ berichtete die FAZ am 20. Oktober 2006 und bezog sich dabei auf den „Geschäftsklimaindex“ für die gewerbliche Wirtschaft, den das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München monatlich bekannt gibt. Das Institut befragt zu diesem Zweck rund 7000 Unternehmen nach ihrer „Einschätzung“ der aktuellen Wirtschaftslage und der Zukunftsaussichten. Auf Grund dieser Einschätzungen schätzte Ifo-Präsident Hans-Werner Sinn Ende Oktober 2006, dass die Ergebnisse der Umfrage dafür sprächen, dass der Konjunkturaufschwung 2006 sich trotz der Mehrwertsteuererhöhung ab 1.1.2007 um drei Prozentpunkte (vgl. hierzu Hartwich, Finanzpolitischer Zweiklang, in: GWP 2/2006, S. 235-239) im Jahr 2007 fortsetzen werde.

Zugleich aber berichtete die Presse (z.B. FAZ v. 19.10.06), dass die sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Herbstgutachten und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHT) eine „Konjunktüreintrübung“ für das Jahr 2007 erwarten, die vor allem auf die negative Wirkung der von der Regierung der großen Koalition beschlossenen Mehrwertsteuererhöhung zurückgehen werde. Für oberflächliche Leser sind diese Wetterberichte nicht ganz einfach zu durchschauen.

Die optimistische Einschätzung sah sich durch positive Konjunkturen in anderen Euro-Staaten gestützt. In Deutschland „hellte sich die Stimmung“ infolge gefüllter Auftragsbücher und weiter verbesserter Exporterwartungen, vor allem im verarbeitenden Gewerbe und im Großhandel, auf. So werde es vermutlich einen überwiegend von der Industrie getragener Aufschwung geben. Das „Ge-

schäftsklima“ im Einzelhandel und in den Dienstleistungsbereichen verschlechterte sich dagegen, weil man dort die Mehrwertsteuererhöhung ab 2007 fürchtete. Die Ifo-Volkswirte erklärten zusammenfassend, die Wirtschaft werde mit viel Schwung in das kommende Jahr gehen.

Schließlich schätzte auch Bundeswirtschaftsminister Glos, dass das „gestiegene Geschäftsklima“ die dämpfenden Effekte der Mehrwertsteuererhöhung Anfang 2007 weniger stark bemerkbar machen werde.

Soweit die genaue Wiedergabe der Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung.

Was besagt sie? Ist die Beobachtung der Wirtschaftskonjunktur heute auf diese Art der „Einschätzungen“ reduziert? Dem ist natürlich nicht ganz so. Im November 2006 äußerten sowohl die deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute als auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung fundiertere Bewertungen der konjunkturellen Lage, die sich in der Tendenz vom Gesagten jedoch nicht wesentlich unterschieden.

Aber ist dies alles, was die Experten und Verantwortlichen heute zu so wichtigen Fragen wie Anstieg oder Abbau der Arbeitslosigkeit, Entwicklung der Lebenshaltungskosten, der Investitionen, des Konsums, Export, Import, Energiekosten etc. zu sagen haben? Und: Was ist das Ziel? Geht es um die Genauigkeit der Prognose? Geht es also bei der Frage nach dem Konjunkturklima gleichsam nur „um das Wetter von morgen“? Oder geht es nicht auch um vorausschauende wirtschaftspolitische Strategien, die ggf. Schaden von der Volkswirtschaft abwenden oder eingrenzen?

Konjunktur und Konjunkturpolitik waren einmal zentrale Themen der Gesamtpolitik, historisch wie theoretisch. Die Aufbaugeneration der Nachkriegszeit, jene der ordoliberalen sozialen Marktwirtschaft, kannte noch hautnah nicht nur die Schrecken des Krieges, sondern hatte zumeist auch die Wirren der Hyper-Inflation von 1923 ebenso wie das soziale Elend der Weltwirtschaftskrise von 1930-33 erlebt, das maßgeblich zur Machtübernahme der Nationalsozialisten beigetragen hatte. Historisch gesehen sind Begriffe wie „Konjunktur“ und „Krise“ schwerwiegende soziale Erschütterungen durch ökonomische Entwicklungen:

- Die völlige Entwertung der Reichsmark in der Inflation von 1923 vernichtete Ersparnisse und kleine Vermögen und stürzte vor allem den Mittelstand ins soziale Elend. Die Beschäftigung blieb bis zur Währungsstabilisierung hoch, um dann mit stabiler Mark (1924) in katastrophaler Weise einzubrechen.
- Die Weltwirtschaftskrise von 1930 bis 1933 begann mit dem Zusammenbruch der New Yorker Börse 1929, führte zur Aufkündigung von Krediten aller Art auch in Europa und damit zum Zusammenbruch von Banken und Unternehmen, zu einer „deflatorischen“ Entwicklung (Kapitalknappheit) und zu einem kumulativen Abwärtsprozess der Wirtschaft: Rückläufiger Absatz – Verzicht auf Investitionen – weiterer Nachfragerückgang – weiter schrumpfende wirtschaftliche Aktivitäten – schrumpfende Steuereinnahmen – Kürzung der Sozialleistungen – eine unaufhaltsame Zunahme der Massenarbeitslosigkeit - Existenznot. Der Staat verhielt sich mit ständigen Ausgabenkürzungen prozyklisch (Reichskanzler Brüning: „Anpassung an die Ar-

mut der Nation“) So verstärkte er die Krise und die Dauer der Depression. Soziales Elend und politische Radikalisierung waren die Folge.

Die Theoretiker der „Sozialen Marktwirtschaft“ wollten derartige Krisen grundsätzlich durch eine durchdachte Ordnung der Gesamtwirtschaft ausschließen. Der Wiederaufbau-Boom brachte einen Aufschwung in der Reihenfolge: Kapitalversorgung und -sicherung durch gut verwaltete Gelder der Marshall-Plan-Hilfe, Investitionsgüterboom mit Export, Inflationsvermeidung durch die unabhängige Deutsche Bundesbank, Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften, starke Nachfrage nach Arbeitskräften, deren Kaufkraft ungebremst Nachfragewellen nach Nahrung, Kleidung, Wohnungen, Kühlschränken, Autos, Luxus auslöste. Schließlich sorgten deutliche Lohnsteigerungen für eine Verstärkung der Kaufkraft und bei der Wirtschaft für Rationalisierungs- und Modernisierungsdruck. Diese Wirtschaftspolitik schien das Gespenst konjunktureller Einbrüche gebannt zu haben.

Die Jahre 1966/67, 1974/75 und 1980-82 zeigten, dass der Glaube an die endgültige Überwindung des Krisenphänomens eine Illusion war. Mit dieser Erkenntnis versuchten die Regierungen zwischen 1967 und 1982 auf der Basis der Lehren von J.M.Keynes mit starkem Engagement die Konjunkturreinbrüche antizyklisch zu bekämpfen. Wie sich herausstellte, entwickelte sich aber auch hier erneut die Arbeitslosigkeit zur Massenarbeitslosigkeit, begleitet von Inflationsgefahren infolge der staatlichen Interventionen („Stagflation“, vgl. Hartwich, Vom Keynesianismus zum Neoliberalismus in diesem Heft der GWP).

Mit dem modernen Neoliberalismus, mit Liberalisierungen, Deregulierungen, der Doktrin ausgeglichener Staatshaushalte und einer rein stabilitätsorientierten Geld- und Kreditpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) stellt sich aber auch hier die Frage, wie mit den offensichtlich unvermeidlichen Wirtschaftskonjunkturen umgegangen werden soll. Denn der Illusion, es gebe keine Konjunkturreinbrüche mehr, kann niemand mehr anhängen.

Natürlich soll auch die moderne Konjunkturtheorie erklären, warum es zu Konjunkturschwankungen kommt und ob die Politik etwas dagegen ausrichten kann. Sie arbeitet mit Modellannahmen, nach denen die Wirtschaft sich im Gleichgewicht befindet und durch exogene Schocks in Schwankungen gerät, die sich infolge der dynamischen Beziehungen makroökonomischer Größen wie vor allem Beschäftigung, Reallöhne, Einkommen, Realzins, Konsum, Investitionen mit unterschiedlicher Intensität fortpflanzen und so die klassischen Erscheinungsformen eines Konjunkturzyklus hervorbringen: Aufschwung, Boom, Krise, Abschwung, Rezession. Ohne nun hier auf die komplizierten Erscheinungen und Zusammenhänge eingehen zu wollen*, darf registriert werden, dass sich heute – nach der historischen Entwicklung nicht überraschend – zwei Sichtweisen gegenüberstehen. Die keynesianisch inspirierte Sicht geht bekanntlich von der Nachfrageseite aus, wobei eine kontinuierliche Entwicklung von Produktionspotential, Bevölkerungsentwicklung, Kapitalakkumulation, technischem Fortschritt, angenommen wird. Die andere Perspektive folgt als „Theorie realer Konjunkturzyklen“ der Prämisse, das Produktionspotential selbst unterliege konjunkturellen Schwankungen, z.B. durch Technologie- und Produktivitätsschocks, die dann ihrerseits die Schwankungen

des Volkseinkommens, der Investitionen, des Konsums, der Beschäftigung etc. auslösen.

Damit scheinen aber die aktuellen Verhältnisse ungenügend abgebildet zu sein. Was bedeutet eigentlich jene weit fortgeschrittene Öffnung der Märkte und Volkswirtschaften vor allem in Europa und den USA? Bringt die Globalisierung mit einem Überfluss an anlagensuchendem Kapital und der Möglichkeit, in fast jeden nationalen Markt jederzeit einzudringen, Besonderheiten hervor, die sich mit den traditionellen Sichtweisen der Konjunkturtheorie und Konjunkturpolitik nicht mehr einfangen lassen? Kann die – primär nationale – Politik noch Konjunkturschwankungen stabilisieren? Die Illusionen des deutschen „Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes“ von 1967 sind verflogen, auch wenn das Gesetz und einschlägige Bestimmungen im Grundgesetz nicht aufgehoben sind. Der Europäische Binnenmarkt lässt nationale wirtschaftspolitische Alleingänge nicht zu. Die EU-Kommission ist aber zu einer konsistenten Konjunkturpolitik nicht in der Lage. Die Geld- und Kreditpolitik liegt in den Händen der Europäischen Zentralbank, die sich an der Geldwertstabilität orientiert und nur Inflationsminima (historisch gesehen) im Auge hat. Und die Fiskalpolitik? Sie liegt primär in den Händen der Nationalstaaten. Aber sie ist zugleich europäisch durch Verträge gebunden (EU-Stabilitätspakt). Ein „deficit spending“ scheidet zudem am Verschuldungsgrad der Staatshaushalte. Allein die Vergrößerung der Staatsschuld dadurch, dass der Staat im Falle von Krise und steigender Arbeitslosigkeit seine Gesamtausgaben nicht kürzt, sondern aufrechterhält, enthält ein Moment klassischer, nämlich antizyklischer, Konjunkturpolitik. Und über allem steht der Kernsatz aller neoliberalen Denkschulen, dass nämlich das gesamtwirtschaftliche Geschehen ständig daran zu orientieren sei, die Währung stabil zu halten, den Staatshaushalt auszugleichen und eine „angebotsorientierte“ Wirtschaftspolitik zu betreiben. Leider hat sich in den vergangenen Jahren herausgestellt, dass dies nicht ausreicht, um Konjunkturreinbrüche zu verhindern.

Der deutliche Konjunkturaufschwung des Jahres 2006 beruhte auf einer boomenden Weltwirtschaft, eine Voraussetzung und Garantie für weitere deutsche Exporterfolge. Eine positive Rolle spielte auch der deutlich rückläufige Ölpreis. Bedeutsam war, dass im Gegensatz zu den letzten Jahren der deutsche Binnenmarkt den Aufschwung mittrug. Mit geringfügigen Unterbrechungen konnte das produzierende Gewerbe einen deutlichen Anstieg der Aufträge verzeichnen. Er betrug z.B. in der konjunkturell bedeutsamen Investitionsgüterindustrie im Sommer und Frühherbst um 5,9 %. Dabei entfiel jeweils die Hälfte des Anstiegs auf das Inland und das Ausland. Das Bundeswirtschaftsministerium sprach von einer durch die Investitionsentwicklung getragenen anhaltend dynamischen Industriekonjunktur (FAZ 7.10.06). Die Investitionen trugen den Aufschwung, und auch die Bauinvestitionen legten kräftig zu.

2006 sorgte daneben erstmals wieder der Konsum für Aufschwung und Nachfrage. Die Financial Times Deutschland brachte Ende September sogar die Schlagzeile „Deutschland im Kaufrausch“ (28.09.06). Die Arbeitslosenzahlen im Oktober 2006 gingen gegenüber dem Vorjahr um 471.000 zurück. Damit ging die Arbeitslosenquote in Deutschland erstmals wieder unter 10 % (9,8 %) zurück (FAZ 3.11.06). Die Zahl der Vollzeit-Arbeitsstellen ab Sommer 2006

stieg an, z.B. im Maschinenbau um 10.000 Mitarbeiter. 825.000 offene Stellen waren Ende Oktober bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet.

Dies sind in etwa die wichtigsten konjunkturrelevanten Faktoren der Wirtschaftsentwicklung bis zum November 2006. Sie bilden jene „Aggregate“, die nach der Theorie über die Konjunkturlage entscheiden. Große und konjunkturell wichtige Lohnrunden fanden ab Frühjahr 2006 nicht mehr statt. Sie werden vermutlich eines der Probleme des Jahre 2007 sein.

Umstritten ist, inwieweit die starke Konsumgüternachfrage auf einem „Vorzieheffekt“ beruht, d.h. ob die Konsumenten in verstärktem Maß Konsumgüter nachfragen, weil ab dem 1.1.2007 die Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte angehoben wird. Dieser Effekt ist bekannt und eine realistische Annahme. Er darf aber nicht überbewertet werden. Beim Auto z.B. ist das Vorziehen eines Kaufs dann sinnvoll, wenn der Wagen noch im Jahr 2006 geliefert wird. Bei Lebensmitteln und Textilien bestimmt der Bedarf und nicht ein Preisanstieg den Kauftermin. Schließlich: Wer wegen der Mehrwertsteuererhöhung Einkäufe vorzieht, verzichtet möglicherweise auf ein anderes Produkt, das er sonst gekauft hätte, und: Bei allen modernen computergesteuerten Geräten fallen in der Regel die Preise, so dass sich trotz der Steuererhöhung ein Abwarten lohnt.

Wie also könnte das „Konjunkturklima“ im Jahre 2007 beschaffen sein? Alle Indikatoren sprechen dafür, dass der Aufschwung noch bis weit in dieses Jahr hinein erhalten bleibt. Dafür sprechen vor allem die Auslandsnachfrage und die Entwicklung der Investitionskonjunktur. Der wichtigste Unsicherheitsfaktor ist in der Tat die Erhöhung der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 %. Aber dies gilt nicht so absolut, wie es auf den ersten Blick erscheint. Die Konjunkturforschungsinstitute erwarten eine Konjunktur„delle“, etwa in der Größenordnung von 1,2 %, also statt etwa 2,4 % Wachstum 1,2%. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erwartet sogar 1,8 %; die Steuererhöhung werde den Aufschwung nicht abwürgen. Wenn sich die Lage am Arbeitsmarkt weiter bessert, so bessern sich damit auch die Chancen für die private Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen infolge von Einkommensverbesserungen. Die Gewerkschaften werden in den Tarifrunden des Jahres 2007 verstärkt Lohnforderungen stellen. Ob dies als ein Unsicherheitsfaktor für die Konjunktur angesehen werden muss, ist wie immer umstritten. Halten sich die Einkommensverbesserungen im Rahmen, wird dies der Konjunktur zugute kommen.

Das „Konjunkturklima“ des Jahres 2007 wird mithin von einem anhaltenden Hoch eingeleitet und bestimmt werden. Positive Erwartungen sind berechtigt und werden sicher im Sinne einer self-fulfilling prophecy die Konsumneigung der Verbraucher befördern. Konjunktur„eintrübungen“ sind zu erwarten, aber berechenbar, weil sie nach heutigem Erkenntnisstand kaum mehr als eine „Delle“ im Konjunkturverlauf verursachen werden.

Ist bei dieser Form der Prognose und Einschätzung die Konjunktur zu einem Phänomen wie das Wetter geworden? Etwa nach dem Motto: Man fügt sich in das Unvermeidliche und ist ängstlich besorgt, wenigstens rechtzeitig über Wettereinbrüche informiert zu sein? Denn selbst die genaueste Prognose enthält ja in aller Regel, wie beim Wetterbericht, kein wissenschaftlich und politisch tragfähiges Konzept für den Fall des Konjunkturreinbruchs.

Die Begriffe heutiger Konjunkturberichterstattung sind nicht sehr wissenschaftlich und sie bezeichnen auch nichts anderes als Einschätzungen. Konjunkturpolitische Konzepte für den einen oder anderen Fall, dass aus der „Delle“ ein Loch oder Einbruch wird, gibt es nicht und sie wären wohl auch politisch unrealistisch. Die Spekulationen von Wissenschaft und Medien über das Konjunkturklima und nicht darüber, wie man bedenkliche Konjunkturschwankungen gegebenenfalls verhindern oder steuern könnte, erscheinen deshalb auch primär als interessante und zu einem erheblichen Teil fundierte Produkte des natürlichen Bedürfnisses der Menschen nach Gewissheit und Sicherheit in einer unüberschaubar gewordenen Umwelt.

- * Theoretisch interessierten Lesern ist die präzise und verständliche Darstellung von Manfred Gärtner und Caroline Schmidt „Konjunktur“ im leicht zugänglichen „Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland“, hg. von Klaus Schubert, Wiesbaden 2005, VS Verlag, S.263-271 zu empfehlen.

Die Föderalismusreform 2006 – Deutschland in besserer Verfassung?

Roland Sturm



Roland Sturm

Zusammenfassung

Mit der Föderalismusreform 2006 wurden die Gesetzgebungskompetenzen in Deutschland durch Entflechtung neu geordnet. Ziel dieser Neuordnung ist eine Stärkung der Demokratie in den Ländern und eine Reduktion der Gesetzgebungsfälle, die einer Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebung und der Einführung der Abweichungsgesetzgebung hat die Diskussion um Vielfalt im Föderalismus neue Nahrung bekommen. Beendet ist sie – auch angesichts der bevorstehenden zweiten Stufe der Föderalismusreform (Reform der Finanzbeziehungen) – noch lange nicht.

I. Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen

Zur Beantwortung der Frage nach dem Sinn und Zweck der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im Zuge der Föderalismusreform bedarf es eines strategischen Bezugspunktes. Dieser war unbestritten das Bemühen, die Aufgabenwahrnehmung des Bundes und der Länder zu entflechten. Die Politikentflechtung sollte mindestens auf dreierlei Weise die Effizienz der bundesstaatlichen Ordnung verbessern und den demokratischen Entscheidungsprozess stärken:

- Eine klarere Trennung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern erhöht die Transparenz des politischen Prozesses. Den Staatsbürgern fällt es leichter, politische Verantwortung zuzuordnen und bei Wahlen durch Zustimmung oder Abwahl zu reagieren. Entflechtung verbessert also die Qualität der politischen Willensbildung.
- Mit der Trennung der Kompetenzen von Bund und Ländern erhalten die Länder wieder mehr Aufgaben, die sie alleine wahrnehmen. Dadurch wird die Gesetzgebung in den Landesparlamenten aufgewertet, und die Bedeutung von Landtagswahlen wächst. Zudem wird es eher möglich, den landesspezifischen Problemen angepasste Lösungen politischer Problem zu finden.

- Je weniger gemeinsam entschieden wird, desto seltener ist die Zustimmung des Bundesrates zu Bundesgesetzen erforderlich. Die Möglichkeit parteipolitischer Blockaden im Bundesrat wird also durch die Entflechtung der Gesetzgebung von Bund und Ländern reduziert.

Eine konsequente Umsetzung des Gedankens der Entflechtung hätte folgerichtig alle diejenigen Gesetzgebungsarten aufgelöst, die auf dem gemeinsamen Entscheiden von Bund und Ländern beruhen, und hätte die aus sachlichen Gründen notwendige Kooperation auf Bundesebene der Selbstkoordination der Länder bzw. spezifischen Absprachen einzelner Länder mit dem Bund überlassen. Konkret hätte dies bedeutet:

1. Rahmengesetzgebung

Die Rahmengesetzgebung aufzugeben. Hier hatte der Bund das Recht, einen gesetzlichen Rahmen für die Gesetzgebung der Länder vorzugeben, den diese dann durch jeweils eigene Gesetzgebung ausfüllen konnten. Das konkrete Problem der Rahmengesetzgebung war, dass sich der Bund bei seinen Vorgaben nicht mehr auf die Grundrisse für Länderregelungen beschränkte, sondern so konkret wurde, dass es für die Länder ganz oder weitgehend ausgeschlossen war, eigene Akzente zu setzen.

2. Konkurrierende Gesetzgebung

Die konkurrierende Gesetzgebung aufzugeben. Bei dieser Gesetzgebungsart verlieren die Länder ihr Recht zur Gesetzgebung, wenn der Bund von seiner Zuständigkeit für die im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung genannten Staatsaufgaben Gebrauch macht. Das konkrete Problem der konkurrierenden Gesetzgebung ist die Entmachtung der Länder durch den Verlust ihrer Entscheidungsautonomie.

3. Gemeinschaftsaufgaben

Die Gemeinschaftsaufgaben aufzugeben. Entschieden wird über die jeweilige Aufgabenerfüllung bei den Gemeinschaftsaufgaben in gemeinsamen Bund-Länder Planungsausschüssen mit einer Mehrheit von drei Vierteln ihrer Stimmen. Beschlüsse bedürfen also der Zustimmung des Bundes und von mindestens acht Ländern. Der Föderalismus wird durch solche Entscheidungsstrukturen in seinem Wesensgehalt modifiziert. Nicht nur entfällt das Element der Freiwilligkeit bei Kooperationsbeziehungen von Bund und Ländern. Es wird auch ein Entscheidungssystem geschaffen, das einen hohen Konsensbedarf erzeugt. Am ehesten kommen Entscheidungen zustande, wenn sie sich am Status quo orientieren. Der Entscheidungsmodus ist also wenig flexibel und damit ungeeignet, die Aufgabenerfüllung im Föderalismus neuen Herausforderungen anzupassen. Hinzu kommt, dass bei politischen Entscheidungen die Exekutiven von Bund und Ländern unter sich bleiben. Die komplexen und intransparenten Verhandlungsprozesse der politischen Exekutiven hinter verschlossenen Türen geben den demokratisch gewählten Parlamenten in Bund und Ländern kaum noch eine Chance, Politik mitzugestalten.

Der in der Föderalismusreform gegangene Weg ist weit weniger radikal. Hierfür können Gründe sprechen, die sich aus den sachlichen Notwendigkeiten einer

fortgesetzten Bund-Länder-Kooperation ergeben. Allerdings fällt es schwer, die Sachargumente in der Reformdebatte von den Interessen der sogenannten „Fachbruderschaften“ zu trennen. Gemeint sind damit politische Lager und politische Ebenen übergreifende Gemeinsamkeiten und Perspektiven des Umgangs mit politischen Problemen derjenigen Politiker und – von in der Öffentlichkeit unterschätzter Bedeutung – derjenigen Beamten, die sich in einem gemeinsamen Politikfeld, wie der Agrarpolitik oder der Sozialpolitik bewegen.

Interessen der sogenannten „Fachbruderschaften“

Die neue, im Grundgesetz festgeschriebene Kompetenzverteilung (vgl. Tabelle 1) beruht auf folgenden Veränderungen:

1. Rahmengesetzgebung

Die Rahmengesetzgebung wurde aus den oben genannten Gründen abgeschafft. Dies ist durchaus bemerkenswert, insbesondere, wenn man sich daran erinnert, dass die im Dezember 2004 gescheiterte Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung¹ (Sturm 2005), auf deren Vorarbeiten die Föderalismusreform weitgehend beruht, sich zu diesem radikalen Schnitt nicht durchringen konnte. Die bisher in Art. 75GG geregelten Zuständigkeiten wurden neu verteilt in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw. der Länder sowie in die konkurrierende Gesetzgebung.

2. Konkurrierende Gesetzgebung

Die konkurrierende Gesetzgebung bleibt also erhalten und wurde erweitert, einzelne Politikfelder wurden aber auch hier neu zugeordnet, sind also nun ausschließliche Bundes- bzw. Landeskompetenz. Um aber mit der Übertragung in die konkurrierende Gesetzgebung nicht einfach im Ergebnis andere Politikfelder dem Zugriff des Bundes und damit einer bundeseinheitlichen Regelung anheimzustellen, erfand der Gesetzgeber eine neue Art der Gesetzgebung, die Abweichungsgesetzgebung.

2a. Abweichungsgesetzgebung

Die Abweichungsgesetzgebung erlaubt jedem einzelnen Land in sechs Politikfeldern in den Bereichen Umwelt und Hochschulrecht eigenständig zu entscheiden, ob es bereit ist, den Bundesregeln zu folgen, falls der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch macht. Für das Inkrafttreten der Bundesgesetze wird eine Verzögerung von sechs Monaten nach ihrer Verkündung vorgesehen, falls der Bundesrat nicht das sofortige Inkrafttreten beschließt. Dies gibt den Ländern die Gelegenheit, ihre Abweichungsentscheidung ausreichend vorzubereiten.

Als die Länder im Februar 2006 ihr Verständnis der Abweichungsgesetzgebung dahingehend konkretisierten, dass diese auch für bereits bestehende Gesetze gelten müsse, stießen sie auf den Widerstand des Bundes. Es wurde ein Kompromiss gefunden, der festlegt, dass von bestehenden Gesetzen frühestens 2010 abgewichen werden darf. Bei Regelungen betreffend die Hochschulzulassung ist eine Abweichung schon in zwei Jahren möglich. Für Teile des Umweltrechts und die Hochschulzulassung und -abschlüsse ist eine Abweichung von bestehenden Gesetzen aber erst in Zukunft möglich. Dies gibt paradoxerweise dem Bund noch ausreichend Zeit für eine umfassendere bundeseinheitliche Gesetzgebung (z.B. Umweltgesetzbuch) zu sorgen.

Die Föderalismusreform setzt mit der Abweichungsgesetzgebung eine Forderung der Länder um, die bereits in früheren Verfassungsdebatten eine Rolle spielte (Dietsche/Hinterseh 2004: 22ff.). Die Kritiker einer Abweichungsgesetzgebung haben immer wieder die Gefahr der Rechtszersplitterung in Deutschland, die Ent-

Argumente gegen Vielfalt im Föderalismus

wertung der Bundesgesetzgebung oder das Problem der Alleingänge „reicher“ Länder beschworen. Dies sind alles Argumente gegen Vielfalt im Föderalismus und für Einheitlichkeit. Sie sind damit im Kern nicht föderalismusfördernd (Sturm 2006: 120f.). Neu ist unbestritten, dass mit der Abweichungsgesetzgebung eine Ausnahme von Art. 31 GG definiert wird. Hier heißt es „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Bei der Abweichungsgesetzgebung gilt hingegen „Landesrecht bricht Bundesrecht“. Dies heißt juristisch konkret: Ein vom Bundesrecht abweichendes Landesgesetz setzt das Bundesrecht für das Gebiet des betreffenden Landes nicht außer Kraft, sondern hat lediglich Vorrang bei der Anwendung. Wird also Landesrecht aufgehoben, gilt automatisch wieder Bundesrecht. Hinzu kommt, dass der Grundsatz gilt, dass das jeweils zeitlich letzte Gesetz anzuwenden ist. Novelliert also der Bund sein Gesetz, geht das neue Bundesrecht dem Landesrecht vor. (Bundestagsdrucksache 16/813 vom 7.3. 2006, S. 11) Das Land kann dieses Gesetzes-Pingpong selbstverständlich weiterspielen und wiederum vom novellierten Bundesgesetz abweichen. Grenzen des Pingpongs werden allerdings durch das EU-Recht gezogen, das sowohl für den Bund und als auch die Länder verbindlich ist und das insbesondere bei der Umweltgesetzgebung große Bedeutung hat.

Insgesamt stellt die Einführung der Abweichungsgesetzgebung einen mutigen Reformschritt schon deshalb dar, weil sie, ebenso wie die Abschaffung der Rahmengesetzgebung, mit Denkgewohnheiten in Kategorien der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im deutschen Föderalismus bricht. In der Substanz ist angesichts der eingeschränkten Abweichungsmöglichkeiten wenig Umbruch zu erwarten, zumal es noch nicht einmal sicher ist, ob die Länder überhaupt die neuen Möglichkeiten für Alleingänge wahrnehmen werden. Wir wissen aber sicher, dass solange der Bund nach Art. 72 (3) bzw. 125a GG, den Vorschlag machen musste, Bundesrecht durch Landesrecht zu ersetzen, nichts geschah, um die Kompetenzen der Länder zu stärken.

Als Nebeneffekt wirkt die Abweichungsgesetzgebung entlastend auf die konkurrierende Gesetzgebung. Der Zugriff des Bundes auf Materien der konkurrierenden Gesetzgebung ist nach Art. 72(2) GG nur möglich, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ (Erforderlichkeitsprüfung) Dass dies – trotz der weiten Formulierung – kein Blankoscheck für den Bund ist, hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Urteilen deutlich gemacht.² Wenn die Länder aber nun das Recht zur Abweichungsgesetzgebung haben, muss nicht mehr geprüft werden, ob die Gesetzgebung des Bundes nach den Bestimmungen des Artikels 72(2) GG erforderlich ist. Daneben haben sich Bund und Länder noch auf eine Reihe weiterer Materien der konkurrierenden Gesetzgebung geeinigt, bei der sie auf die Erforderlichkeitsprüfung verzichten wollen, der Bund also relativ umstandslos die Gesetzgebungskompetenz beanspruchen kann.³

Tabelle 1: Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzgebung

Vor der Reform	Nach der Reform
<p>Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (Art. 73 GG): Auswärtige Angelegenheiten, Staatsangehörigkeit, Passwesen, Einwanderung, Währung, Warenverkehr, Luftverkehr, Eisenbahn, Post und Telekommunikation, Beamtenrecht, Urheberrecht, Bundeskriminalamt, Statistik für Bundeszwecke</p>	<p>erweitert um: Melde- und Ausweiswesen, Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland, Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, Waffen- und Sprengstoffrecht, Versorgung der Kriegsbeschädigten, Kernenergie</p>
<p>Konkurrierende Gesetzgebung (Art.: 74 GG, 74a GG): Strafrecht, Strafvollzug, Notariat, Personenstandswesen, Vereins- und Versammlungsrecht, Aufenthaltsrecht Ausländer, Waffen- und Sprengstoffrecht; Flüchtlinge und Vertriebene, öffentliche Fürsorge, Kriegsschäden und Wiedergutmachung, Versorgung der Kriegsbeschädigten, Kriegsgräber, Recht der Wirtschaft (u.a. Ladenschluss), Kernenergie, Arbeitsrecht, Ausbildungsbeihilfen, Recht der Enteignung, Verhütung des Missbrauchs wirtschaftlicher Macht, Förderung von Landwirtschaft und Fischerei, Bodenrecht, Zulassung zu Heilberufen und Verkehr mit Arzneimitteln, wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, Pflanzen- und Tierschutz, Schifffahrt, Straßenverkehr, Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, Staatshaftung, künstliche Befruchtung, Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst der Länder</p>	<p>reduziert um: Strafvollzug, Waffen- und Sprengstoffrecht, Versorgung der Kriegsbeschädigten, Kernenergie, beim Recht der Wirtschaft: Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte, Heimrecht (Teil der öffentlichen Fürsorge), Recht der Flurbereinigung (Teil der Förderung der Landwirtschaft), Teile des Wohnungswesens, Sport- und Freizeitlärm und Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung</p> <p>erweitert um: Statusrechte und -pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt und Hochschulzulassung und -abschlüsse</p>
<p>Rahmengesetzgebung (Art.: 75 GG): Statusrechte und -pflichten der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Grundsätze des Hochschulwesens, Rechtsverhältnisse der Presse, Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt, Melde- und Ausweiswesen, Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland</p>	<p>Die Rahmengesetzgebung wurde abgeschafft.</p>
<p>Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a/ b): Ausbau und Neubau von Hochschulen, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, Bildungsplanung</p>	<p>reduziert um: Hochschulbau, aber weiterhin Förderung von Großgeräten und Wissenschafts- und Forschungsförderung, und um Bildungsplanung, aber weiterhin Kooperation bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens</p>
<p>Kompetenzen der Länder: Nach Art. 70 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das GG nicht im obigen Sinne den Bund involviert.</p>	<p>Durch die Reform fallen in die Kompetenzen der Länder zurück: Strafvollzug, Versammlungsrecht, Heimrecht, Ladenschluss, Gaststättenrecht, Spielhallen/ Schaustellung von Personen, Messen, Ausstellungen,</p>

	Märkte, Teile des Wohnungswesens, landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr und Pachtwesen, Flurbereinigung, Siedlungs- und Heimstättenwesen, Sport-, Freizeit und „sozialer“ Lärm, Besoldung, Versorgung, und Laufbahnrecht der Landesbeamten und Richter, Großteil des Hochschulrechts, Hochschulbau, allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse
	Neue Länderkompetenz: Abweichungsgesetzgebung (Art. 72(3) GG): Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine), Naturschutz und Landschaftspflege (ohne die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder den Meeresnaturschutz), die Bodenverteilung, die Raumordnung, der Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen), die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse

3. Gemeinschaftsaufgaben

Die Gemeinschaftsaufgaben wurden bis auf den Hochschulbau und die Bildungsplanung beibehalten. Allerdings wird durch eine entsprechende Grundgesetzänderung die bisherige Rahmenplanung der Gemeinschaftsaufgaben nicht mehr zwingend vorgeschrieben. Anders als bei der Zuordnung der bisher betrachteten Gesetzgebungskompetenzen sind im Grundgesetz die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG direkt verbunden mit Finanzierungsverpflichtungen des Bundes. Sie gehören deshalb zu den sogenannten (Bund-Länder)Mischfinanzierungen.

II. Non olet! Die zögerliche Reform der Mischfinanzierungen

Der mögliche Verlust finanzieller Unterstützung des Bundes ließ für die meisten Länder Argumente zugunsten einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben in den Hintergrund treten. Die dennoch beschlossene Rückübertragung des Ausbaus und Neubaus von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken an die Länder im Kontext der Stärkung ihrer Autonomie in der Bildungspolitik ist verbunden mit einer großzügigen Übergangsregelung, die nicht in einem Begleitgesetz geregelt wurde, sondern den Weg in das Grundgesetz fand. Eigentlich ist eine Verfassung kein Ort für technische Regelungen noch dazu mit Übergangscharakter. Dass wir diese hier finden ist der beste Beleg für das gegenseitige Misstrauen der Verhandlungspartner, die lieber die Verfassung belasteten als auf die damit verbundene besondere Absicherung der Regelung (das Grundgesetz kann nur mit Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat geändert werden) zu verzichten.

Festgelegt wird, dass den Ländern die Finanzierungsanteile des Bundes noch bis 2019 zustehen, das Datum, an dem auch Solidarpakt II und Finanzausgleich neu zu beraten sind. Bis 2013 soll laut GG (Art. 143c (3)) überprüft werden, in welcher Höhe die den Ländern zugewiesenen Mittel noch erforderlich sind. Die gleichen Regelungen gelten für die nun in die finanziellen Kompetenzen der Länder fallenden Aufgaben „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ und „soziale Wohnraumförderung“.

Letztere Umschichtung ist Ergebnis einer Neufassung des Artikels 104aGG, der es dem Bund bisher relativ leicht ermöglichte⁴, den Ländern auf einer Vielzahl von Politikfeldern Finanzhilfen anzubieten. Der Bund führte die Länder durch diese am „goldenen Zügel“ und erzeugte bei seiner Gesetzgebung zudem noch Zustimmungserfordernisse im Bundesrat. Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vom 7. März 2006 (Bundestagsdrucksache 16/813, S. 4) schützte hier ausdrücklich die Länderautonomie, weil er Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder von der Versuchung finanzieller Lockungen durch eine Mischfinanzierung ausschließen wollte. Mittel sollen zudem befristet gewährt werden und sind hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Sie sind degressiv, also mit fallenden Jahresbeträgen, zu gestalten. Sogar eine Evaluation der mit den Finanzhilfen erzielten Ergebnisse kann von Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat verlangt werden.

Statt eines Lobes für den vorgesehenen Schutz der Länderautonomie vor Angeboten des Bundes, war in der letzten Phase der Föderalismusreform etwas Merkwürdiges zu beobachten. Politiker, die diese Idee geboren hatten, kritisierten sie plötzlich scharf mit dem neu erfundenen Begriff des „Kooperationsverbots“, das die Reform enthalte und das unbedingt fallen müsse. Also doch wieder keine Länderautonomie und zurück zur Mischfinanzierung? Merkwürdig auch, dass die journalistischen Beobachter den Politikern ihre Doppelzüngigkeit nicht vorhielten. Möglicherweise geschah dies deshalb nicht, weil sich die Diskussion um dieses neu erfundene „Kooperationsverbot“ schnell auf den altbekannten Kampfplatz Bildungspolitik verlagerte und auf die neue Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung. Hier wurde dann in letzter Minute noch die Formulierung des Art. 91b (1) GG geändert, der nun Bund-Länder-Zusammenarbeit nicht nur, wie ursprünglich formuliert, „bei der Förderung von Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen“ vorsieht, sondern auch bei „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung“. Dies wird so interpretiert, dass der Bund nun im Rahmen der neuen Gemeinschaftsaufgabe neben der bisher vorgesehenen Forschungsförderung auch die Wissenschaftsförderung, z.B. Lehre an den Hochschulen, mitfinanzieren könne, allerdings nur, so steht es seit der Föderalismusreform im GG, wenn kein einziges Land widerspricht.

Zusätzlich wurde eine aus der Sicht der Kritiker „anrühige“ Formulierung des oben erwähnten Gesetzentwurfs der Regierungsfaktionen, der die Bundesförderung bei Landeskompetenzen ausschloss, aus dem in Bundestag und Bundesrat endgültig angenommenen Gesetzestext gestrichen. Der Tatbestand dieses Verbots blieb aber erhalten, denn in Satz 1, Art. 104b (1) wurde nun die Förderung des Bundes daran gebunden, dass „dieses Grundgesetz ihm (dem Bund,

Also doch wieder keine
Länderautonomie und
zurück zur
Mischfinanzierung?

R.S.) Gesetzgebungsbefugnis verleiht“. Auf diese Weise hatten hier alle gewonnen. Die Kritiker des Kooperationsverbots beseitigten symbolträchtig und (begrenzt) öffentlichkeitswirksam einen aus ihrer Sicht anrühigen Satz, die Verteidiger der Länderautonomie behielten die von ihnen gewünschte Regelung.

III. Das Ende der Blockadepolitik im Bundesrat?

Unzweifelhaft hat für die beiden großen Parteien die immer wiederkehrende Möglichkeit der politischen Blockaden im Bundesrat eine Föderalismusreform plausibler gemacht. Die Föderalismusreform hat sich aber nicht zum Ziel gesetzt, den Bundesrat als Institution zu reformieren. Sie versucht, dessen Blockadeanfälligkeit in erster Linie durch eine Reduktion der Materien zu erreichen, die seine Zustimmung im Gesetzgebungsprozess erfordern. Die bisher dargestellte Aufgabenentflechtung ist ein Teil dieses Vorhabens. Ein anderer ist die Korrektur des Artikels 84 GG, der eine Verflechtung der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern bei der Ausführung von Bundesgesetzen (Einrichtung von Behörden, Verwaltungsverfahren) ermöglichte.

Der Bundesrat vertritt die sogenannte „Mitverantwortungstheorie“. Darunter ist zu verstehen, dass er ein Gesetz insgesamt für zustimmungspflichtig hält, wenn auch nur ein Teil des Gesetzes zustimmungspflichtig ist. Dies schließt den Einfluss auf Gesetzesmaterien außerhalb der Zuständigkeit des Bundesrates, wenn deren Verwaltung Länderkompetenzen betrifft, ebenso ein wie Gesetzesänderungen, die den Länderkompetenzen betreffenden Gesetzesteil gar nicht mehr berühren. Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder wurde zu einer wesentlichen Rechtfertigung der Mitwirkungsrechte der Länder im Bundesrat und damit auch der Blockademöglichkeiten der Länder. Die Regelungen nach Art. 84(1) GG waren für etwa die Hälfte aller Zustimmungsfälle verantwortlich (Dietsche/ Hinterseh 2004: 30).

Blockaden waren im Bundesrat allerdings nie ein Problem der Häufigkeit. Die Zahl der Fälle, in denen der Bundesrat die Gesetzgebung des Bundes blockierte, war insgesamt gesehen verschwindend gering. Meist waren ein bis drei Prozent, in Ausnahmefällen höchstens sechs Prozent der Gesetzgebung von dem Veto des Bundesrates betroffen (Sturm 2001: 63). Politisch brisante Streitfälle, wie beispielsweise die Auseinandersetzungen um eine Steuerreform zum Ende der Kanzlerschaft Helmut Kohls (SPD-Blockade) oder in der Regierungszeit Gerhard Schröders (CDU/CSU-Blockade), werden mit keiner der bisher verwirklichten Reformen ausgeschlossen.

Die Neuregelung des Art. 84 GG bringt den Bundesrat nur noch in Ausnahmefällen ins Spiel, nämlich dann, wenn ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht. Ansonsten wird die Ausführung von Bundesgesetzen Länderangelegenheit (sofern diese nicht nach Art. 85 GG im Auftrag des Bundes ausgeführt werden), d.h. die Notwendigkeit der Zustimmung zu diesen Bundesgesetzen im Bundesrat entfällt. Dies ist selbst dann der Fall, wenn die Gesetze Bundesvorschriften für die Verwaltung enthalten, denn die Länder kön-

Politisch brisante Streitfälle werden mit keiner der bisher verwirklichten Reformen ausgeschlossen.

nen von diesen analog zu den Bestimmungen für die abweichende Gesetzgebung abweichende Regelungen treffen.

Allerdings wird auch ein neues Zustimmungserfordernis kreiert. Die Freistellung von der Zustimmungspflicht des Bundesrates gilt nach Art. 104a (4) GG nicht, „wenn sie Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen.“ Die Begriffe „geldwerte Sachleistungen“ und „vergleichbare Dienstleistungen“ sind weit gefasst. Konkret gemeint sind beispielsweise die Verpflichtung der Länder zur Schaffung und Unterhaltung von Aufnahmeeinrichtungen für die Unterbringung von Asylbegehrenden, die Verpflichtung der Länder zur Erbringung von Schuldnerberatungen oder zur Bereitstellung von Tagesbetreuungsplätzen, aber auch Sozialleistungen, wie z.B. Maßnahmen der Heilbehandlung. Diese Zustimmungspflicht des Bundesrates bei Gesetzen mit finanziellen Folgen kann das Vorhaben der Reduktion seiner Mitwirkungsrechte konterkarieren.

IV. Der Föderalismus – fit für Europa ?

Die Bundesregierung machte in den Föderalismusverhandlungen wiederholt deutlich, dass ihr selbst die begrenzten Beteiligungsrechte der Länder in der Europapolitik nach Art. 23 GG ein Dorn im Auge sind. Insbesondere die Möglichkeit der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland durch einen Vertreter der Länder nach Art. 23(6) Grundgesetz wurde einerseits für zu weitgehend und andererseits, weil in der Praxis selten, für überflüssig erklärt. Mit einer häufigeren Vertretung der Bundesrepublik Deutschland durch die Länder, so die prinzipielle Furcht der Bundesregierung, verliere die Repräsentation deutscher Interessen im Ministerrat der EU die Fähigkeit, auf Dauer Vertrauen zu erwerben und sich auf politische Tauschgeschäfte, die den Alltag des Entscheidungsprozesses in Brüssel bestimmen, einzulassen. Die Länder vertraten die gegenteilige Ansicht. Sie konnten im möglichen Ausbau ihrer Rolle im Ministerrat keine Nachteile erkennen und beklagten, dass sie gegenwärtig in Brüssel noch immer nicht ausreichend Gehör fänden.

Die Föderalismusreform kommt in engen Grenzen den Ländern entgegen. Anstatt den Artikel 23 GG abzuschaffen oder auf grundsätzliche Zustimmungsrechte der Länder, z.B. bei Änderungen der europäischen Verträge, zu reduzieren, wie dies Vorstellungen der früheren rot-grünen Bundesregierung und auch aller Bundestagsfraktionen entsprach (Eppler 2004: 78), stärkt er die Länderrechte, präzisiert und begrenzt sie aber auch, weil er nicht mehr vage lässt, wann die Länder das Recht haben sollen, in Brüssel für die Bundesrepublik Deutschland zu sprechen.

Im neuen Artikel 23(6) GG heißt es nun: „Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter

Die Föderalismusreform kommt in engen Grenzen den Ländern entgegen.

der Länder übertragen.“ Die Regelung von Information und Beteiligung bei anderen Angelegenheiten, die im Schwerpunkt in die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder fallen (z.B. Innere Sicherheit) soll in einem Begleitgesetz bzw. in Bund-Ländervereinbarungen geregelt werden.

Vorgesehen ist also, dass für Ratstagungen der EU der Bundesrat ein Mitglied einer Landesregierung im Ministerrang ernennt, der in den in Artikel 23(6) genannten Fällen die Bundesrepublik Deutschland vertritt. Die Ausübung dieser Funktion geschieht unter Teilnahme von und in Abstimmung mit dem Vertreter der Bundesregierung. Bei allen anderen Fällen bleibt es bei der Verhandlungsführung durch die Bundesregierung; bei Fällen, in denen ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, findet die Festlegung deutscher Positionen in Abstimmung mit dem Vertreter der Länder statt. Der Bundesrat kann für Ratstagungen letzterer Art als Vertreter der Länder Mitglieder von Landesregierungen im Ministerrang benennen, die berechtigt sind, in Abstimmung mit dem Vertreter der Bundesregierung Erklärungen abzugeben. Die Festlegung der europäischen Rolle der Länder auf die Bereiche schulische Bildung, Kultur und Rundfunk entspricht dem Grundzug der geplanten Föderalismusreform, die auch innerstaatlich, z.B. durch die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, die Länder zu „Bildungskompetenzzentren“ machen möchte. Eine grundsätzliche Neupositionierung der föderalen Entscheidungsmechanismen im Hinblick auf die täglich wichtiger werdende europäische Gesetzgebung findet aber nicht statt.

Im Hintergrund steht bei jeder Föderalismusreform seit längerem eine grundsätzliche Frage, die alle Föderalismusreformer in Deutschland geflissentlich beiseite schoben. Was nützt innerstaatliche Entflechtung, wenn Verflechtungsbeziehungen im Rahmen der EU in wichtigen Politikbereichen und zunehmend intensiver nach Deutschland „re-importiert“ werden? Die Freiräume für Vielfalt im deutschen Föderalismus drohen heute selbst bei weitgehenden Föderalismusreformen in erster Linie durch europaweite Regelungen zunehmend erstickt zu werden.

Die Freiräume für Vielfalt drohen durch europaweite Regelungen zunehmend erstickt zu werden.

seite schoben. Was nützt innerstaatliche Entflechtung, wenn Verflechtungsbeziehungen im Rahmen der EU in wichtigen Politikbereichen und zunehmend intensiver nach Deutschland „re-importiert“ werden? Die Freiräume für Vielfalt im deutschen Föderalismus drohen heute selbst bei weitgehenden Föderalismusre-

V. Die Föderalismusreform – eine Staatsreform?

Wenn – wie oben dargestellt – Entflechtung der Schlüssel zur Staatsreform sein soll, so bleibt festzustellen, dass dieser Schlüssel bisher nur in eine begrenzte Zahl der Problemschlösser des Föderalismus passt. Wohin in dieser Beziehung die Reise gehen könnte, deuten die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und die Einführung einer (relativ eng begrenzten) Abweichungsgesetzgebung an. Hic et nunc geschieht aber, auch angesichts der Entscheidungsbremsen im Kleingedruckten der Reform entlang von Zeitschienen, zunächst relativ wenig. Werden die Länder mutig die neuen Möglichkeiten nutzen? Bisher war der natürliche Reflex der Ministerpräsidenten immer erst die gegenseitige Abstimmung zu suchen, zu kooperieren, anstatt zu experimentieren. Sicher ist, die Debatte um die Balance von Vielfalt und Einheit im deutschen Föderalismus ist

noch nicht zu Ende und wird bei dem Versuch, die angekündigte zweite Stufe der Föderalismusreform an das vorliegende Reformwerk anzuschließen, neu belebt werden.

Deutschlands Verfassung wurde geändert. Es ging um Grundlegendes für die deutsche Demokratie, nämlich eine neue bundesstaatliche Ordnung. War dies eine Zeit des Aufbruchs, die Stunde der Demokratie? Zu beobachten war etwas anderes: Das Volk, der Souverän, stand emotional und, so ist zu befürchten, auch gemessen am Grad der allgemeinen Informiertheit abseits. Dies nicht nur, weil zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Reform im Bundestag (am 30. Juni) bzw. im Bundesrat (am 7. Juli) in Deutschland bei der Fußballweltmeisterschaft der Ball rollte, sondern auch wegen der „dadaistischen“ Qualität (Ulrich 2006: 3) einer Reformstrategie, die die Rhetorik der Erneuerung der deutschen Demokratie mühelos mit nur für Insider begreifbaren politischen Tauschgeschäften verband.⁵

Vieles sollte sich ändern, aber Besitzstände sollten selbstverständlich nicht angegriffen werden und schon gar keine finanziellen. Eigenverantwortung ja, aber ohne Risiko. Trotz dieser politischen Reflexe der Besitzstandwahrer geschah mit der Föderalismusreform Überraschendes, wenn auch der große Wurf einer die Probleme des deutschen Föderalismus an der Wurzel packenden Lösung ausblieb. Die Grundgesetzänderung setzt neue Akzente. Sie bietet, trotz aller Kontinuität, auch neue Möglichkeiten des Regierens in Deutschland, und man darf gespannt sein, ob diese wahrgenommen werden.

VI. Die zweite Stufe der Föderalismusreform

Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition ist festgehalten, dass es einen zweiten Teil der Föderalismusreform geben soll, der bisher ungelöste Probleme aufgreift. Ganz oben auf der Liste der fehlenden Elemente einer Föderalismusreform steht eine Finanzreform, die die Entflechtung der Kompetenzen in der Steuerpolitik vorantreibt und die finanzielle Eigenverantwortung der Länder stärkt. Eine solche Reform kann in wichtigen Teilen allerdings frühestens 2019 greifen, denn bis dahin gelten die gesetzlichen Regelungen zum Länderfinanzausgleich und zum Solidarpakt II, der die Sonderfinanzierung der ostdeutschen Länder absichert.

**Finanzreform
frühestens 2019**

Die Interessen der Geber- und der Empfängerländer im Finanzausgleich gehen weit auseinander. Ähnlich unversöhnliche Konfliktlinien finden sich bei der Frage der Länderneugliederung, die, falls sie entsprechend konzipiert würde, auch einen Teil der Finanzausgleichsproblematik zwischen den Ländern durch das Schaffen wirtschaftlich ähnlich starker Einheiten entschärfen könnte, was allerdings nicht heißt, dass die Länderneugliederung aus ökonomischer Sicht ein „Allheilmittel“ ist. Wenn sich ausschließlich finanzschwache Länder zusammenschließen, entsteht aus der Größe nicht automatisch ein finanzstarkes neues Land. Die Diskussion um die Länderneugliederung wird ebenso wie diejenige um die Zukunft der Länderfinanzen emotionaler und aggressiver geführt als der Streit um andere Themen der Föderalismusreform, selbst zwischen „Parteifreun-

den“. So musste sich das Land Sachsen allerlei Anfeindungen im Kreise der ostdeutschen Länder gefallen lassen, weil es im Juli 2006 an einem Finanzgipfel der Geberländer (obwohl Empfängerland) teilnahm, bei dem ein „Pakt für finanzpolitische Solidität“ beraten wurde. (Burger 2006: 4)

Für den bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber, CSU, war die Föderalismusreform die „Mutter aller Reformen“. Peter Struck, der SPD-Fraktionsvorsitzende, meinte gar – angesichts ihrer Bedeutung für eine neue föderale Ordnung – die Länderneugliederung mit diesem Beinamen schmücken zu müssen. Die Dimension der noch zu lösenden Probleme einer umfassenden Föderalismusreform ist also ausgeleuchtet. Und auch über das Wie der Länderneugliederung wird nachgedacht. So schlug der baden-württembergische Ministerpräsident Günther Oettinger einen nationalen Volksentscheid in dieser Angelegenheit vor, um die Blockade der Kleinstaatenmehrheit zu brechen (Soldt 2006: 2). Dies bedürfte allerdings einer vorherigen Grundgesetzänderung, der gerade diese Mehrheit bzw. eine für eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat ausreichende Teilmenge der Länder zustimmen müsste. Der Weg zu schlagkräftigen Ländern und finanzieller Eigenverantwortung der Länder, bleibt also steinig.

Anmerkung

- 1 Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit sind dokumentiert in: Deutscher Bundestag/ Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Berlin 2005 (= Zur Sache 1/ 2005).

Literatur

- Burger, Reiner (2006): Streber oder Verräter? Das Empfängerland Sachsen im Zirkel der westdeutschen Geberländer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.7., S. 4.
- Dietsche, Hans-Jörg/Hinterseh, Sven (2004): „Landesrecht bricht Bundesrecht?“ Zum Stand der Diskussion über ein sogenanntes Zugriffsrecht der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes, in: Borchard, Michael/Margedant, Udo (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission, Sankt Augustin, S. 19-36.
- Eppler, Annegret (2004): Die Mitwirkungsrechte in Europaangelegenheiten, in: Borchard, Michael/Margedant, Udo (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission, Sankt Augustin, S. 57-83.
- Leithäuser, Johannes (2006): Kompromisse, häppchenweise. Wie das Gleichbehandlungsgesetz mit der Föderalismusreform zusammenhängt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.6., S. 3.
- Soldt, Rüdiger (2006): Oettinger und die „Mutter aller Reformen“. Die Diskussion über die Länderneugliederung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.6., S. 2.
- Sturm, Roland (2001): Föderalismus in Deutschland, Opladen.
- Sturm, Roland (2005): Föderalismusreform: Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem?, in: Politische Vierteljahresschrift 46(2), S. 195-203.
- Sturm, Roland (2006): Die Föderalismusreform: Gelingt der große Wurf?, in: Sturm, Roland/ Pehle, Heinrich (Hrsg.): Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten Großen Koalition, Opladen, S. 113-132.
- Ulrich, Bernd (2006): Brauchen wir mehr Zentralismus?, in: Die Zeit, 22.6., S. 3.

Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik

Michael Krennerich



Michael Krennerich

Zusammenfassung

Offiziellen Verlautbarungen zufolge sind die Durchsetzung und der Schutz der Menschenrechte eine zentrale Aufgabe deutscher Außenpolitik. Der Beitrag legt dar, wer die deutsche Menschenrechtsaußenpolitik gestaltet und welchen Beitrag Deutschland zum Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes leistet.

1. Deutschland in der menschenrechtlichen Verantwortung

Die Wahl Deutschlands in den neuen, 47 Staaten umfassenden Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen war im Mai 2006 ein großer außenpolitischer Erfolg: Deutschland erhielt die meisten Stimmen der westlichen Staatengruppe. Obwohl das gute Ergebnis nicht zuletzt auf das emsige Werben deutscher Diplomaten im Ausland zurückzuführen ist, zeigt es doch auch die hohe Wertschätzung, die Deutschland in der internationalen Staatengemeinschaft genießt. Mit dieser Wertschätzung ist, wie Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der konstituierenden Sitzung des UN-Menschenrechtsrates am 19. Juni 2006 betonte, gleichzeitig eine große Verantwortung verbunden: Dem Land sei ein Vertrauensvorschuss gewährt worden, dem es gerecht werden müsse. Deutschland werde sich, so versprach Steinmeier, konsequent für die Verwirklichung aller Menschenrechte einsetzen und die Prinzipien ihrer Universalität und Unteilbarkeit verteidigen.

Menschenrechtsschutz ist Auftrag und Aufgabe allen staatlichen Handelns.

In vielen offiziellen Dokumenten und Stellungnahmen haben sich die Bundesregierungen seit den 1990er Jahren einer wertgebundenen, menschenrechtsorientierten Politik verpflichtet. „Menschenrechtsschutz ist Auftrag und Aufgabe allen staatlichen Handelns“, lautete bezeichnenderweise der erste Grundsatz des Aktionsplans Menschenrechte (2005) der alten Bundesregierung. Und auch im Koalitionsvertrag der jetzigen Regierung heißt es, dass die Beachtung des Völkerrechts und die Einhaltung der Menschenrechte Grundlage deutscher Au-

ßenpolitik seien. Der Auftrag zur Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte wird hierbei aus dem Grundgesetz abgeleitet, gründet sich auf die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen (den Vereinten Nationen, dem Europarat usw.) und fußt auf zahlreichen universellen und regionalen Menschenrechtsabkommen, die Deutschland ratifiziert hat. Ungeachtet politikwissenschaftlicher Debatten um eine eher realpolitische oder eine eher ideelle Ausrichtung der Außenpolitik, ist es daher angebracht zu fragen, wer die deutsche Menschenrechtsaußenpolitik gestaltet und welchen Beitrag Deutschland zum Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes leistet. Dabei sollte man sich allerdings darüber im Klaren sein, dass Menschenrechte nicht das einzige und – allen Bekundungen zum Trotz – sicherlich nicht das vorrangige außenpolitische Ziel der Bundesregierung darstellen.

In Form regelmäßiger Menschenrechtsberichte legen die Bundesregierungen seit 1990 selbst Rechenschaft über ihr weltweites Engagement für die Menschenrechte ab. Der jüngste, inzwischen siebte Menschenrechtsbericht umfasst den Zeitraum von 1. April 2002 bis 28. Februar 2005. Auf Wunsch des Bundestages enthält er erstmals einen nationalen Aktionsplan für Menschenrechte, der allerdings dem Parlament nicht vorab zur Beratung und Entscheidung vorzulegen ist. Der Bericht wurde in der 15. Wahlperiode von der alten Bundesregierung erstellt (Bundestag Drucksache 15/5800, 17. Juni 2005) und in der 16. Wahlperiode im Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe diskutiert (Protokoll Nr. 16/11, 17. Mai 2006). Der Schwerpunkt des unter Federführung des Auswärtigen Amtes erstellten Berichts liegt hierbei auf den auswärtigen Beziehungen, doch wird in Erfüllung eines Bundestags-Beschlusses vom 4. Februar 2003 auch über die Menschenrechtspolitik in anderen Politikbereichen berichtet. Der 374 Seiten starke Bericht ist über den Regierungswechsel hinweg insofern aufschlussreich, als er wichtige menschenrechtliche Handlungsfelder benennt, in denen deutsche Bundesregierungen in den vergangenen Jahren aktiv waren und vermutlich auch bleiben werden.

Der Natur der Sache nach rücken solche offiziellen Berichte freilich das Regierungshandeln in ein günstiges Licht, so dass zusätzliche, kritische Informationen gerade von Nichtregierungsorganisationen (NRO) hilfreich sind, um das Bild über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung zu vervollständigen. Aufschlussreich sind hier u.a. die Stellungnahmen des „Forum Menschenrechte“, in dem zahlreiche in der Menschenrechtsarbeit aktive deutsche NRO zusammengeschlossen sind (www.forum-menschenrechte.de).

2. Die Menschenrechts(außen)politik der Bundesregierung im Fokus

Versteht man unter Außenpolitik die grenzüberschreitenden politischen Aktivitäten staatlicher Akteure, welche die auswärtigen Beziehungen eines Staates gegenüber anderen Staaten, internationalen Organisationen und ganz allgemein seinem internationalen Umfeld bestimmen, dann sind in einem solch engen, staatszentrierten Begriff der Außenpolitik die Aktivitäten von NRO nicht einge-

schlossen, obwohl diese einen erheblichen Beitrag zum internationalen Menschenrechtsschutz leisten. Unter den staatlichen Akteuren wiederum konzentriert sich der vorliegende Aufsatz vor allem auf die Außenpolitik der Bundesregierung. Doch ist zu betonen, dass auch der Deutsche Bundestag eine wichtige Rolle einnimmt: Er ratifiziert internationale Menschenrechtsverträge, führt die Debatte über die Leitlinien der Politik und verfügt seit 1998 über einen vollwertigen Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, der sich unter der derzeitigen Leitung von Herta Däubler-Gmelin (SPD) wichtigen Menschenrechtsthemen im Inland und Ausland annimmt. Zudem wirken Abgeordnete etwa im Rahmen der Parlamentarischen Versammlungen des Europarates und der OSZE über die nationalen Grenzen hinweg an der Ausgestaltung der internationalen Menschenrechtspolitik mit.

Trotz einer gewissen „Parlamentarisierung der Außenpolitik“ gilt diese aber noch immer als eine Domäne der Exekutive, auch im Bereich der Menschenrechte. Die Bundeskanzlerin und ihr Außenminister prägen entscheidend das menschenrechtliche Profil Deutschlands im Ausland. Angela Merkel (CDU) hat hier nach ihrem Amtsantritt rasch Akzente zu setzen versucht. Indem sie die deutsch-amerikanische Freundschaft und den Wertekonsens mit den USA betonte, war es ihr möglich, öffentlich wie intern Kritik an dem US-Gefangenenlager in Guantánamo Bay zu äußern. Ihr Vorgänger Gerhard Schröder (SPD) hatte sich, nach der scharfen Ablehnung des Irakkrieges, in seiner zweiten Amtszeit weit vorsichtiger auf dem diplomatischen Parkett der transatlantischen Beziehungen bewegen müssen. Allerdings kam die Regierung Merkel innenpolitisch unter Druck, menschenrechtlich bedenkliche Informationspraktiken deutscher Nachrichtendienste und heimliche, über Europa abgewickelte US-Gefangenentransporte (*rendition flights*) im „Kampf gegen den Terror“ aufzuklären.

Die Bundeskanzlerin und ihr Außenminister prägen entscheidend das menschenrechtliche Profil Deutschlands im Ausland.

Den fast schon kumpelhaften Umgang Schröders mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin setzte Merkel nicht fort. Bereits bei ihrem Antrittsbesuch in Moskau im Januar 2006 drückte sie zum Missfallen Putins ihr Unbehagen u. a. mit der Lage in Tschetschenien und einem neuen russischen Gesetz über Nichtregierungsorganisationen aus. Von großer symbolischer Bedeutung war hierbei ihr Treffen mit russischen NRO. Anlässlich des 6. Petersburger Dialogs im Oktober 2006 in Dresden mahnte die Bundeskanzlerin gegenüber dem russischen Präsidenten nochmals deutlich den Schutz der Menschenrechte an. Hintergrund war der Mord an der russischen Journalistin und Regimekritikerin Anna Politkowskaja, der das Treffen überschattete und die systematischen Verletzungen der Pressefreiheit in Russland ins Blickfeld rückte. Auch bei Merkels Besuch in China im Mai 2006 waren Menschenrechte ein Thema. Allerdings ist Skepsis angebracht, ob der seit Jahren bestehende, vielfach als ungenügend kritisierte Menschenrechtsdialog zwischen Deutschland und China große Wirkungen zeigt.

Menschenrechtsdialog zwischen Deutschland und China

Es ist anzunehmen, dass Menschenrechte auch künftig auf der außenpolitischen Gesprächsagenda der Bundeskanzlerin und des Außenministers stehen werden, wobei es den diplomatischen Gepflogenheiten entspricht, nicht unentwegt öffentliche Kritik zu üben, sondern auch „stille Diplomatie“ zu betreiben,

was nicht immer von Nachteil sein muss. Aus Sicht der Menschenrechte wird gleichwohl bedeutsam sein, wie sich die Bundesregierung weiterhin zu den Menschenrechtsverletzungen auch mächtiger Staaten wie der USA, Russlands und Chinas stellt und welche Positionen sie zu UN-Sicherheitsratsbeschlüssen, etwa gegenüber dem Iran, einnimmt. Von großer Brisanz ist zudem der Mitte 2006 zeitweilig eskalierte Nahost-Konflikt. So wichtig die uneingeschränkte Verurteilung des anti-israelischen Terrors und die Solidarität mit dem in seinem Existenzrecht bedrohten Staat Israel gerade aus deutscher Sicht sind, dürfen auch schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen durch das israelische Militär nicht kritiklos hingenommen werden.

Auch die Beteiligung Deutschlands an internationalen Militäreinsätzen birgt aus menschenrechtlicher Sicht erheblichen Diskussionsstoff. Nimmt man die großen Linien deutscher Außenpolitik in den Blick, lässt sich un-
Militärische Einsätze im Rahmen von Friedensmissionen bergen immer auch schwer kalkulierbare Risiken. schwer erkennen, das mit dem jahrzehntelangen Tabu militärischer Auslandseinsätze ab den 1990er Jahren gebrochen wurde. Deutsche Soldaten in fernen Ländern – wie Afghanistan oder Kongo – waren in den 1980er Jahren noch undenkbar, und zwar nicht nur aufgrund der Logik des Ost-West-Konfliktes, sondern auch aufgrund des (west)deutschen Selbstverständnisses. Inzwischen sehen sich deutsche Regierungen in der internationalen Verantwortung, nicht nur finanziell, sondern auch mit eigenen Truppen einen Beitrag an UN-Friedenseinsätzen zu leisten. Bei allem Einstellungswandel – und trotz der völkerrechtlich höchst problematischen „humanitären Intervention“ der NATO im Kosovo (1999), deren emotionale Begründung selbst Analogien zum Nazi-Terror nicht scheute – ist gleichwohl die Ablehnung leichtfertiger Einsätze militärischer Mittel in der Außenpolitik noch fest verankert. Militärischen „Abenteuern“, selbst aus humanitären Gründen, stehen die politisch Verantwortlichen in Deutschland doch mehrheitlich ablehnend gegenüber. Unter der Regierung Merkel wird sich dies nicht grundlegend ändern. Allerdings bergen militärische Einsätze im Rahmen von Friedensmissionen – wie der im September 2006 beschlossene Einsatz der Bundeswehr vor der Küste Libanons – immer auch schwer kalkulierbare Risiken.

Für das Jahr 2007 sei noch auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft und den nächsten G-8-Gipfel in Heiligendamm verwiesen, die Gelegenheit böten, Menschenrechtsanliegen international zu platzieren. Die bisherigen Ankündigungen der deutschen Regierung lassen jedoch vermuten, dass dem Thema der Menschenrechte in diesen Zusammenhängen keine große Bedeutung zukommen wird.

3. Menschenrechtsaußenpolitik – viele Ministerien mischen mit!

Nun beschränkt sich die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen nicht auf die großen außenpolitischen Themen und Auftritte der Bundeskanzlerin oder des Außenministers, sondern wird in alltäglicher Kleinarbeit bi-

lateral und multilateral umgesetzt. Hier sind gleich mehrere Ministerien beteiligt.

Grundsätzlich obliegt es dem Auswärtigen Amt (AA), die außenpolitischen Aktivitäten auch im Bereich der Menschenrechte zu bündeln und zu koordinieren. Das AA ist das federführende Ressort multilateraler Menschenrechtspolitik, etwa in den entsprechenden Gremien der Vereinten Nationen, der EU, der OSZE und des Europarates. Das AA verfügt über jeweils einen Arbeitsstab zu Menschenrechten und zum Internationalen Strafgerichtshof sowie entsprechende Länder- und andere Referate (OSZE, Europarat, Rechtsfragen der EU, Völkerrecht/ Humanitäres Völkerrecht etc.), die in ihren Bereichen auch für Menschenrechte zuständig sind. Zudem ist im AA das 1998 geschaffene Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe angesiedelt, der sich um ausgewählte Bereiche der Menschenrechte in den auswärtigen Beziehungen kümmert. Die Bedeutung des Menschenrechtsbeauftragten hängt dabei sehr davon ab, wie das Amt von dem jeweiligen Amtsinhaber interpretiert wird. Günter Nooke (CDU), seit 9. März 2006 im Amt, hält den Ball (noch) eher flach. Doch ist abzuwarten, wie er nach einer Anlaufzeit das Amt ausfüllen wird.

Ebenfalls eine wichtige außenpolitische Rolle im Bereich der Menschenrechte spielen das Bundesministerium der Justiz (BMJ) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Das BMJ verfügt – bereits seit 1970 – über eine eigene für juristische Belange zuständige Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtsfragen (zurzeit: Almut Wittling-Vogel). Die Beauftragte vertritt die Bundesregierung beispielsweise vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und verschiedenen UN-Menschenrechtsausschüssen (Folter, Rassendiskriminierung), ist bei Verhandlungen zu Menschenrechtsabkommen beteiligt und Mitglied u.a. des Lenkungsausschusses für Menschenrechte im Europarat. Während das BMJ eher im Hintergrund agiert, bemüht sich das BMZ im Bereich der Menschenrechte sichtbare Akzente zu setzen. Es hat eigens einen entwicklungspolitischen Aktionsplan für Menschenrechte 2004 bis 2007 vorgelegt, der unter der Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) über den Regierungswechsel hinweg von Bedeutung ist, und fördert auf verschiedene Weise die Menschenrechte. Neben spezifischen Menschenrechtsprogrammen und -projekten gewinnen hier in begrenztem Maße auch horizontale Ansätze an Bedeutung, die Menschenrechte als übergreifendes Ziel der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verstehen. Im Rahmen eines pragmatisch verstandenen Menschenrechtsansatzes soll sich demnach die deutsche EZ ausdrücklich auf internationale Menschenrechtsnormen beziehen und an menschenrechtlichen Prinzipien ausrichten (vgl. BMZ 2004, GTZ 2006), was in der Praxis allerdings noch viel zu wenig geschieht.

Andere Ministerien treten außenpolitisch fallweise in Erscheinung, wenn sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten an Entscheidungen der Bundesregierung oder internationaler Organisationen (z.B. Weltbank, Internationaler Währungsfonds, Welthandelsorganisation, Internationale Arbeitsorganisation, Weltgesundheitsorganisation, Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen etc.) beteiligt sind, die direkt oder indirekt die Menschenrechte betreffen. So ist selbst das Bundesministerium des Innern (BMI) außenpolitisch aktiv, in-

dem es bei der Ausarbeitung zwischenstaatlicher und internationaler Übereinkommen und Regelungen innerhalb der EU und mit Drittstaaten beteiligt ist, welche menschenrechtsrelevante Migrations- und Sicherheitsfragen betreffen. Auch wirkt das BMI bei der Ausgestaltung des nationalen Minderheitenschutzes in multilateralen Foren mit, freilich mit einer tendenziell ablehnenden Haltung gegenüber neuen Rechtsnormen, aus denen Minderheiten hierzulande Ansprüche ableiten könnten.

Das heißt, in menschenrechtsrelevante Bereiche der auswärtigen Beziehungen fließen Entscheidungen verschiedener, auch stark innenpolitisch orientierter Ministerien ein, die jeweils eigene Interessen und Strategien verfolgen und in ihrem Wirkungsbereich den Menschenrechten einen unterschiedlichen Stellenwert beimessen. Dies zieht einen erheblichen Abstimmungsbedarf nach sich und verschärft die allgemeine Kohärenzproblematik in der Menschenrechtspolitik und den menschenrechtsrelevanten Politikfeldern. Die Kohärenzproblematik betrifft zum einen die Ausgestaltung der Menschenrechtspolitik im engeren Sinne, über die nicht immer politisches Einvernehmen besteht. Zum anderen bezieht sie sich darauf, dass den Menschenrechten in anderen Politikfeldern oft nur wenig Bedeutung beigemessen wird, selbst wenn diese offiziell als Querschnittsaufgabe deklariert werden. Ein „klassischer“, vielfach thematisierter Widerspruch besteht beispielsweise zwischen Menschenrechtspolitik und der Rüstungsexport- und anderen Bereichen der Außenwirtschaftspolitik (siehe z.B. Fonari 2000, Brzoska/ Moltmann 2005). Vielfach kritisiert wird die Übernahme von Exportkreditgarantien des Bundes („Hermes-Bürgschaften“) für menschenrechtsbedenkliche Projekte (akzentuiert: www.weed-online.org).

Um die Menschenrechtspolitik im Inneren wie Äußeren besser zu koordinieren, wäre es u.U. sinnvoll, den Menschenrechtsbeauftragten im Kanzleramt anzusiedeln sowie feste Menschenrechtsansprechpartner in den jeweiligen Ministerien zu benennen. Gerade innerhalb fachfremder Ministerien und Abteilungen bestehen mitunter erschreckend geringe Kenntnisse der Menschenrechte und neuerer Menschenrechtsentwicklungen. Selbst in den (wenigen) Ministerien, in denen die Menschenrechtsarbeit in Form von Beauftragten oder Arbeitsgruppen institutionalisiert ist, haben die Menschenrechtsverantwortlichen oft einen schweren Stand und müssen gegen die Trägheit vieler Ministerialbürokraten ankämpfen, die ihrer Ansicht nach Wichtigeres zu tun haben, als die Menschenrechte zu schützen. Hinzu kommt die schwierige Abstimmung zwischen Bund und Ländern vor allem in denjenigen Bereichen, in denen die Länder Gesetzgebungskompetenzen haben.

So verwundert es nicht sonderlich, dass eine Reihe sinnvoller Initiativen zum Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes auf innenpolitische Widerstände stoßen. Dies zeigt sich selbst bei der Ratifizierung wichtiger internationaler Menschenrechtsverträge und ihrer Zusatzprotokolle.

4. Internationale Menschenrechtsabkommen – im innenpolitischen Clinch

Die Normsetzung im Bereich der Menschenrechte ist in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts weit vorangeschritten. Über die grundlegenden Dokumente des modernen universellen Menschenrechtsschutzes hinaus – allen voran die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 sowie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt), die beide aus dem Jahre 1966 stammen und 1976 in Kraft traten – wurden die Menschenrechte in etlichen weiteren UN-Abkommen inhaltlich ausdifferenziert und auf besonders gefährdete Zielgruppen (Frauen, Kinder, Wanderarbeiter/innen etc.) bezogen. Hinzu kommen zahlreiche Instrumente des regionalen Menschenrechtsschutzes, der gerade in Europa stark ausgeprägt ist.

Deutschland hat viele wichtige Menschenrechtsabkommen ratifiziert. Auch haben sich deutsche Regierungen in den vergangenen Jahren dafür eingesetzt, dass der internationale Menschenrechtsschutz weiter ausgebaut wird. Besonders gewürdigt sei hier der engagierte Einsatz für die Gründung und Anerkennung des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH), dessen Statut von 1998 im Jahre 2002 in Kraft trat. **deutsches Völkerstrafgesetzbuch von 2002**

Mit dem IStGH wurde erstmals ein unabhängiger ständiger Gerichtshof gegründet, der Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschheit ahndet. In diesem Zusammenhang sei auch die deutsche Unterstützung für die Ad-hoc-Tribunale der Vereinten Nationen für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda sowie das – in der Praxis freilich bislang bedeutungslose – deutsche Völkerstrafgesetzbuch von 2002 erwähnt, welches das Weltrechtsprinzip verankert. Demnach können (theoretisch) in Deutschland schwere Völkerrechtsverbrechen auch dann verfolgt werden, wenn die Täter weder selbst Deutsche sind noch die Taten in Deutschland oder an Deutschen verübt wurden.

Die rot-grüne Vorgängerregierung unterwarf sich zudem den Beschwerdemechanismen der UN-Anti-Folterkonvention und des UN-Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und zeichnete verschiedene internationale Menschenrechtsabkommen bzw. deren Zusatzprotokolle, u.a. zum Schutz von Kindern und gegen Menschenhandel. Auch für die weltweite Ächtung und Abschaffung der Todesstrafe machte sich Deutschland gemeinsam mit anderen Mitgliedsstaaten der EU stark. Verdienste kamen der Bundesregierung in der Vergangenheit zudem bei der Schaffung der im Dezember 2000 proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu, die Bestandteil des noch anzunehmenden Vertrags über eine Verfassung in Europa sein soll(te). **Charta der Grundrechte der Europäischen Union**

Gleichwohl taten und tun sich die politisch Verantwortlichen in Deutschland schwer, einige wichtige internationale Menschenrechtsabkommen zu ratifizieren bzw. vorbehaltlos anzunehmen, was auch im Ausland wahrgenommen wird. **Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention von 2002**

Als schwierig erwies sich beispielsweise die Zeichnung und Ratifikation des – mit außenpolitischer Unterstützung Deutschlands – jahrelang verhandelten

Zusatzprotokolls zur UN-Anti-Folter-Konvention von 2002, das im Juni 2006 in Kraft trat. Das Zusatzprotokoll sieht einen internationalen Besuchsmechanismus sowie die Errichtung unabhängiger nationaler Kontrollgremien für alle Einrichtungen vor, in denen Menschen die Freiheit aufgrund behördlicher oder gerichtlicher Entscheidungen entzogen ist, vom Strafvollzug über die Abschiebehaft bis hin zu psychiatrischen Anstalten. Die Notwendigkeit, im föderalen System Deutschlands diesbezüglich ein Einvernehmen zwischen Bund und Ländern zu erzielen, erschwerte die Annahme des Protokolls erheblich, zumal es politische Widerstände gegen die Einführung nationaler Besuchsmechanismen gab (vgl. Follmar-Otto/Cremer 2004). Das Zusatzprotokoll wurde schließlich im September 2006 von der Bundesregierung unterzeichnet, muss aber noch ratifiziert werden. Das vorgesehene nationale Kontrollsystem mit lediglich vier ehrenamtlichen Kommissaren wurde jedoch bereits vom Deutschen Institut für Menschenrechte als nicht ausreichend kritisiert. Tatsächlich würde das neue Instrument international geschwächt, wenn Deutschland und andere europäische Staaten den Standard zu niedrig setzten.

Vorbehaltserklärung Deutschlands gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention

Auch die Rücknahme der vielfach kritisierten Vorbehaltserklärung Deutschlands gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention¹ scheiterte bislang an Widerständen verschiedener Landesregierungen (z.B. Bayern und Baden-Württemberg) und möglicherweise am fehlenden politischen Willen der Bundesregierung bzw. des BMI, diese Widerstände zu überwinden. Der Vorbehalt hat jedoch schwerwiegende Folgen für den Schutz – gerade unbegleiteter oder zur Prostitution und Arbeit gezwungener – minderjähriger Flüchtlingskinder, die hierzulande ab 16 Jahren im Asylverfahren wie Erwachsene behandelt werden, mitunter keinen juristischen Beistand erhalten, Nachteile beim Schulbesuch oder der medizinische Versorgung in Kauf nehmen müssen oder in Abschiebehaft geraten. Die Rücknahme der Vorbehaltserklärung wurde vom UN-Kinderrechtsausschuss (1995 und 2004), vom Deutschen Bundestag (1999), vom Petitionsausschuss des Bundestages (2001) sowie seit vielen Jahren von NRO-Netzwerken gefordert, u.a. vom Forum Menschenrechte, der National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland sowie ECPAT Deutschland. Sie wäre auch außenpolitisch bedeutsam und geboten – ebenso wie die Unterstützung von Forderungen, ein internationales Beschwerdeverfahren für die Kinderrechtskonvention einzuführen.

Ein anderes, wenig bekanntes Beispiel ist das Abkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (kurz: ILO-Konvention 169) zum Schutz „indigener und in Stämmen lebenden Völker“, die bislang lediglich von 17 vorwiegend lateinamerikanischen Staaten ratifiziert wurde. Die Ratifizierung der Konvention durch eine möglichst große Zahl an Staaten, selbst wenn diese keine indigenen und in Stämmen lebende Völker beheimaten, würde erheblich zur Vertiefung des internationalen Menschenrechtsschutzes dieser Gruppen beitragen. Gegen die von vielen NRO geforderte Ratifizierung wandten sich u.a. das Bundeswirtschaftsministerium und das BMI. Selbst das Verteidigungsministerium war zeitweise dagegen, da es im Rahmen von Übungsflügen im kanadischen Labrador Überflugrechte nutzte und einen politischen Imageschaden befürchtete. Ein Antrag auf Ratifikation der ILO-Konvention 169 wurde im Juni 2006 –

mit geringen Erfolgsaussichten – von Bündnis90/Die Grünen in den Bundestag eingebracht und an den Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung überwiesen.

Am Beispiel des internationalen Schutzes der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte lässt sich im Folgenden nochmals die Ambivalenz deutscher Menschenrechts(außen)politik aufzeigen.

5. Licht und Schatten deutscher Menschenrechts(außen)politik am Beispiel der sozialen Menschenrechte

Einer der erfreulichsten jüngeren Entwicklungen des internationalen Menschenrechtsschutzes besteht darin, dass die sozialen Menschenrechte – wie die Rechte auf Bildung, angemessenes Wohnen, Ernährung, Wasser, Gesundheit etc. – seit den 1990er Jahren im Aufschwung sind, nachdem sie jahrzehntelang ein Schattendasein gefristet haben. Ein Meilenstein war hier die Wiener Weltkonferenz für Menschenrechte von 1993, die nachdrücklich bekräftigte, dass die bürgerlich-politischen und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gleichrangig sind und eine untrennbare Einheit bilden. Inzwischen setzt sich eine schier unüberschaubare Anzahl internationaler und nationaler, staatlicher wie nicht-staatlicher Akteure für die lange Zeit vernachlässigten sozialen Menschenrechte ein.

Auch die Bundesregierung hat sich in den vergangenen Jahren für die sozialen Menschenrechte stark gemacht, beispielsweise in Form entsprechender Initiativen in der UN-Menschenrechtskommission oder durch die Unterstützung von UN-Sonderberichterstattungen zu einzelnen sozialen Rechten. Ebenso hat die Bundesregierung die Erarbeitung von „Freiwilligen Leitlinien zum Menschenrecht auf Ernährung“ durch die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) mit vorangetrieben (allerdings ohne diese in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit bisher selbst zu nutzen). Zudem erfolgte im Rahmen der Menschenrechtsförderung durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit seit einigen Jahren eine thematische Ausweitung von den traditionell fokussierten bürgerlichen und politischen Rechten auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – was äußerst sinnvoll ist, da diese Rechte aufs Engste mit der Entwicklungsproblematik verknüpft sind. So liegt auf der Hand, dass die Umsetzung zentraler entwicklungspolitischer Ziele der Bundesregierung, wie die Armutsbekämpfung, ganz eng mit der Frage des Schutzes und der Förderung von Menschenrechten zusammenhängt (vgl. VENO 2004).

Trotz des international gewürdigten, außen- und entwicklungspolitischen Einsatzes für die sozialen Menschenrechte taten und tun sich die politischen Verantwortlichen hierzulande schwer, internationale Verpflichtungen zu den sozialen Menschenrechten einzugehen. Seit Jahren steht die Ratifikation der Revidierten Europäischen Sozialcharta von 1996 aus. Zudem nimmt die Bundesregierung

Revidierte Europäische Sozialcharta von 1996 Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt

eine skeptische, abwartende Haltung gegenüber den Vorarbeiten zu einem möglichen Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt ein, das ein internationales Beschwerdeverfahren einführen soll.

Im Unterschied zum Zivilpakt und etlichen anderen UN-Menschenrechtsabkommen verfügt der Sozialpakt – als das grundlegende Abkommen zu sozialen Menschenrechten – bislang nur über ein Staatenberichts-, nicht aber über Individualbeschwerdeverfahren. Indes ist ein solches Beschwerdeverfahren ein wichtiges und bewährtes Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes. Im Falle des UN-Sozialpaktes würde es Menschen, die in ihren sozialen Rechten verletzt werden, ermöglichen, sich an einen UN-Ausschuss zu wenden, wenn der nationale Rechtsweg ausgeschöpft ist. Ein Individualbeschwerdeverfahren böte zudem einem Expertenausschuss die Möglichkeit, anhand von Einzelfällen die sozialen Menschenrechte weiter zu konkretisieren und die betreffenden Staaten auf konkrete Menschenrechtsverletzungen und Staatenpflichten hinzuweisen. Anstöße zu einem verbesserten nationalen Schutz dieser Rechte wären zu erwarten.

Ein Beschwerdeverfahren für den Sozialpakt wird innerhalb der Vereinten Nationen bereits seit vielen Jahren gefordert. Die Bemühungen mündeten 2003 in die Errichtung einer Arbeitsgruppe durch die UN-Menschenrechtskommission, die ausführlich die Vor- und Nachteile verschiedener Optionen eines Zusatzprotokolls diskutierte. Bei der konstituierenden Sitzung des neuen Menschenrechtsrates im Juni 2006 wurde zwar das Mandat der UN-Arbeitsgruppe verlängert und zu einem „*drafting mandate*“ ausgestaltet, so dass ein erster Entwurf eines Zusatzprotokolls erarbeitet und dann weiter verhandelt werden kann (Resolution A/HRC/L.4 vom 29. Juni 2006). Doch dem Beschluss ging ein langes diplomatisches Tauziehen voraus. Einige Staaten standen einem solchen *drafting mandate* skeptisch bis ablehnend gegenüber und trugen den Beschluss nur widerwillig mit. Sie werden ihre Bedenken in den weiteren Verhandlungsprozess einbringen.

Zu den Skeptikern zählte im Vorfeld der konstituierenden Sitzung des Menschenrechtsrates – zur Überraschung vieler – auch Deutschland. Zwar betonten die Bundesregierungen seit 1998 immer wieder, dass sie ein Individualbeschwerdeverfahren als ein geeignetes Instrument des internationalen Menschenrechtsschutzes ansehe. Doch meldete sie wiederholt Klärungsbedarf hinsichtlich des Regelungs- und Verpflichtungscharakters der sozialen Rechte und der Ausgestaltung eines Beschwerdemechanismus an, obwohl in den vergangenen Jahren bereits zahlreiche Klärungen vorgenommen wurden: Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat in über 200 Staatenberichten und in inzwischen 18 „Allgemeinen Kommentaren“ die Rechte und Pflichten des Sozialpaktes erheblich konkretisiert. Auch gelten die Rechte – allen Missverständnissen zum Trotz – inzwischen ihrer Natur nach als justiziabel. Etliche offene Fragen eines Zusatzprotokolls wurden in der UN-Arbeitsgruppe bis zur Erschöpfung diskutiert.

Letztendlich trug die Bundesregierung die Resolution des Menschenrechtsrates mit, das Mandat der UN-Arbeitsgruppe zu verlängern und ausweiten. Ihre skeptische Haltung ist damit aber noch nicht überwunden, zumal zwischen den Ressorts kein Einvernehmen über die Frage des Zusatzprotokolls herrscht. Wäh-

rend das BMZ und wohl auch das AA einem Zusatzprotokoll eher positiv gegenüber stehen, scheinen andere, für innenpolitische Belange zuständige Ministerien noch erhebliche Bedenken zu haben. Hier ist nicht zuletzt das Arbeits- und Sozialministerium zu nennen, dem die Federführung für die Staatenberichte zum UN-Sozialpakt obliegt. Worin inhaltlich die Bedenken begründet liegen, ist bislang nicht deutlich zu erkennen. Abgesehen von althergebrachten und oft widerlegten Einwänden, denen zufolge die sozialen Menschenrechte zu vage und nicht justizierbar seien, wurden die Bedenken der Bundesregierung bislang öffentlich kaum konkretisiert. Offenbar befürchtet man aber eine Beschwerdeflut gegenüber Deutschland mit nicht absehbaren Folgekosten.

Solche Befürchtungen erscheinen angesichts des ausgebauten Sozial- und Rechtsstaates in Deutschland überzogen. Wie einschlägige Interpretationen des zuständigen UN-Ausschusses zeigen, stellen soziale Menschenrechte keine sozialpolitischen Maximalforderungen auf, sondern garantieren Mindestbedingungen für ein menschenwürdiges Leben. Auch schreiben sie keine bestimmten Politiken vor; die Staaten haben einen beachtlichen Handlungs- und Ermessensspielraum, wie sie die Rechte unter Nutzung der verfügbaren Ressourcen umsetzen. Sie dürfen allerdings nicht selbst die Rechte verletzen, müssen die Menschen vor Eingriffen in ihre Rechte durch Dritte schützen und dürfen angesichts drohender oder bestehender sozialer Notlagen und Probleme nicht untätig bleiben.

Wer, wie die deutsche Regierung, allenthalben die Unteilbarkeit der Menschenrechte, d.h. die Zusammengehörigkeit bürgerlich-politischer und wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, betont, sollte nach Ansicht vieler Kritiker innenpolitische Bedenken hintan stellen und sich aktiv dafür einsetzen, dass sich künftig Menschen über offenkundige Verletzungen ihrer sozialen Menschenrechte international beschweren können. (Es würde sich um eine Beschwerde handeln, nicht um eine Klage!). Dies gilt umso mehr, als Deutschland den Sozialpakt schon 1973 ratifiziert und damit – wie inzwischen 154 andere Staaten auch – die darin enthaltenen Rechte bereits anerkannt hat. Es bleibt daher abzuwarten, wie konstruktiv sich die Bundesregierung in den weiteren Prozess einbringt.

6. Neue Herausforderungen

„Das Unsere dazu tun, allen Menschen weltweit ein Leben in Freiheit und Würde zu ermöglichen. Das ist nicht nur Aufgabe von Menschenrechtspolitik, sondern nach meinem Verständnis ist es die Aufgabe von Politik überhaupt“, erklärte Außenminister Steinmeier auf der konstituierenden Sitzung des UN-Menschenrechtsrates in Genf und betonte, dass die Durchsetzung und der Schutz der universellen Menschenrechte eine zentrale Aufgabe der Politik der deutschen Bundesregierung seien. Nimmt man dies als Maßstab, dann ist eine stärkere und kohärentere Menschenrechtsorientierung der Außenpolitik und der Außenwirtschaftspolitik zu fordern.

Wichtig ist dabei anzuerkennen, dass sich die völkerrechtliche Verantwortung für die Menschenrechte nicht nur auf das eigene Hoheitsgebiet bezieht. Sie

umfasst auch das internationale bilaterale und multilaterale Handeln der Staaten bzw. Regierungen gegenüber anderen Ländern und in internationalen Organisationen oder bei der Aushandlung neuer völkerrechtlicher Verträge; auch das eigenverantwortlicher internationaler (Finanz-)Organisationen, etwa der Weltbank, muss auf den menschenrechtlichen Prüfstand. Solche „extraterritoriale Staatenpflichten“² werden von den Regierungen bislang jedoch nicht oder nur in sehr begrenztem Maße anerkannt.

Weiterhin steht die Staatengemeinschaft vor der großen Herausforderung, die viel zitierte Globalisierung menschenrechtsverträglich zu gestalten und auch Wirtschaftsunternehmen an grundlegende Menschenrechts- und Sozialstandards zu binden. Selbst wenn das menschenrechtliche Credo „Menschenrechte über Wirtschaftsinteressen stellen“ schwierig umzusetzen sein wird, ist es unabdingbar, zumindest die schlimmsten Auswüchse wirtschaftlicher Ausbeutung und sozialer Verelendung zu unterbinden, zumal diese oft mit politischer Unterdrückung einhergehen. In vielen – gerade schwachen oder korrumpierten – Staaten fehlen oder versagen entsprechende Gesetze zum Schutz der Menschen, oder sie werden schlichtweg ignoriert und unterlaufen.

Völkerrechtlich verbindliche, internationale Instrumente zur Regulierung der Wirtschaft im Bereich der Menschenrechte lehnen die Privatwirtschaft und die Regierungen, auch die deutsche, bislang jedoch ab. Zwar besteht mit dem „*Global Compact*“ ein Lern- und Dialogforum zwischen UN, multinationalen Unternehmen und Zivilgesellschaft, das ein freiwilliges Bekenntnis zu Menschenrechten, Arbeitnehmerrechten und Umweltschutz beinhaltet. Auch gibt es zahlreiche freiwillige Verhaltenskodexe für Unternehmen seitens internationaler Organisationen (z.B. OECD), verschiedener Branchenverbände oder einzelner Unternehmen. Ein Ersatz für verbindliche Regeln sind solche freiwilligen Vereinbarungen nach Ansicht von Kritiker/innen aber nicht. Die menschenrechtliche Bindung der Wirtschaft ist eine der großen Herausforderungen der Zukunft.

Anmerkungen

- 1 Bei der Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention (1992) gab die damalige Bundesregierung eine Erklärung ab, der zufolge die Bundesrepublik Deutschland erklärt, „... dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet“. Keine Bestimmung der UN-Kinderrechtskonvention könne dahin gehend ausgelegt werden, „dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthalts zu erlassen ohne Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen“.
- 2 Im Jahr 2001 legten Brot für die Welt, der Evangelische Entwicklungsdienst (eed) und FIAN International erstmals einen Parallelbereich über extraterritoriale Verpflichtungen Deutschlands dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vor. Zu den Kategorien extraterritorialer Staatenpflichten siehe: Brot für die Welt/FIAN/EED o.J. und Windfuhr 2005.

Literatur

- Auswärtiges Amt 2005: Siebter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen. Berlin.
- BMZ (Hrsg.) 2004: Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007. Menschen haben ein Recht auf Entwicklung. BMZ-Konzepte Nr. 127. Bonn.
- Brot für die Welt/ FIAN/ EED o.J.: Extraterritoriale Staatenpflichten. Dokumentation der Auswirkungen deutscher Politik auf soziale Menschenrechte im Süden durch Erstellung eines Berichts für die Vereinten Nationen. Stuttgart u.a.
- Brzoska, Michael/ Moltmann, Bernhard 2005: Deutsche Rüstungsexportpolitik: Plädoyer für Prinzipientreue, in: Ratsch, Ulrich et al. (Hrsg.): Friedensgutachten 2005. Münster, S. 228-236.
- Follmar-Otto, Petra/ Cremer Hendrik 2004: Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention. Herausforderungen an die deutsche Innenpolitik. Berlin.
- Fonari, Alexander 2000: Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik: Menschenrechte versus ökonomische Interessen?, in: Breit, Gotthard (Hrsg.): Maßstab Menschenrechte. Geschichte – Politik – Erziehung. Schwalbach/Ts., S. 39-52.
- Fonari, Alexander (Hrsg.) 2004: Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards bei multinationalen Unternehmen. München.
- Forum Menschenrechte 2004: Menschenrechte über Wirtschaftsinteressen stellen. Für ein wirksames Konzept zur Stärkung der sozialen Verantwortung von Unternehmen. Berlin.
- Forum Menschenrechte 2005: Erwartungen an die zukünftige Politik. Forderungskatalog des FORUM MENSCHENRECHTE zur Bundestagswahl 2005. Berlin.
- GTZ (Hrsg.) 2006: Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eschborn.
- Pfeil, Florian 2003: Bleibt alles anders? Kontinuität und Wandel rot-grüner Menschenrechtspolitik, in: Maull, Hanns et al. (Hrsg.): Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003. Baden-Baden, S. 177-192.
- Selchow, Ulla/ Hutter, Franz-Josef (Hrsg.) 2004: Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Anspruch und politische Wirklichkeit. Opladen.
- VENRO 2004: Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte. Bonn/Berlin.
- Windfuhr, Michael (Hrsg.) 2005: Beyond the National State. Human Rights in Times of Globalization. Uppsala.

Marktwirtschaft in Deutschland: Vom Keynesianismus zum Neoliberalismus

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann
Hartwich

Zusammenfassung

Der Begriff „Neoliberalismus“ wird immer wieder unterschiedslos auf die Jahre des westdeutschen Wirtschaftswunders (1950-61) und auf die heutige weltoffene Wirtschaft Deutschlands angewandt. Zu Unrecht. Privatisierung, Deregulierung, Entstaatlichung kennzeichnen eine Wirtschaftsdoktrin, deren Durchsetzung in den achtziger Jahren begann und die, forciert durch die Europäische Union, auch in Deutschland immer stärker der Bewertung staatlichen Handelns zu Grunde liegt.

1. Globalsteuerung statt ORDO-Politik – Der Keynesianismus in der Bundesrepublik

Fast fünfzehn Jahre lang schien es, also könnten der „starke Staat“ der ordoliberalen Theorie Euckens und die Politik der sozialen Marktwirtschaft Erhards allein durch eine ordnungsgestaltende Politik des Staates konjunkturelle Krisen, endgültig vermeidbar machen (vgl. Hartwich, in: GWP 2/2006, 151-163). Um so größer war der Schock, als sich nach einigen Jahren weltwirtschaftlicher Labilitäten im Jahre 1966 auch im Wirtschaftswunderland Deutschland eine konjunkturelle Krise anbahnte und rasch vorwärts zu schreiten drohte. Die privatwirtschaftlichen Investitionen blieben aus, die staatlichen Haushaltsdefizite waren selbst durch eine offizielle Rücknahme von „Wahlgeschenken“ der 1965 gerade wiedergewählten CDU/FDP-Regierung und durch Einsparungen nicht in den Griff zu bekommen, und die Arbeitslosigkeit wuchs in kurzer Zeit ungewöhnlich stark (von 100.000 auf 600.000, vgl. Weimer 1998, S. 182 und 192). Für heutige Begriffe waren ihr Anstieg und die Arbeitsmarktsituation allerdings unproblematisch.

Diese erste „Wirtschaftskrise“ der Bundesrepublik im Jahre 1966/67 führte zunächst zu einer Regierungskrise der CDU/CSU-FDP-Koalition unter Bundeskanzler Ludwig Erhard. Die FDP zog ihre Minister aus dem Kabinett zurück, weil sie ihre Vorstellungen von der Behebung der Haushaltskrise nicht durch-

setzen konnte. Erhard musste letztlich zurücktreten. Die CDU/CSU suchte und fand einen neuen Kanzler (Baden-Württembergs Ministerpräsident Kiesinger) und bildete mit der SPD ab 1. Dezember 1966 die Große Koalition.

Große Koalition ab 1966 Die vornehmste Aufgabe der Großen Koalition wurde zunächst darin gesehen, die Konjunktur wieder zu beleben und über diese Belebung das übernommene Staatsdefizit zu beseitigen, sowie die regulären Steuereinnahmen wieder zu steigern. Sie brach mit der Eucken-Erhard-Doktrin, dass der Staat die Wirtschaftsordnung, nicht aber die Wirtschaftsprozesse zu gestalten habe. Unter Führung des wirtschaftstheoretisch ausgewiesenen Professors Schiller als SPD-Wirtschaftsminister und von F.J. Strauss als CSU-Finanzminister verschrieb sie sich einer neuen Doktrin der staatlichen Intervention, die Schiller – geschickt an Erhards Glaubensregeln anknüpfend – eine „Synthese von Eucken und Keynes“ nannte.

In den folgenden 10 Jahren deutscher Wirtschaftspolitik gehörte die auf den makroökonomischen Analysen John Maynard Keynes beruhende fiskalische „Globalsteuerung“ sogar zu den Glanzlichtern einer erfolgreichen Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik. Der Staat respektierte die marktwirtschaftliche Ordnung, versuchte aber, die marktwirtschaftlichen Prozesse, d.h. vor allem die volkswirtschaftlichen Konjunkturen, durch „antizyklische“ Maßnahmen zu steuern.

In der Situation am Jahresende 1966 und im Frühjahr 1967 begegnete die große Koalition dem Wirtschaftsabschwung, wie „nach Keynes“ geboten, mit einem kreditfinanzierten staatlichen „Eventualhaushalt“ (Konjunkturhaushalt). Diese Finanzmittel wurden als staatliche Nachfrage nach Bauleistungen, Strukturinvestitionen etc. eingesetzt, um die rückläufige Nachfrage der Privatwirtschaft aufzufangen. Der Staat setzte seine Finanzmittel mithin „antizyklisch“ ein, indem er die „Nachfrage“ der privaten Unternehmen und Konsumenten stützte bzw. ergänzte und damit die „Gesamtnachfrage“ in der Wirtschaft konjunkturpolitisch stabilisierte. Hinzu kamen Steuervergünstigungen und andere steuerliche Anreizmittel für die private Investitionstätigkeit.

nachfrageorientierte Konjunktursteuerung Die „nachfrageorientierte“ staatliche Konjunktursteuerung basierte auf der theoretischen Annahme, dass die der Marktwirtschaft immanente privatwirtschaftliche Nachfrage nach Investitionsmitteln (Industrie), Gütern und Dienstleistungen (Konsumenten) nicht ausreicht, um Gesamtangebot und Gesamtnachfrage der Volkswirtschaft im Gleichgewicht mit zumindest geringfügigem Wachstum zu halten. Dann – so die wirtschaftspolitische Doktrin – müsse der Staat als Fiskus, d.h. mit seiner Verfügungsgewalt über eine politisch steuerbare Finanzmasse eingreifen. Steuererhöhungen seien in diesem Falle Gift für die Volkswirtschaft. Steuerenkungen verminderten die Staatseinnahmen und erschwerten die Erfüllung bestehender Staatsaufgaben. Deswegen solle der Staat auch mittels kreditfinanzierter Investitionsprogramme die fehlende privatwirtschaftliche Nachfrage ersetzen und ergänzen. Theoretisch sei die Kreditaufnahme dann nicht inflationsfördernd, wenn der Staat nur an die Stelle privater Kreditnachfrager trete. Komme die privatwirtschaftliche Konjunktur wieder in Schwung, müsse sich der Staat mit seiner Nachfrage zurückziehen, da andernfalls Inflationsgefahren drohten. Die „Ankurbelung“ des privatwirtschaftlichen Wirtschaftsprozesses könne auf diese

Weise gelingen und die Marktwirtschaft ohne jede Art von „Sozialisierung“ wieder funktionsfähig gemacht werden.

Mit diesen Prinzipien staatlicher Prozesssteuerung ohne Verletzung marktwirtschaftlicher Funktionsweisen hatte die große Koalition von CDU/CSU und SPD Erfolg. Ein kreditfinanzierter Konjunktur- (Eventual-)haushalt zur Stimulierung der Nachfrage reichte aus, um den privatwirtschaftlichen Konjunkturmotor wieder anzukurbeln. Ein zweiter derartiger Haushalt erwies sich bereits als mehr oder weniger unnötig. Bald boomte die Wirtschaft wieder. Allerdings mussten nun die zusätzlichen Staatsschulden bedient werden. Das Prinzip staatlicher Konjunktursteuerung wurde 1967 sogar in Form eines Gesetzes („Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“) Bestandteil der marktwirtschaftlichen Ordnung. Kernpunkte des Gesetzes wie die „Konjunkturausgleichsrücklage“ wurden überdies im Grundgesetz (Art 109, Abs.2) verankert.

2. Der Konflikt zwischen Reforminvestitionen und antizyklischer Konjunktursteuerung

Die Schwächen der antizyklischen Steuerungs doktrin zeigten sich allerdings bald. Eine Rückführung der Staatsschuld in der Hochkonjunktur mit steigenden Steuereinnahmen erwies sich als politisch nicht durchsetzbar. Denn nun sollten kostenträchtige Reformen vorgenommen werden. Aber zugleich sollte der Staat nach der Theorie seine Einnahmen nicht ausgeben, sondern Konjunkturausgleichsrücklagen bilden. Unter dem Druck der Interessenverbände und sozialpolitischer Versprechungen folgte der Staat nicht dem Gebot antizyklischer Steuerung in der Hochkonjunktur; er kürzte seine Ausgaben nicht, sondern verstärkte mit seiner Nachfrage, zum Beispiel auch nach Infrastrukturinvestitionen (Schulen, Straßen), seinerseits die Gesamtnachfrage. Er trug damit zur wirtschaftlichen „Überhitzung“ in Gestalt massiver Preissteigerungen und zur Inflationsgefahr bei.

Ähnliches hatte 10 Jahre zuvor bereits Ludwig Erhard mit seiner ORDO-Politik erlebt. Die Theorie kollidierte mit ihrem Menschenbild und der von Interessen geleiteten Gesellschaft. In der Theorie ebenfalls nicht vorgesehen war der weltweite „Ölschock“ ab November 1973. Selbstbewusst gewordene Ölförderländer begannen mit massiven Preiserhöhungen und einer darauf abgestellten Förderpolitik. Die weltwirtschaftliche Konjunktur, basierend auf dem Vorhandensein reichlicher und preiswerter Energieressourcen, brach ein. In Deutschland entstand in zeitlichen Schüben erstmals das Phänomen der Massenarbeitslosigkeit (1975). So erwachsen auch von dieser Seite her zusätzliche Ausgaben für die öffentlichen Haushalte. Die damit ausgelöste „Stagflation“ (Inflation bei gleichzeitiger konjunktureller Stagnation) beschleunigte den Niedergang dieser Art staatlicher Politik. Aber nicht allein die Inflation, sondern mehr noch die wachsende Staatsverschuldung und die Arbeitslosigkeit wurden zu den zentralen Problemen der Innenpolitik.

3. Die Deutsche Bundesbank als Wegbereiter des neuen deutschen Neoliberalismus

Ab Mitte der siebziger Jahre – also noch in der Regierungszeit der sozialliberalen Koalition – übernahm in Deutschland die Deutsche Bundesbank mit strikter Geldpolitik im Sinne der neoliberalen Doktrin Milton Friedmans das Kommando, zunächst allerdings noch mit mäßigem Erfolg, da die Fiskalpolitik die entgegengesetzte Linie weiterhin verfolgte. In den USA (Reagonomics) und England (Thatcherismus) kam es zeitgleich zu wesentlich weitergehenden Veränderungen, nämlich zur Übernahme des gesamten neoliberalen Konzepts eines Rückzuges des Staates aus den wirtschaftlichen Prozessen (Vgl. Sturm in: GWP 3/2006).

Die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik hingegen übernahm bis 1982 dieses Konzept nicht. Sie verlegte sich mehr und mehr auf gezielte Interventionen in Form der regionalen und (wirtschafts-)sektoralen Strukturpolitik. Dies war der Versuch, nicht mehr durch eine „globale“ (also ganz allgemein wirkende) Steuerung, sondern durch gezielten Einsatz fiskalischer Mittel gewünschte Ergebnisse zu erzielen. Die Schwächen dieses Konzepts lagen nicht allein in der Finanzierung sondern ebenso in der angemessenen politischen Zielfindung, -fixierung und -realisierung. Immer drängender wurden zugleich die Hauptprobleme, die wachsende Staatsverschuldung und die steigende Arbeitslosigkeit

Die Deutsche Bundesbank ist somit die erste wirtschaftspolitische Institution in Deutschland, die sich dem Konzept des „Monetarismus“, als einem tragenden Fundament des Neoliberalismus, verschrieb. Es basiert auf dem strikten Vorrang der Geldpolitik unter der Führung einer unabhängigen Zentralbank. Die Bindung an feste und politisch unabhängige Regeln und Kriterien für eine stabile Währung sollen diese Politik leiten. „Regelbindung“ heißt hier, dass die Zentralbank den Banken und Unternehmen vorab bekannt gab, nach welchen Kriterien sie welche geld- und kreditpolitischen Entscheidungen fällen werde. Sie verfolgte das gesetzlich vorgegebene Ziel der Sicherung der Geldwertstabilität durch Orientierung an der für ein bestimmtes Preisniveau in der Volkswirtschaft notwendigen Geldmenge. Dies bedeutete, dass sie auch unabhängig vom Willen der Regierung eine Verknappung der Geldmenge (und damit eine Erhöhung der Zinsen für Kredite) bewirkte. Die Deutsche Bundesbank konnte diese konsequente Umorientierung ihrer Geld- und Kreditpolitik im Schutze ihrer „Autonomie“ politisch durchhalten. Diese war zwar nicht ausdrücklich im Verfassungstext garantiert, hatte aber seit 1948 faktisch einen Verfassungsrang erlangt.

Gegenüber dem Regierungskonzept einer Orientierung am „magischen“ Viereck (hoher Beschäftigungsstand, Wirtschaftswachstum, Sicherung der Geldwertstabilität nach innen und außen) bedeutete dies ein Ausscheren der Bundesbank aus jenen Verpflichtungen, die eine von regelmäßigen Wahlen legitimierte und abhängige Regierung einzuhalten bemüht war. Dieser ging es vor allem um die Beschäftigung und um Arbeitslosigkeit. Exemplarisch erscheint die seinerzeit heftig diskutierte Aussage Bundeskanzler Schmidts, ihm wären

5% Inflation lieber als 5% Arbeitslosigkeit. Diese Entgegensetzung kann widerlegt werden. Im Prinzip aber, wohlgemerkt, zeigt die darin zum Ausdruck kommende Kontroverse auf den Kern des Problems. Der heute – nun in der Europäischen Union – geltende und wirkende Vorrang der Geldwertstabilität ist der stärkste Niederschlag jener Schule des Neoliberalismus, die in Chicago (Chicago-Schule, u.a. Milton Friedman) entwickelt wurde. Dieser Neoliberalismus beschränkt sich aber keineswegs auf die monetäre Politik. Vielmehr fordert dieses Konzept genereller ein Wirtschaftssystem mit einem freien Wettbewerb, der im Rahmen automatisch wirkender Stabilisierungsmaßnahmen funktioniert. Dieses „automatisch wirkend“ ist der zentrale Gegensatz zum Ideal staatlicher Steuerung.

4. Der Beginn neoliberaler Fiskalpolitik: Ein ausgeglichener Staatshaushalt

Im Gegensatz zu zeitgleichen Realisierungen des neoliberalen Konzepts in den USA durch Präsident Reagan und in England durch die Premierministerin Thatcher entwickelte sich Deutschland ab 1982 unter der CDU/FDP-Regierung Helmut Kohls nicht sofort im angekündigten und erwarteten Sinne konsequent in Richtung Neoliberalismus. „Liberalisierung“ und „Deregulierung“ wurden allerdings zu neuen wirtschaftspolitischen Leitlinien. Vordringlich aber war dieser Regierung die Sanierung der öffentlichen Haushalte. Trotz erwarteten Nullwachstums und einer durchschnittlichen Arbeitslosenzahl von über zwei Millionen, also geringerer Steuereinnahmen und erhöhter Sozialausgaben, sollte ein weiterer Anstieg der Neuverschuldung gestoppt werden. Es begann die Sparpolitik der folgenden Jahrzehnte. Sie wurde – gemäß neoklassischer Lehre – zugleich als Wachstumspolitik durch Verbesserung der Angebotsbedingungen verstanden. Das heißt, zugunsten von Mittelstand und Wohnungsbau wurden steuerliche Entlastungen beschlossen, die wiederum durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 1% finanziert wurden. Damit zeichneten sich die Konturen einer neuen Politik ab, die

Liberalisierung und
Deregulierung

- erstens die Bundesbank bei ihren Bemühungen um Stabilität der D-Mark unterstützte. Diese sah sich ab Winter 1982/83 in der Lage, den Zinssatz allmählich abzusenken und damit von der monetären Seite her eine konjunkturelle Belebung zu unterstützen, und
- zweitens den Grundzügen einer neuen neoliberalen Politik gerecht wurde, nämlich dem Postulat eines tendenziell ausgeglichenen Staatshaushalts, Verbesserung der Bedingungen für die Unternehmen und Verzicht auf eine direkte und aktive Bekämpfung von Depression und Arbeitslosigkeit durch den Staat. Alle Energien sollten auf die Verbesserung der „Angebotsbedingungen“, also der Verbesserung der Lage der Anbietenden, d.h. der produzierenden Unternehmen und Institutionen, konzentriert werden.

Die Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre erwies sich als erfolgreich. Der Wirtschaftsaufschwung zeichnete sich bereits 1984 ab – allerdings stark begünstigt

durch außenwirtschaftliche Einflüsse, insbesondere die deutliche Senkung des Ölpreises. Wachstumsraten zwischen 1,5 bis 3,8% folgten bis 1989 trotz einer weiterhin strikten Stabilitätspolitik der Bundesbank, d.h. einer Politik der Orientierung an einer niedrigen Inflationsrate zwischen 0,1 und 2,8%. Im Mai 1985 kündigte die Regierung ein umfassendes und tiefgreifendes Steuerentlastungsprogramm in drei Stufen bis 1990 an. Das Programm enthielt die Senkung der Einkommen- und Lohnsteuer sowie massive Veränderungen des Progressionsverlaufs der Einkommensteuer, Senkung des Spitzensteuersatzes und des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne, folgte 1990. Angesichts des Streits um die Finanzierung der Entlastung, in erster Linie durch die Steuerermehreinnahmen infolge guter Wirtschaftskonjunktur, hielt Bundesfinanzminister Stoltenberg (CDU) sogar einen vorübergehenden Anstieg der Nettokreditaufnahmen der öffentlichen Hände für vertretbar – unter der Voraussetzung, dass die bisherige Politik strikt weitergeführt werde. Die Bundesrepublik erlebte in der Tat mit 3,5% Wachstum des BSP ihr in den achtziger Jahren stärkstes Wirtschaftswachstum. Die „angebotsorientierte“ Wirtschaftspolitik hatte damit ihren ersten Höhepunkt erreicht.

Über die theoretischen Grundlagen der neuen Politik entbrannte allerdings ein anhaltend heftiger Streit, der sich um den Gegensatz „Keynes oder Friedman“ oder auch um Fachbegriffe wie „nachfrageorientierte versus angebotsorientierte Politik“ zentrierte. Polarisiert war auch die Politik in dieser Frage. Neben Opposition und Gewerkschaften agitierten selbst die CDU-Sozialausschüsse gegen die neue Politik. Zweifellos verfolgte die Regierung Kohl eine angebotsorientierte Politik, indem sie in bis dahin unbekanntem Ausmaß in die sozialstaatliche Reformgesetzgebung der siebziger Jahre eingriff (erhöhte Selbstbeteiligung bei Krankenhausaufenthalt, Umstellung der Ausbildungsförderung auf Darlehen, Krankenversicherungsbeitrag für Rentner, Kürzung des Kindergeldes für Bezieher höherer Einkommen, Einschnitte in Subventionen, Verschiebung der Renterhöhung u.a.m.). Aber es waren noch eher Ansätze neoliberaler Politik, nicht vergleichbar mit den Rigorismen in England und den USA.

Nach der deutschen Vereinigung 1990 konnte der vom Neoliberalismus als konstitutiv angesehene ausgeglichene Staatshaushalt wegen der gewaltigen Finanztransfers von West nach Ost und des Verzichts auf vereinigungsbedingte Steuererhöhungen nicht durchgehalten werden. Deutschlands Staatsschuldung stieg schnell. Auch stellte sich heraus, dass die Auflösung der Volkseigenen Wirtschaft der DDR keine Gewinne, sondern nur wachsende Verluste erbrachte. Die Höhe der deutschen Staatsschulden wird seither durch Sonderhaushalte verdeckt und dieser Teil aus dem operativen finanzpolitischen Geschehen herausgehalten. Eine Balancierung des Bundeshaushaltes ohne jährliche Neuverschuldung gelang der Regierung Kohl nicht mehr, im Gegenteil. Allein die

EU-Stabilitätspakt Europäische Union sorgte in diesem Punkt für ständige Unruhe in der deutschen Finanzpolitik. Hatte dort doch Bundesfinanzminister Waigel in den neunziger Jahren den sogenannten „Stabilitätspakt“ durchgesetzt, der die beteiligten Staaten zu einer Verschuldungsquote von maximal 3% der BSP zwang.

nachfrageorientierte versus
angebotsorientierte Politik

5. Neoliberale Weichenstellungen: Abbau staatswirtschaftlicher Monopole, Liberalisierung und Deregulierung

Klare Elemente des neoliberalen Konzepts enthielten die von der Regierung Kohl eingeleiteten Privatisierungen und Deregulierungen, beides Instrumente eines Rückzugs des Staates aus den wirtschaftlichen Prozessen. Die Privatisierung staatlicher Unternehmen gipfelte im Verkauf der Salzgitter AG, der Stromkonzerne Veba und VIAG, der Privatisierung und Aufspaltung der Deutschen Post sowie im Rückzug des Staates aus der Kreditwirtschaft, insbesondere durch Bankenprivatisierung (Berliner Industriebank, DSL-Bank, Depfa-Bank). Die Bundesrepublik wurde ab den achtziger Jahren zu einem offenen Finanzplatz, in dem zunehmend auch ausländisches Kapital (Banken, Investoren) agierte (vgl. Markus M. Müller in: *Gegenwartskunde* 4/2000, S. 447-455).

Der Rolle des Staates veränderte sich auch dadurch, dass die bestehenden Bundesaufsichtsämter für das Versicherungswesen aufgelöst wurden und stattdessen eine neue Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen gegründet wurde, die als Regulierungsbehörde zugleich die Zuständigkeit für die Bankenaufsicht von der Deutschen Bundesbank übernahm (vgl. Roland Sturm in: *GWP* 2/2002, S. 205-207).

Dass diese und andere „Marktöffnungen“ nicht allein aus ordnungspolitischen Überzeugungen, etwa im Sinne einer Durchsetzung „des“ Neoliberalismus erfolgten, wird am Beispiel der Postreformen deutlich. Bis in die achtziger Jahre lag die Wahrnehmung der bundesstaatlichen Zuständigkeit für das Post- und Fernmeldewesen nach dem Grundgesetz (Art. 73, Ziff. 7) in den Händen der staatlichen Bundespost. Eine staatliche Monopolstellung war verfassungsrechtlich verbrieft.

Im Zuge der mikroelektronischen Revolution der siebziger und achtziger Jahre wurde bekanntlich gerade auch der Telekommunikationsmarkt grundlegend revolutioniert. Die Deutsche Bundespost blockierte faktisch den Anschluss Deutschlands an die technischen Errungenschaften im Ausland, weil sie nicht genügend Kapital für einen entsprechenden Infrastrukturausbau, noch dazu in schnellem Tempo, aufbrachte. Um das Innovationspotential privater Kapitalmärkte für die notwendigen Investitionen zu erschließen, waren fundamentale Strukturreformen überfällig.

Die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in Deutschland durch Aufgabe des staatlichen Postmonopols und Aufgliederung der Bundespost erfolgte in drei Stufen (vgl. Markus Müller/Roland Sturm in: *Gegenwartskunde*, 1/2000, S. 37-48). 1989 wurde die Post in drei von einander getrennte Sparten aufgeteilt: Telefon, Postbank, „gelbe Post“. Wichtig war dabei der Rückzug des Staates durch Abtrennung der hoheitlichen Funktionen, also Fragen der Aufsicht und/oder Regulierung, von der nun getrennten betrieblichen Unternehmensführung. Überdies begann die Öffnung der Märkte für neue Dienste, z.B. für Mobilfunk. 1994 wurde die Telekom teilweise privatisiert (Deutsche Telekom AG); die Ausgabe von Aktien war dann aber nicht nur für die Finanzierung neuer Dienstleistungsangebote, son-

Die Liberalisierung des
Telekommunikationsmarktes

dern vor allem, nach der deutschen Wiedervereinigung, für die Finanzierung von Strukturinvestitionen in die Telekommunikation der neuen Bundesländer wichtig. Die beiden anderen Sparten der ehemaligen Post wurden dem Titel nach ebenfalls, jedoch ohne Aktienaussgabe, privatisiert. 1996 wurde der Telekommunikationsmarkt mit dem Telekommunikationsgesetz (TKG) auch im ordnungspolitischen Sinne liberalisiert und für neue Segmente geöffnet.

Die aus dem ehemaligen Postmonopol verbliebenen Rechte des Postministers wurden in einer eigenständigen neuen Behörde gebündelt und damit vom politischen Tagesgeschäft getrennt. 1998 wurde das Postministerium aufgelöst und dafür eine „Regulierungsbehörde“ geschaffen, die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RTP). Diese neue Behörde entschied u.a. über den Marktzutritt neuer Anbieter, Tarife und Preise und über das Marktverhalten. Zwar war damit der Eingriff des Staates in das operative Geschäft beseitigt, jedoch unterschied sich diese „Regulierung“ nicht sonderlich überzeugend von den früheren staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Märkte. Da die Regulierungsbehörde zudem die Eigentümerrechte des Bundes wahrzunehmen hat, aber gleichzeitig die Märkte entgegen den Interessen der Telekom für Mitbewerber öffnen soll, ist eine Interessenskollision unvermeidlich und die Behörde eher zu konsensuellem Vorgehen gegenüber der Telekom als zu irgendeiner rigiden Marktöffnungspolitik gezwungen.

Liberalisierung der Energiemärkte Weit zögerlicher entwickelte sich die Liberalisierung der Energiemärkte in Deutschland. Bis zu den achtziger Jahren wurden keine tiefgreifenden Strukturveränderungen eingeleitet. Erst 1998, zur gleichen Zeit wie das TKG, ersetzte das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) das bis dahin immer noch gültige Energiewirtschaftsgesetz von 1935 (!).

Im Gegensatz zum TKG wurde wegen der schwierigen eigentumsrechtlichen Voraussetzungen in bezug auf die Netze noch nicht der Wettbewerb als Ziel verankert. Allerdings wurde die Öffnung des Netzzuganges für Wettbewerber als Pflicht der Netzeigner eingeführt. Eine neue Regulierungsbehörde für die Elektrizitätsversorgung (wie die RTP) wurde nicht eingerichtet. Dies geschah erst mit der Etablierung der „Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen“ (BNetzA). Ab 2006 gibt es somit für insgesamt fünf Netzmärkte eine Regulierungsbehörde, die für Wettbewerb sorgen soll sowie für die Kontrolle und Genehmigung von Nutzungsentgelten zuständig ist. In die Überwachung des Zugangs zur Infrastruktur (Netze) ist nun auch die Bahn einbezogen.

Bundesagentur für Arbeit „Agenturen“ für Marktregulierungen, Aufsicht und Kontrolle sind heute ein Symbol für die neue Rolle des Staates. Es gibt sie nicht nur für die erwähnten fünf Netze. Auch die Umwandlung der Bundesanstalt für Arbeit in eine „Bundesagentur“ im Jahre 2002 unter der SPD-Regierung deutet auf das neue Verständnis von der Rolle des Staates hin, selbst wenn mit der Umbenennung konkret ganz andere Signale gegeben werden sollten. Der Staat will hier nicht mehr verwalten, sondern die Arbeitsvermittlung beschleunigen.

Diese Veränderungen berühren nicht zuletzt die schon im ORDO-Liberalismus geschaffenen Kartellbehörden. Ihre Aufgabe lag schon immer in der Sicherung des Marktzuganges durch den Versuch, private Marktmacht zu zerschlagen

bzw. einzudämmen. Heute ergänzen die Kartellämter ordnungspolitisch in selbstverständlicher Weise die Aufgaben der Regulierungsbehörden. Wie nötig dies ist, beweisen nicht zuletzt die privatwirtschaftlichen Oligopole auf dem deutschen Strom- und Gasmarkt (Vgl. etwa FAZ v.16.10.06).

6. EU-Binnenmarktverwirklichung als Durchsetzungsinstrument für Marktöffnungen

Das Vorgehen der deutschen Regierung im Fall der Energiewirtschaft folgte nicht so sehr dem eigenen Wunsch nach Liberalisierung und Deregulierung. Vielmehr reagierte die deutsche Seite hiermit auf eine Richtlinie der EU zum Energie-Binnenmarkt von 1996, in der der Beginn der Liberalisierung der Strommärkte für 1999 gefordert wurde. Das lenkt den Blick auf die entscheidende Rolle der Europäischen Gemeinschaft für die Durchsetzung des Neoliberalismus.

Durch die EEA (Einheitliche Europäische Akte) wurde 1985 die Vollendung des europäischen Binnenmarktes einschließlich der Dienstleistungsfreiheit beschlossen. Seit dieser Zeit wirkt die EU-Kommission mit ihren zahllosen Ämtern als Motor einer immer weiter fortschreitenden Angleichung der nationalen Märkte ihrer Mitgliedsstaaten. Dies ist im Prinzip nichts anderes als eine Form der Liberalisierung, die, da sie übernational von einer Gemeinschaftsinstanz kommt, zum Teil unerbittlicher als der Nationalstaat traditionelle Staatsbindungen und -verpflichtungen beseitigt. Sehr häufig befinden sich hierbei sogar die Nationalstaaten auf der Gegenseite. Am stärksten scheint Frankreich seine „Staats“Tradition wahren zu wollen. Aber auch für Deutschland gibt es viele Beispiele, man denke etwa an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder an den Kampf um die bewährte Form der Sparkassenorganisation.

Trotz der genannten Defizite in Liberalisierung und Deregulierung der Post liegt Deutschland mit dem Erreichten im europäischen Maßstab vorn. So strebt die EU-Kommission bis 2009 eine Liberalisierung des europäischen Postmarktes an. Dieses Ziel wird jedoch vorerst nur von wenigen Staaten, darunter Deutschland, England und Österreich, unterstützt. Restriktiv verhalten sich jene Mitgliedstaaten, die immer noch staatseigene Postunternehmen besitzen, darunter Frankreich. Italien, Spanien, Belgien und Luxemburg sowie verschiedene neue EU-Staaten. In Deutschland und in den Niederlanden soll der Markt Ende 2007 geöffnet werden. Großbritannien vollzog dies schon Anfang 2006. Nicht zu übersehen ist, dass der Preis für den Briefdienst in Deutschland einen Spitzenplatz einnimmt und nur von Schweden (privat), Italien (staatlich) übertroffen wird (FAZ, 7.10.2006).

Liberalisierung des europäischen Postmarktes

7. Die SPD/Grünen-Regierung: Neoliberale Wirtschaftspolitik und die Bewahrung des Sozialstaats

Die aus der Bundestagswahl von 1998 hervorgegangene Bundesregierung aus SPD und der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ unter Führung von Bundeskanzler Gerhard Schröder kehrte mit Ausnahme ihres kurzzeitigen Bundesfinanzministers Lafontaine nicht zur wirtschaftspolitischen Tradition der SPD, einer Wirtschafts- und Finanzpolitik nach den Grundlinien von Keynes, zurück. Selbst wenn sie es gewollt hätte, mittlerweile waren innenpolitisch, europäisch und weltwirtschaftlich Liberalisierung und Deregulierung schon zu weit fortgeschritten. Der Druck der Globalisierung bewirkte ein Übriges. Deutschland konnte nicht mehr zurück in eine allein nationalstaatlich definierte Wirtschaftspolitik.

Als ein wichtiges Beispiel für die Art und Weise, wie die SPD-geführte Regierung eine Einpassung in die neuen Regeln der Märkte versuchte, war ihr Steuersenkungsgesetz im Jahr 2000. Damit leitete Finanzminister Eichel gleichsam die Auflösung der „DeutschlandAG“ ein, jener traditionsreichen Allianz von Banken und Industrieunternehmen, die bislang die deutsche Wirtschaft prägte. Von zentraler und nachhaltiger Bedeutung war die Bestimmung, dass die Gewinne aus der Veräußerung von Beteiligungen einer Kapitalgesellschaft (etwa einer Bank oder Versicherung) an anderen Körperschaften steuerfrei gestellt wurden. Der Körperschaftsteuersatz wurde auf 25% reduziert. Betroffen waren hier also nur Kapitalgesellschaften. In der Folge verkauften Banken und Versicherungen ihren Industriebesitz, ohne Steuern auf die dadurch erzielten Gewinne zu zahlen. 2003 erhielten auch die Personengesellschaften der mittelständischen Unternehmen durch neue Besteuerungsformen Entlastungen. Nur bei der Gewerbesteuer (eine für Deutschland typische Abgabe) kam die Regierung nicht weiter. Die sogenannte „Fortentwicklung der Unternehmenbesteuerung“ (BFiM v. 4.2.2005) mündete in in europarechtliche Anpassungen. Die „körperschaftsteuerlichen Vorschriften zur Gesellschafterfremdfinanzierung“ wurden ab 2003 europarechtskonform ausgestaltet mit dem Ziel, die Verlagerung von Gewinnen zwischen verschiedenen Steuersubjekten zu verhindern. „Harmonisierung der Besteuerung innerhalb der EU“ ist seither das Ziel der deutschen Unternehmenbesteuerung.

Ohne hier auf Einzelheiten steuerrechtlicher Art einzugehen, darf konstatiert werden, dass dieser erste grundlegende Schritt der Regierung Schröder sich nahtlos einfügte in das neue neoliberale Verständnis. Es war ein weiterer wichtiger Schritt zur Auflockerung des Investitionskapitalmarktes in Deutschland, der sich heute dadurch auszeichnet, dass in ausreichendem Maße Kapital zur Verfügung steht, aber gleichzeitig auch die Investoren der Kapitalanlagefonds ihre Prinzipien striktester Kapitalverwertung durchsetzen können.

Einen längeren Widerstand leistete diese Regierung gegen die Auflagen des EU-Stabilitätspaktes, als es um massive Haushaltskürzungen trotz ebenfalls massiv steigender Arbeitslosenzahlen ging. Angesichts der Bedeutung Deutschlands (Frankreichs und weiterer EU Staaten) konnte die EU-Kommission nicht umhin, hinhaltend und nachsichtig auf die Überschreitung der Defizitgrenzen zu reagieren. Hier war der Versuch dieser sozialdemokratisch geführten Regierung erkennbar, wenigstens dem Gebot einer Stützung der wirtschaftlichen Gesamtnachfrage zu folgen und nicht durch eigene Kürzungen einen weiteren Rückgang zu verursachen. Ein Relikt der Lehre von Keynes.

Im Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit stand die sozialdemokratisch geführte Regierung vor besonders großen Schwierigkeiten. Als „Sozialstaatspar-

tei“ musste die SPD alle verfügbaren Mittel einsetzen, um die sozialen Sicherungsnetze trotz der unvorhergesehenen massenhaften Inanspruchnahme von Leistungen zu erhalten. Wegen der EU-Defizitgrenzen durfte sie aber keine neuen Schulden machen. Die „Agenda 2010“ war der Versuch, dieses Dilemma nachhaltig anzupacken und zugleich die traditionellen Regeln der deutschen Arbeitslosen- und Sozialhilfe unter Wahrung grundlegender Prinzipien an die veränderten ökonomischen Grundbedingungen anzupassen (vgl. **Agenda 2010** Hartwich in: GWP 1/2003, S. 113-142). Nicht mehr die Versorgung, sondern die Hilfe zu eigenverantwortlicher Wahrnehmung von Chancen auf dem Arbeitsmarkt, die Aktivierung der Menschen, wurde das Ziel der Arbeitslosenversicherung. Unter den Aspekten der durch den Neoliberalismus veränderten Wirtschaftsordnung war die Agenda 2010 trotz „handwerklicher Mängel“ eine angemessene Antwort und eine mutige Neuorientierung.

Der Abbau staatlicher Monopole, Deregulierung und Privatisierung auch von traditionell staatlichen oder kommunalen Versorgungsunternehmen schritten auch unter der sozialdemokratisch geführten Regierung voran. Dadurch, dass sich für die politisch Verantwortlichen neoliberale Grundsätze immer selbstverständlicher mit dem Naheliegenden und Gebotenen verbanden, verloren sich die Konturen eines „ordnungspolitischen Neubeginns“ weitgehend. Zumindest traten rein ideologisch motivierte Aktivitäten zurück, nicht zuletzt deshalb, weil sie politisch unpopulär und nicht durchsetzbar waren.

9. Die Probleme neoliberaler Politik mit den Wirtschaftskonjunkturen

Sicher sind diese Ergebnisse der Liberalisierung und Deregulierung aus dem Geist des Neoliberalismus geboren. Jedoch sind sie auch Formen einer „Entstaatlichung“, die weit über die Theorie hinaus eine Anpassung an eine vor allem politisch veränderte Welt darstellen. Wie anders soll z.B. dafür gesorgt werden, dass nationale Unternehmen in den Genuss des weltweiten Kapitalangebots für Investitionen gelangen? Wie anders kann mit den modernsten Netztechniken dafür gesorgt werden, dass eine optimale Nutzung preisgünstiger Kooperationen mit fernen Märkten zum Nutzen der eigenen Wirtschaft und Gesellschaft möglich ist?

Auf der anderen Seite: Ein Nationalstaat kann sich den negativen Seiten neoliberaler Deregulierung und globalisierten Wettbewerbs nicht entziehen. Während die EU-Bürokratie bei ihrem Liberalisierungsdruck allenfalls unter einem Effizienz-, kaum jedoch unter einem Legitimationsdruck steht, muss die für eine Legislaturperiode gewählte nationale Regierung gegenüber den negativen Ergebnissen des Neoliberalismus gewaltigen politischen Druck aushalten. Sie soll nach der Doktrin ihre Staatsverschuldung niedrig halten. Sie soll die produzierenden Unternehmen von Steuern und Abgaben entlasten. Sie soll ausländische Wettbewerber tolerieren und auch globale Kapitalanleger unkontrolliert mit den Methoden des share holder value im Inland

Ein Nationalstaat kann sich den negativen Seiten neoliberaler Deregulierung und globalisierten Wettbewerbs nicht entziehen.

agieren lassen. Zugleich sieht sie sich den steigenden Lasten einer wachsenden Arbeitslosigkeit und den Kämpfen der Verbände um die Anpassung der Löhne und Arbeitskosten an weit weniger entwickelte, aber immer freier konkurrierende Wirtschaftsgesellschaften gegenüber.

Wie schon der deutsche Keynesianismus hat auch der heutige Neoliberalismus weder ein nationalstaatliches noch ein europäisches durchschlagendes Konzept gegen die steigende Arbeitslosigkeit zur Verfügung, wenn Krisen erst einmal ausgebrochen sind und Depressionsphasen anhalten. Dies ist offensichtlich die Folge einer weltweiten Liberalisierung von Kapital, Arbeitskräften, Produktion, Dienstleistungen, Standorten in Verbindung mit immer dichter werdenden elektronischen Netzwerken, die ein unternehmerisches Handeln „wie vor Ort“ ermöglichen. Vor allem wird in zunehmendem Maße auch die Konkurrenz der Arbeitskräfte nicht mehr nur vom Preis für die Arbeitskraft bestimmt, sondern auch durch Verringerung der Qualitätsdifferenzen. Kurz, auch die weitgehend dem Neoliberalismus folgenden Volkswirtschaften können sich dem Dilemma nicht entziehen, als Staaten für Krisen und ihre Bekämpfung verantwortlich zu sein.

Dabei stellt sich immer erneut die Frage der Staatsverschuldung. Eine offensive Verschuldungspolitik zur Krisenbekämpfung konterkariert die gesamte Doktrin. Deshalb ist sie untauglich geworden und damit auch eine wirksame antizyklische Fiskalpolitik. Der Rest einer solchen antizyklischen Politik liegt eben allenfalls darin, dass die Regierung einem Konjunkturereinbruch mit rückläufigen Einnahmen und steigenden Sozialausgaben nicht ihrerseits mit schroffen Reduktionen der Staatsausgaben folgt und damit die Krise oder Stagnation vertieft. In einer Depression mit einer derartigen Lage des Staatshaushalts lässt sich weder eine Balance des Haushalts wahren, noch ein Ausgleich sichern. Vor allem ist es auch kaum möglich, angebotsorientierte Impulse zu geben, weil dies Steuersenkungen für die Unternehmen voraussetzt, die fiskalisch wie politisch problematisch sind. Das Bewusstsein von den Gefahren, dem sozialen Sprengstoff dieser Situation ist heute allenthalben vorhanden. Konkrete theoretische Konzepte, die auch politisch verantwortbar und durchsetzbar sind, sind nicht erkennbar.

10. Ein sozialstaatlicher Neoliberalismus in Deutschland?

Sicher ist, dass heute neoliberale Grundsätze die Politik bestimmen. Aber dies ist nicht eigentlich die konsequente Verwirklichung einer bestimmten Ordnungspolitik. Ohne die Beschlüsse über die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes von 1985, ohne die darauf aufbauende Realisierung der Prinzipien eines freien Wettbewerbs im Binnenmarkt und letztlich auch ohne den durch die Wiedervereinigung entstandenen Zwang zur Entfaltung aller privatwirtschaftlichen Energien, wäre der Vormarsch des Neoliberalismus in Deutschland vermutlich stockender verlaufen. Deutschland ist nicht Großbritannien und vor allem nicht das Großbritannien einer Premierministerin Thatcher (vgl. Roland Sturm in: GWP 3/2006).

Im Grunde kann die Frage genereller gefasst werden: Aus welchen Gründen hat der angelsächsische Neoliberalismus in Deutschland und im kontinentalen Europa keine konsequente Verwirklichung gefunden?

Vordergründig betrachtet, gibt das deutsche Regierungssystem der Bundesregierung im Vergleich zum britischen System deutlich geringere Handlungsfreiheiten. Das britische System „belohnt“ über das Mehrheitswahlrecht die siegreiche Parlamentspartei, und im Gegensatz zur Theorie kontrolliert dann der Premierminister das Parlament und nicht umgekehrt. Daraus ergeben sich Handlungsfreiheiten, die eine deutsche Regierung nicht kennt. Ihre parlamentarische Bindung ist, noch dazu in Koalitionsregierungen, stark. Die Parteiführungen in der Regierung balancieren überdies ihre Macht und suchen ein Gleichgewicht zwischen der Sicherung ihres Staatsamtes und der Absicherung der Parteiloyalität. Schließlich kompliziert der deutsche Föderalismus jede politische Entscheidung und vor allem natürlich grundlegende Veränderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse.

Die Interessenstruktur der deutschen Gesellschaft und ihr Einfluss über eine auch politisch agierende Medienwelt verleiht manchen wirtschaftlichen Interessen geradezu eine Blockade-Position, die auch genutzt wird. Ein Vorgehen gegen die Gewerkschaften und ihre verbrieften Rechte, wie es die Premierministerin Thatcher in Großbritannien praktizierte, erscheint für Deutschland undenkbar.

Die großen gesellschaftlichen Gruppen sind traditionell eingebettet in gewachsene Strukturen des Zusammenlebens, des Wohnens, Arbeitens, Lernens in einem Staat, der bislang kaum anders gedacht worden war als umsorgender Staat, Sozialstaat also. In seiner geschichtlichen Verankerung ist er kaum in wenigen Legislaturperioden aus den Angeln zu heben.

Der deutsche Neoliberalismus wirkt in einer Mischung traditioneller Faktoren und verändert diese trotz der ökonomisch-technischen Entwicklungen nur langsam. Deshalb konnten auch die beiden großen Parteien im Bundestagswahlkampf von 2005 nicht mit den Hartz-Gesetzen oder mit mehr Wirtschaftsfreiheit und individueller Selbstverantwortung punkten. Sie fanden sich nach der Wahl bei der Reform des Bestehenden wieder. Die neoliberale Revolution macht in Deutschland keine Sprünge.

Die neoliberale Revolution macht in Deutschland keine Sprünge.

Es kann auf der anderen Seite nicht übersehen werden, dass dogmatische Positionen hoffähig geworden sind. Dies zeigt sich in der unerschütterlichen Ignoranz wirtschaftspolitischer Publizistik in Sachen Kapitalbeteiligungen durch Hedge Fonds und Private Equity-Unternehmen, in der ausschließlichen Rendite-Perspektive des Denkens und Argumentierens, das vor allem das „Human-Kapital“ nur als Reservoir zur Rendite-Steigerung kennt und jedes Verständnis für die Lage der Beschäftigten vermissen lässt. Es gibt dafür mittlerweile zahllose Beispiele.

Aufmerksamkeit verdient – weil von grundsätzlicher Bedeutung – der Unterschied zwischen Deutschland und dem wirtschaftlich wie politisch besonders nahestehenden Frankreich. Ganz offensichtlich sind in Deutschland die Maximen der wirtschaftlichen Öffnung, der Deregulierung und der wirtschaftlichen Handlungsfreiheiten weiter fortgeschritten. Während der Staat sich in Deutschland primär noch als Wahrer sozialstaatlicher Netze versteht, ist der Staat in

Frankreich darüber hinaus nach wie vor bewusst industriepolitisch präsent. Das Beispiel der Krise von EADS im Herbst 2006 machte den Unterschied besonders deutlich. Während als gleichwertige privatwirtschaftliche Gesellschafter Lagardère und Daimler-Chrysler (je 30%) agierten, hatte der französische Staat von Anfang an einen Anteil von 15%, den er auch behalten will. Angesichts der bevorstehenden Neustrukturierung bei Airbus erscheint es einfach unverständlich, dass über den Verkauf der privaten Aktienanteile der deutschen Seite diskutiert wird, aber die deutsche Regierung der großen Koalition unendlich zögert, ob sie durch die staatseigene KfW-Bankengruppe nennenswerte Anteile von Daimler übernehmen sollte, um bei der Sicherung der bislang gleichwertig verteilten Arbeitsplätze in Toulouse und Hamburg die deutschen Interessen angemessen wahrnehmen zu können. „Die Veränderungen der Eigentümerstruktur von EADS sind kein Grund für Aktienkäufe mit Steuergeldern“ meinte ein Kommentar der FAZ (13.10.06). Bundeswirtschaftsminister Glos stimmte zu: „Mir ist jeder Anteilseigner lieber, der ein privater Anteilseigner ist“ (SZ v.14./15.10. 06). Während dieser deutschen Debatte wurde berichtet, dass der spanische Staat seinen Anteil an EADS gerne aufstocken möchte, und dass die Russen auf weitere Anteile drängen. Dies alles geschieht angesichts zehntausender deutscher Beschäftigter in den deutschen Werken, die bislang auf die Einflussbalance im Unternehmen vertrauen durften. An dieser Stelle wird jenes neoliberale Dogma deutlich, das sich mit der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Wirklichkeit nicht mehr vereinbaren lässt.

Literatur

- Andersen, Uwe/Horst Bahro/Dieter Grosser/Thomas Lange, 1985, Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik, Opladen;
- Empter, Stefan/Frank Frick/Robert Vehrkamp (Hrsg.), 2005, Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme, Bertelsmann-Stiftung Gütersloh;
- Hartwich, Hans-Hermann, 1996, Soziale Marktwirtschaft. Gegenwartskunde 3/1996, S.411-448;
- Ders., 1998, Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems, Opladen;
- Ders., 2005, Private Equity und die Politik, GWP 3/3005, S.261-266;
- Müller, Markus M., 2000, Die Banken zwischen Staat und Wirtschaft. Von der Hausbank zum „Global Player“, Gegenwartskunde 4/2000, S.447-455;
- Ders., 2005, Neue Regeln für die Energiewirtschaft, GWP 4/05, S.447-457;
- Müller, Markus M/Roland Sturm, 2000, Was bleibt von staatlicher Verantwortung für die Grundversorgung der Bürger? Die Liberalisierung des Energie- und Telekommunikationsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, Gegenwartskunde 1/2000, S.37-48;
- Ottnad, Adrian, 1996, Wohlstand auf Pump. Ursachen und Folgen wachsender Staatsverschuldung in Deutschland, Frankfurt/Main;
- Sturm, Roland, 2002, Bundesbankreform und Modernisierung der Finanzaufsicht, GWP 2/2002, S.205-207;
- Ders., 2006, Thatcherismus, GWP 3/2006, S. 317-330;
- Weimer, Wolfram, 1998, Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Von der Währungsunion bis zum Euro, Hamburg;
- Presseauszüge: FAZ, SZ, Die Welt, Handelsblatt, Bundesfinanzministerium.

Länder unter Anpassungsdruck? Der internationale Steuerwettbewerb: Ursachen, Wirkungen und Reaktionen

Uwe Wagschal



Uwe Wagschal

Zusammenfassung

Der Beitrag zeigt, dass es vielfältige Ursachen für den Steuerwettbewerb gibt, unter denen zwar die Globalisierung ein wichtiger, aber nicht der alles erklärende Faktor ist. Anhand der Daten für die untersuchten OECD- sowie EU-Länder zeigt sich, dass die meisten Hypothesen zum Steuerwettbewerb nicht eingetreten sind. So lässt sich kein „race to the bottom“ feststellen und auch die Steuerstrukturen ändern sich nicht wie vermutet. Ferner wird auf die Handlungsoptionen und Reaktionsmöglichkeiten der Nationalstaaten eingegangen.

1. Einleitung

Können Länder überhaupt in einen Wettbewerb miteinander treten? Allein die Ausgangshypothese, die notwendigerweise Hintergrund jeder Analyse des internationalen Steuerwettbewerbs sein muss, wird prominent hinterfragt. Der amerikanische Ökonom Paul Krugman zum Beispiel bezweifelt dies und argumentiert, dass es – streng genommen – keinen Systemwettbewerb zwischen Ländern geben kann, da dieser nur zwischen Personen und Unternehmen stattfinden kann (Krugman 1996: 5ff.). Auch der ehemalige Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof kritisiert das Konzept: „Den Gedanken des Wettbewerbs auf Staaten anzuwenden, ist völlig verfehlt“, so sein Urteil. (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.12.2004). Seine Begründung lautet dabei ebenfalls, dass nur Individuen in Wettbewerb zueinander treten könnten. Zudem sei der Wettbewerbsgedanke nicht auf Leistungserbringer öffentlicher Güter anzuwenden.

Diese prononcierten Aussagen stehen im Kontrast zu einer in der Wissenschaft häufig vertretenen Position, aber auch zur öffentlichen Meinung. Standortwettbewerb wird dabei zumeist eher als Risiko mit einem starken Bedrohungspotenzial für heimischen Wohlstand und Arbeitsplätze, denn als Chance verstanden. Der Steuerwettbewerb – so die verbreitete Auffassung – führt zu einem Wettlauf, in dem die Staaten ihre Steuern zumindest für die mobilen Steuerbasen auf einen Satz von Null senken. Dies wiederum lässt die Steuereinnah-

men erodieren, weshalb der Staat seine Aufgaben nicht erfüllen kann. Doch was ist dran an der Zentralthese vom Steuerwettbewerb? Im Verlauf dieser Untersuchung sollen dazu in einem ersten Schritt die Ursachen des Steuerwettbewerbs diskutiert werden. Daran anschließend wird gefragt, ob der Steuerwettbewerb schädlich oder nützlich ist, bevor anhand von zentralen Kennziffern untersucht wird, ob sich ein solcher Wettbewerb überhaupt beobachten lässt. Schließlich wird noch gefragt, welche Handlungsspielräume der Nationalstaat besitzt und wie politische Reaktionen auf den Steuerwettbewerb aussehen könnten. Gegenstand der Analyse sind dabei die reichen, demokratisch verfassten Wohlfahrtsstaaten der OECD und der Europäischen Union.

2. Was führt zum Steuerwettbewerb?

2.1. Die These der Abwärtsspirale – „race to the bottom“

Die Absichten einer Gebietskörperschaft, die einen Steuerwettbewerb durch eine Steuersatzsenkung auf mobile Faktoren – also etwa auf Kapital – in Gang setzt, sind offenkundig: Es soll zu einem Zustrom von Kapital, etwa in Form von Unternehmensverlagerungen oder vermehrten ausländischen (= aktiven) Direktinvestitionen in dieses Land kommen. Regierungen hoffen also, dass der Primäreffekt einer Steuersenkung und die damit verbundenen Einnahmenverluste durch den Zustrom von Kapital und neuen Arbeitsplätzen kompensiert, wenn nicht gar überkompensiert werden. Ähnlich den Abwertungswettläufen Anfang der 1930er und erneut der 1970er Jahre, besteht die Motivation der Länder für einen Steuerwettbewerb darin, sich einen komparativen Vorteil gegenüber ihren Mitkonkurrenten zu verschaffen, indem vorzugsweise die Steuern auf mobiles Steuersubstrat (z.B. Finanzkapital, Unternehmen, hohe Einkommen) gesenkt werden. Dadurch aber wird die konkurrenzierte Gebietskörperschaft zur Nachahmung gezwungen, d.h. auch sie wird ihre Steuersätze senken, um wettbewerbsfähig zu bleiben. In einem nächsten Schritt wird, sobald die relativen Ausgangspositionen wieder identisch sind, erneut ein wettbewerbsorientiertes Land versuchen, durch weitere Steuersatzsenkungen einen komparativen Vorteil zu erlangen. Im Ergebnis findet bei den Steuersätzen eine Abwärtsspirale – ein „race to the bottom“ – statt, die bei einem Steuersatz von Null enden wird (Sinn 1997). Am Ende stellt sich somit kein Land besser, während eine Kooperation, d.h. eine Koordinierung bzw. Harmonisierung der Besteuerung, allen Beteiligten einen höheren Nutzen verschafft hätte. Dieser Befund ähnelt stark dem „Gefangenendilemma“ aus der Spieltheorie, bei dem eine Nicht-Kooperation die schlechteste aller möglichen Verhaltensweisen ist.

2.2. Was löst den Steuerwettbewerb aus?

Unklar bleibt, warum dennoch gerade ab Anfang der 1980er Jahre ein solcher Steuerwettbewerb eingesetzt hat. Während es zahlreiche ökonomische Theorien

und Studien über die Wirkungen des Steuerwettbewerbs gibt, bleibt nämlich die Frage nach dem auslösenden Moment empirisch weitgehend unbeantwortet. Es lassen sich lediglich gut begründete Einzelfaktoren und Hypothesen in der Literatur identifizieren. War die Globalisierung der Motor dieser Reformbestrebungen, wie die Auffassung der OECD nahelegt: „Globalization has also been one of the driving forces behind tax reforms“ (OECD 1998: 13)? Hierfür spräche, dass die Steuer- bzw. Wohlfahrtsstaaten heutiger Prägung ihre Ursprünge in Zeiten geschlossener Volkswirtschaften mit einem vergleichsweise hohen Grad an Protektionismus hatten. Oder markieren die US-amerikanischen Steuerreformen (so genannte First-Mover-These) von 1981 und insbesondere diejenige von 1986 die Initialzündungen, welche diesen Prozess in Gang setzten (Janeba 1997)? Auch hier kann man mit spieltheoretischen Überlegungen zeigen, dass der „first mover“ einen Vorteil gegenüber anderen Ländern erzielen kann, weil er auch deren Reaktionen antizipieren wird. Ein weiterer Auslöser könnte auch der sozioökonomische Problemdruck sein – also etwa geringes Wirtschaftswachstum gepaart mit hoher Arbeitslosigkeit –, der Regierungen zu Reaktionen zwingt. Diese Problemdruckvariable erklärt zumindest deutlich besser die Steuerreformaktivität in den OECD-Ländern als etwa die Globalisierungsvariable (Wagschal 2005). Gegen die Globalisierungsthese wird auch die so genannte Kompensationsthese ins Feld geführt (Rodrik 1997). Nach dieser dient ein relativ großer öffentlicher Sektor als Kompensation für die Einbindung in die Weltwirtschaft, was mit einer höheren Besteuerung einhergeht.

Eine weitere These besagt, dass gerade kleine Staaten, die stärker in den Weltmarkt eingebunden sind, flexibler und schneller auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren können (Katzenstein 1987). Insbesondere Länder in einem wirtschaftlichen Aufholprozess, also etwa die osteuropäischen EU-Beitrittsländer, sollten dabei aggressiver die Steuerpolitik als Instrument einsetzen. Ähnlich argumentieren Dehejia und Genschel (1998: 405), die innerhalb der EU-15 weniger den Anreiz zu einer Nicht-Kooperation im Sinne des Gefangendilemmas als Grund ausmachen, sondern vielmehr handfeste ökonomische Vorteile. Außerdem könnten Länder auch aus strategischen Überlegungen heraus einen Steuerwettbewerb initiieren, wenn sie die institutionelle Konfiguration anderer Länder richtig einschätzen. So variiert die institutionelle Struktur eines Landes signifikant mit der Steuerreformtätigkeit, d.h. je mehr so genannte Vetospieler existieren, desto geringer ist die Steuerreformaktivität eines Landes (Wagschal 2005). Solche Vetospieler, d.h. individuelle (z.B. ein Präsident) oder kollektive Akteure (z.B. der Bundesrat oder Koalitionspartner), deren Zustimmung für eine Reform notwendig ist, wirken besonders dann bremsend auf einen Politikwandel, wenn sie unterschiedliche politische Präferenzen verfolgen. Weisen die wettbewerbsorientierten Länder weniger Vetospieler auf als die konkurrenzorientierten Länder, können sie zumindest für eine längere Frist eine solche „Ausbeutungspolitik“ betreiben.

Schließlich wird argumentiert, dass sich die Rahmenbedingungen und die Politikinstrumente im Standortwettbewerb geändert haben. Das Anlocken von Unternehmen über Subventionen wird in Zeiten engen haushaltspolitischen Spielraums zunehmend schwieriger. (Obinger/Zohlhörer 2006). Grundsätzlich sind in der Europäischen Union staatliche Beihilfen verboten, die wenigen Aus-

nahmefälle unterliegen zudem (ab 100.000 Euro) einer Genehmigungspflicht der Kommission. Deshalb fand ein Instrumentenwechsel statt, der vor allem auf eine Senkung der Spitzensteuersätze abzielte, denen generell eine hohe Signalwirkung für ausländische Investitionen zukommt. Plausibel ist, dass mehrere Faktoren den Steuerwettbewerb auslösten und es keine singuläre Erklärung für die unterschiedlichen steuerpolitischen Aktivitäten der Regierungen gab.

3. Instrumente und Wirkungen des Steuerwettbewerbs

3.1. Instrumente des Steuerwettbewerbs

Verschiedene Instrumente des Steuerwettbewerbs können identifiziert werden. Zum einen ist dies die Senkung der Steuersätze insbesondere für mobile Faktoren, also etwa auf Kapital oder Unternehmen, aber auch auf hohe Einkommen bzw. Vermögen. Die Unternehmenssteuersätze sind in der Tat auch auf breiter Front gesunken, ohne jedoch substantiell die Gesamtsteuereinnahmen zu verringern.

Aber auch die Bemessungsgrundlagen selbst können Instrumente des Steuerwettbewerbs sein. Deutschland galt hier in der Vergangenheit als Land mit besonders schmaler Steuerbemessungsgrundlage, da besonders viele Ausnahmetatbestände (etwa über Abschreibungen) in den Steuergesetzbüchern implementiert waren. Ein weiteres Instrument kann zudem die Intensität der Steuerprüfungen und die Durchsetzung gesetzlicher Regelungen durch die Verwaltung sein. Daneben gibt es ein ganzes Set von Maßnahmen und Möglichkeiten, die den Steuerwettbewerb verschärfen, indem Steuerpflichtige ihre Belastung etwa durch Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Steuerflucht minimieren. Hierzu zählen etwa befristete Steuerbefreiungen („tax holidays“), die Steuergestaltung mit Hilfe von Verrechnungspreisen („transfer pricing“) oder Kredite innerhalb von international tätigen Konzernen, die spezifische Organisation von Holdings die ihren Sitz in Steueroasen nehmen („Offshore-Zentren“ wie etwa den Cayman-Inseln), aber weiterhin in Industrieländern produzieren. Auch ein fehlender Informationsaustausch sowie diesen unterstützende institutionelle Regelungen (Bankgeheimnis) fördern den Steuerwettbewerb.

3.2. Wirkungen der Instrumente

Dem Steuerwettbewerb und dem Einsatz dieser Instrumente werden unterschiedliche Wirkungen zugeschrieben. Zunächst wird argumentiert, dass sich die Senkung der Steuersätze auf das Abgabenniveau und damit letztlich auch auf das Niveau der Staatsausgaben auswirke (Zodrow/Mieszkowski 1986). Generell führe damit die Steuersenkungsspirale zu einer Einschränkung des Angebots an öffentlichen Gütern. Die faktische Wirkung der Steuersatzsenkungen ist empirisch jedoch nur schwach belegbar, da die Abgabenquoten sich weiter fast auf historischen Höchstständen befinden – ein deutlicher Beleg gegen die Race-

to-the-Bottom-These. Diese Abgabenquote ist im OECD-Durchschnitt¹ zwischen 1965 und 2005 um rund zwölf Prozentpunkte und die Steuerquote um rund 7,5 Prozentpunkte gestiegen. Eine Ursache für das Nichteintreten des „race to the bottom“ ist die mit den Steuersatzsenkungen einhergehende Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen. Diese Ausweichreaktion aller Steuerstaaten hielt die Einnahmeverluste – gepaart mit anderen Reaktionen (Abschnitt 5) – in Grenzen.

Aber nicht nur das Niveau der Steuersätze und der Gesamtabgaben soll sich durch den Steuerwettbewerb ändern, sondern auch die Steuerstruktur. Durch den Rückgang der Besteuerung auf mobile Faktoren, also typischerweise direkte Steuern, wird es einerseits als natürliche Verschiebung und andererseits als Ausweichreaktion des Staates zu einer stärkeren Besteuerung der immobilen Faktoren kommen. Ebenfalls wird als ein weiterer Besteuerungseffekt vermutet, dass es zu einer Konvergenz der Steuersätze (Ganghof 2005), letztlich sogar der Steuersysteme, kommt.

Der weitaus überwiegende Teil der ökonomischen Literatur zum Steuerwettbewerb fokussiert auf dessen Wirkungen, seine Mechanismen sowie auf optimale Regeln für die Ausgestaltung der Steuersysteme, die den Wettbewerbsrahmen angeben (Feld 2000; Haufler 2001).

So überprüft Lars Feld verschiedene Wirkungshypothesen anhand des Steuerwettbewerbs in der Schweiz, die am stärksten einen binnenstaatlichen Steuerwettbewerb implementiert hat.

Obschon das Bild etwas heterogen ist, stellt Feld fest, dass es zu Wanderungsbewegungen, zum strategischen Einsatz der Besteuerung und zu Effizienzsteigerungen durch den Steuerwettbewerb kommt. Alles in allem sei der Steuerwettbewerb in der Schweiz eher vorteilhaft als schädlich.

Als eine weitere polit-ökonomische Wirkung des Steuerwettbewerbs wird die „yardstick competition“ angeführt (Feld 2000: 90). Dieser Wettbewerb stellt einen Leistungsvergleich auf Basis ökonomischer Indikatoren und unter Berücksichtigung des politischen Entscheidungsprozesses dar. Wähler bewerten die Leistungen der amtierenden Regierung, indem sie Steuerpolitik und Steuersätze mit denen ihrer Nachbarstaaten vergleichen. Ist die Besteuerung zu hoch, dann kann dieser Vergleich zur Abwahl der Regierung führen, womit es sich um eine spezifische Variante der politischen Kontrolle handelt. Durch den Yardstick-Wettbewerb wird die Regierung indirekt gezwungen, die Steuerpolitik der Nachbarländer in ihr strategisches Kalkül mit aufzunehmen, weil sie ihre Popularitätsfunktion und damit ihre Wahlchancen beeinflusst. Der Steuerwettbewerb ist daher ein Instrument, um Regierungen zu einer wirtschaftlich vernünftigen Politik anzuhalten. Während also auf der einen Seite ökonomische Effizienzüberlegungen die positiven Konsequenzen des Steuerwettbewerbs hervorheben, wird unter Verteilungsgesichtspunkten diese Konkurrenz negativ bewertet.

4. Lässt sich ein Steuerwettbewerb beobachten?

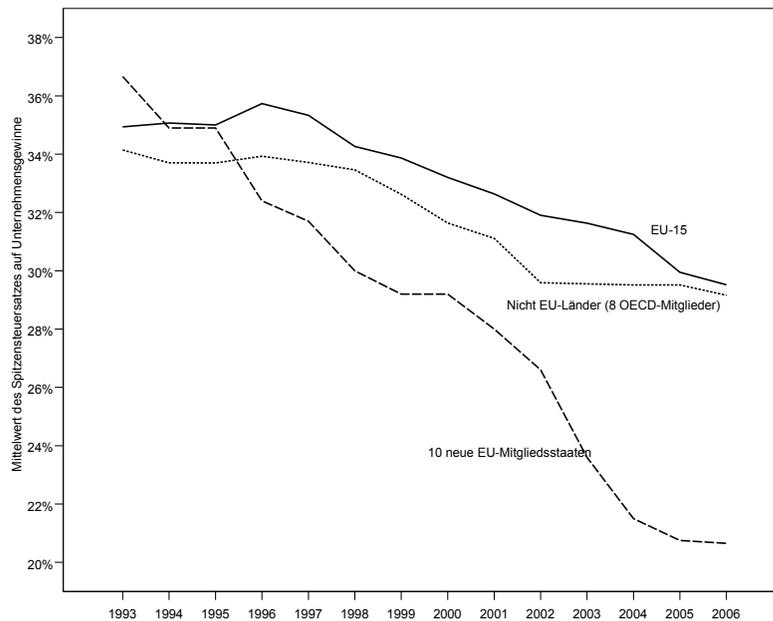
4.1. Die Empirie des „race to the bottom“

Unternehmensteuern

Die Steuerwettbewerbshypothese vom „race to the bottom“ unterstellte eine Senkung der nominalen Steuersätze für mobile Faktoren, d.h. vor allem für Kapital und Unternehmen. Auf den ersten Blick scheint die Entwicklung der Spitzensteuersätze für Unternehmen die These der Abwärtsspirale auch zu stützen. Die Körperschaftsteuersätze sinken bereits seit den 1980er Jahren kontinuierlich, vor allem auf Grund ihrer Signalfunktion an Investoren, und einige Länder wie Irland (Senkung von 50 Prozent auf 12,5 Prozent in mehreren Schritten), Schweden (52 Prozent auf 28 Prozent), Norwegen (50,3 Prozent auf 28 Prozent) oder Deutschland (von 56 Prozent auf 25 Prozent) haben deutlich ihre nominalen Gewinnsteuersätze reduziert. Ein systematischer und umfassender Steuersystemwettbewerb ist jedoch kaum erkennbar, da die meisten Reformen vor dem Hintergrund der bestehenden Steuersysteme durchgeführt wurden. Umfassende Veränderungen der Steuersysteme im Sinne von Fundamentalreformen oder Paradigmenwechseln (Hall 1993: 278), sind bisher nur punktuell beobachtbar. Reformen, die den fundamentalen Wandel des (Besteuerungs-)Paradigmas zur Folge gehabt haben, sind lediglich in den Niederlanden (2001 mit dem „3-Box-System“), in Skandinavien mit dem dualen Steuersystem, d.h. einer separaten Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen bei hoher Konsumbesteuerung, sowie mit der „flat tax“ in der Slowakei und in Russland beobachtbar.

Zusätzliche Dynamik entfaltete der Steuerwettbewerbsdruck – neben dem bestehenden Anpassungsdruck durch die von der EU als schädlich klassifizierten Steueroasen – durch die osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten. Abbildung 1 differenziert die Entwicklung der Unternehmenssteuern von Anfang der 1990er Jahre bis 2006 für die alten EU-Mitgliedsländer, die neuen EU-Mitgliedsländer sowie für sieben ausgewählte OECD-Länder, die nicht EU-Mitgliedsländer sind (USA, Australien, Japan, Neuseeland, Island, Kanada und Norwegen). Zunächst besteht die erwartete Differenz zwischen den alten EU-Staaten sowie den neuen Beitrittsländern (Abbildung 1). Im Durchschnitt haben die neuen EU-Beitrittsländer deutlich stärker die Unternehmenssteuern gesenkt, als die alten EU-Mitgliedsländer sowie die übrigen OECD-Staaten. Dies hat sicherlich Ursachen in dem angestrebten ökonomischen Aufholprozess, der ausländische Direktinvestitionen erfordert und deshalb ein investitionsfreundliches Steuerklima benötigt.

Abbildung 1: Entwicklung der durchschnittlichen Körperschaftsteuersätze für Unternehmen in 32 Ländern (1993-2006).



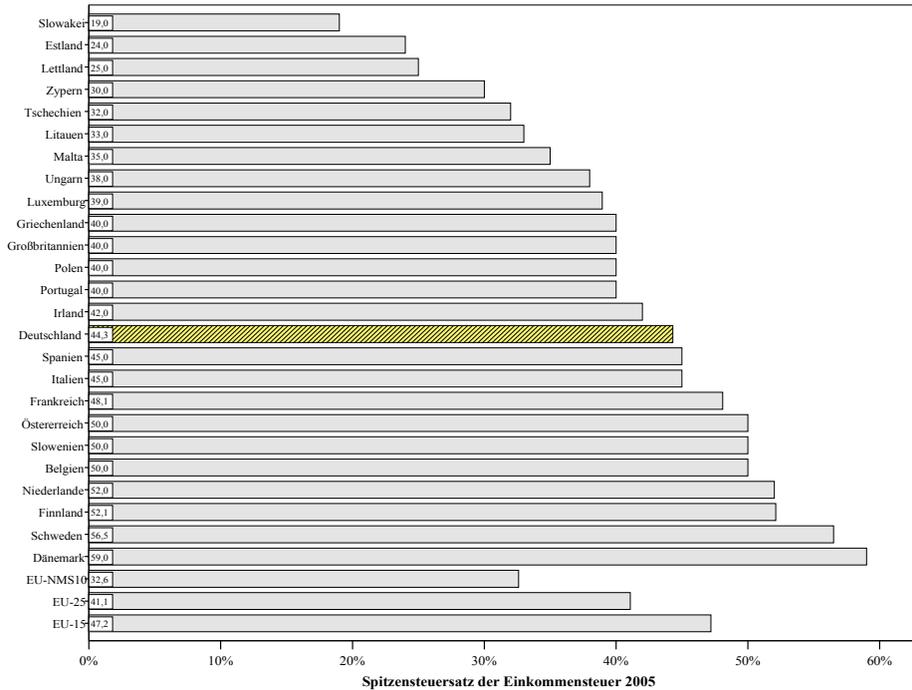
Anmerkungen: Betrachtet werden die Spitzensteuersätze für Unternehmen. Berücksichtigt werden dabei auch Steuerzuschläge und lokale Steuersätze. Für einige Länder sind die Daten nicht für den Gesamtzeitraum vorhanden. Datenquelle: Europäische Kommission (2006) und World Tax Database.

Die Unternehmenssteuersätze sind zwar für die untersuchten Länder gesunken, doch die Aufkommensanteile blieben vergleichsweise konstant (Wagschal 2005: 58), ein Absinken der Besteuerungs- und Abgabenniveaus fand und findet nicht statt. Dies bestätigen auch die neuesten Daten der Europäischen Kommission (2006: 215): Für die 15 alten EU-Länder ist die durchschnittliche Abgabenlast in den vergangenen zehn Jahren konstant geblieben, zwischen 1995 und 2004 stieg sie sogar leicht um 0,2 Prozentpunkte. Die zehn neuen EU-Beitrittsländer weisen auch hier eine größere Dynamik – nach unten – auf: Zwischen 1995 und 2004 sind die Abgabenquoten in dieser Ländergruppe um 1,4 Prozentpunkte gesunken, besonders in der Slowakei (-10,1 Prozentpunkte), in Estland (-5,3 Prozentpunkte) sowie in Lettland (-5,0 Prozentpunkte).

Selbst ein Rückgang der Steuersätze muss nicht mit einem Absinken der Einnahmen bei den Unternehmenssteuern verbunden sein: Diese sind in den zehn neuen Beitrittsländern in den vergangenen Jahren (seit 2000) sogar gestiegen, was einerseits auf die geringeren Ausnahmetatbestände und andererseits auf Unternehmensansiedlungen zurückzuführen ist. Gleiches gilt für die 15 alten EU-Länder, in denen die Unternehmenssteuern in Relation zum BIP von 1995 bis 2004 von 2,7 Prozent auf 3,3 Prozent gestiegen sind.

Die generelle Behauptung, dass durch den Steuerwettbewerb die Steuerbasen und die Einnahmen des Staates erodieren, lässt sich durch einen Blick auf die Daten auch für die Gesamtabgaben nicht bestätigen. Die gesamte Abgabenquote stieg innerhalb der Ländergruppe der 23 untersuchten OECD-Länder (Fußnote 1) sowohl zwischen 1980 und 2005 (plus 3,4 Prozentpunkte) als auch im Zeitraum zwischen 1990 und 2005 (plus 1,4 Prozentpunkte).

Abbildung 2: Vergleich der Spitzensteuersätze der Einkommensteuer in 25 EU-Ländern (2005)



Anmerkungen: Betrachtet werden die Spitzensteuersätze für natürliche Personen. Berücksichtigt werden dabei auch Steuerzuschläge (etwa der Solidaritätszuschlag in Deutschland) und lokale Steuersätze. Datenquelle: Europäische Kommission (2006) und Bundesministerium der Finanzen; EU-NMS = Neue Mitgliedsstaaten der EU ab 2004.

Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen

Auch im Bereich der Einkommensbesteuerung ist ein Abwärtstrend bei den Steuersätzen, insbesondere bei den Spitzensteuersätzen, erkennbar (Wagschal 2005: 81). Allerdings besteht innerhalb der 25 Mitgliedsländer der Europäischen Union eine große Variation der Steuersätze (Abbildung 2). Die neuen Beitrittsländer weisen hier im Durchschnitt einen um 15 Prozentpunkte niedriger liegenden Spitzensteuersatz gegenüber den 15 alten EU-Ländern auf. Deutschland hat seinen Spitzensteuersatz innerhalb weniger Jahre von 53 Prozent auf 42 Prozent (mit Solidaritätszuschlag 44,3 Prozent) gesenkt. Allerdings

greift dieser Satz – im Vergleich zu anderen reichen Industrieländern – schon relativ früh. Jedoch wurde in den vergangenen Jahren nicht nur beim Spitzensteuersatz reformiert, sondern auch beim Eingangsteuersatz, der durch die rot-grüne Bundesregierung von seinem historischen Spitzenwert (1996-1998: 25,9 Prozent) auf nun nur noch 15 Prozent (ab 2005) gesenkt wurde.

4.2. Gleichen sich die Steuersysteme an?

Die Analyse der Konvergenz der Steuersysteme, also der Angleichung von Steuersätzen und Abgabenquoten, steht im Mittelpunkt der zweiten zentralen Hypothese zum Steuerwettbewerb. Dabei sind grundsätzlich zwei verschiedene Typen von Konvergenz in der Globalisierungsliteratur² zu unterscheiden:

- (1) Sigma-Konvergenz und
- (2) Beta-Konvergenz

Sigma-Konvergenz bedeutet, dass im Zeitablauf generell die Streuung der untersuchten Variable, also etwa der Steuersätze, über die Länder abnimmt. Sigma-Konvergenz kann daher über den Vergleich der Variationskoeffizienten (Standardabweichung im Verhältnis zum Mittelwert), beziehungsweise direkt über die Standardabweichungen abgeschätzt werden. Je mehr die Unterschiedlichkeit der untersuchten Indikatoren abnimmt, desto größer ist die Konvergenz sprich die Angleichung der Steuersysteme.

Beta-Konvergenz bedeutet die Annäherung an einen spezifischen Durchschnittswert, bzw. eine Annäherung verschiedener Steuersätze an ein gemeinsames natürliches Niveau („steady state“).

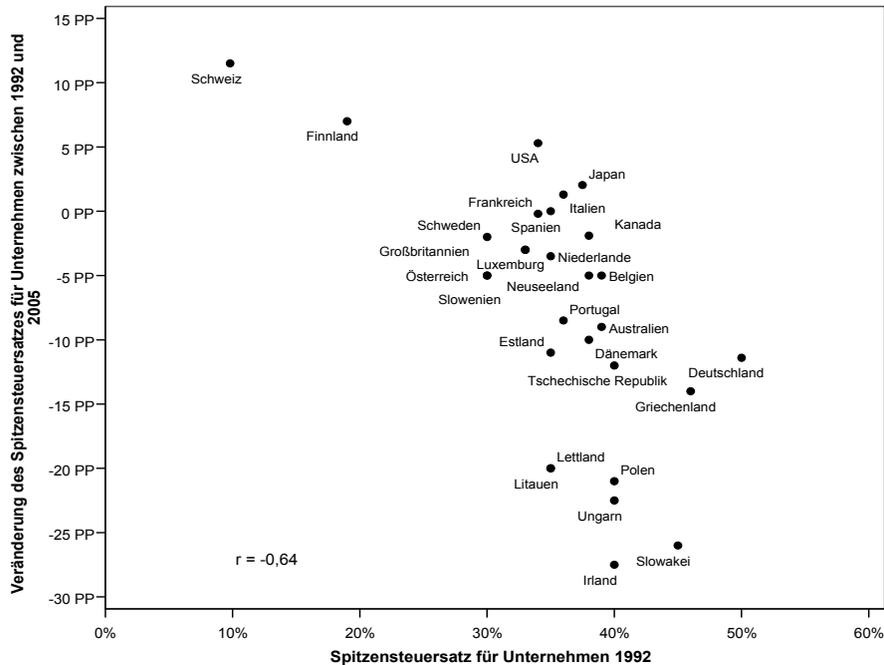
Beta-Konvergenz lässt sich überdies in zwei unterschiedliche Subtypen differenzieren: in absolute und relative (bzw. konditionale) Beta-Konvergenz. Absolute Beta-Konvergenz bedeutet, dass Länder mit hohen Steuersätzen diese stärker senken, als Länder mit niedrigen Steuersätzen. Konditionale Beta-Konvergenz besagt, dass die Anpassung durch andere Faktoren beeinflusst wird. So könnten etwa ärmere Länder stärker die Steuern senken, die hohe Zahl von Vetospieler in einem Land bremsend wirken oder die Bevölkerungsgröße einen Einfluss aufweisen.

Bei den Steuersätzen – etwas stärker bei den Unternehmen- als bei den Spitzensteuersätzen für Einkommen – ist eindeutig eine Sigma-Konvergenz zu beobachten. Seit Ende der 1980er Jahre gehen die Variationskoeffizienten und die Standardabweichungen substantiell zurück, d.h. die Steuersätze gleichen sich an. Geringe Sigma-Konvergenz ist jedoch bei den Steuer- und Abgabenquoten in Relation zum BIP sowie bei den spezifischen Steuern und Abgaben in Relation zum Gesamtaufkommen zu beobachten. National unterschiedliche Präferenzen für direkte und indirekte Steuern sowie für Sozialabgaben und die Höhe der Besteuerung bleiben somit weitgehend bestehen, wenn man die 25 gegenwärtigen EU-Mitgliedsstaaten analysiert.

Absolute Beta-Konvergenz – unter der Prämisse eines Steuerwettbewerbs – bedeutet, dass für Länder mit einem hohen Steuersatz zum Ausgangszeitpunkt eine stärkere Senkung der Steuersätze über die Untersuchungsperiode zu erwarten wäre. Die Auswertungen (Wagschal 2006) bestätigen diesen Zusammenhang zwischen dem Ausgangsniveau (1992) und dem

Ausmaß der Senkung der Unternehmenssteuersätze im Zeitraum zwischen 1992 und 2005 (Abbildung 3). Es besteht eine eindeutige, starke und auch stabile inverse Beziehung: Je höher das Niveau der Besteuerung ursprünglich war, desto stärker wurden die Steuersätze in den Folgejahren gesenkt ($r = -0,64$). Dieses Anpassungsverhalten führt zu einer schleichenden Konvergenz der Steuersätze. Insgesamt hängt die Stärke der Reaktion vom Niveau der bisherigen (bzw. vergangenen) Besteuerung ab. Liegt der Steuersatz über dem Durchschnitt, dann sind die Änderungen bzw. die Reaktionen der Länder größer (Devereux et al. 2002: 31).

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen Niveau (1992) und Senkung der Unternehmenssteuersätze (1992-2005)



Anmerkungen: Verglichen werden 29 EU bzw. OECD-Länder. Fehlende Werte für 1992 wurden durch die nächsten Werte extrapoliert (Slowenien, Slowakei, Litauen, Estland = 1993; Lettland = 1994); PP = Prozentpunkte. Datenquelle: OECD Tax Database (2006b), Europäische Kommission (2006), Bundesministerium der Finanzen.

Die bedingte Beta-Konvergenz lässt sich über verschiedene Kontrollvariablen erfassen, von denen man annimmt, dass sie einen Einfluss auf den Konvergenzpfad besitzen. In der ökonomischen (Hauffer 2001: 74; Devereux et al. 2002), aber auch in der politikwissenschaftlichen Literatur zur Steuerpolitik (Ganghof 2004) wurde dies etwa für einen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgröße und Steuersätzen postuliert. Die Untersuchungen verdeutlichen, dass kleinere OECD-Länder niedrigere Steuersätze aufweisen als große und ihre Steuern auch weitaus stärker gesenkt haben. Hintergrund der Steuersenkung ist die Überlegung, dass diese Länder aufgrund ihrer stärkeren Abhängigkeit von ausländischen Direktinvestitionen steuerlich besonders attraktiv sein müssen. Paul Krugman (1991) liefert mit der von ihm entwickelten Theorie der neuen ökonomischen Geographie dafür eine weitere Erklärung. Der Grundgedanke dieses Ansatzes sind so genannte Agglomerationsvorteile, die in reichen, dicht besiedelten Ländern entstehen. Für die Besteuerung ergibt sich daraus die Konsequenz, dass Länder mit einem Agglomerationsvorteil höhere Steuern verlangen können, weil Unterneh-

men eben diesen Standortvorteil nicht verlieren wollen. Der internationale Handel richtet sich – so neuere Auffassungen der Außenhandelstheorie (Haufler 2001) – weniger nach den Präferenzen der Konsumenten als nach Größe und Leistungsfähigkeit des Absatzmarktes.

Weitere Konditionierungsvariablen, die sich in verschiedenen Untersuchungen zur Entwicklung der Steuersätze als relevant erwiesen haben, sind das Wohlstandsniveau eines Landes sowie seine Vetospielerstruktur (Ganghof 2005; Wagschal 2005). Letztere Variable macht deutlich, dass die Überlegungen zum strategischen Einsatz von Steuersenkungen durchaus plausibel sind. Länder mit einer rigiden institutionellen Struktur, mit einer Beteiligung zahlreicher Vetospieler, wie etwa im Föderalismus mittels einer starken zweiten Kammer mit gegenläufigen Mehrheiten, sowie mit mehreren Koalitionspartnern weisen eine geringere Steuerreformtätigkeit auf.

Damit können zumindest für die Steuersätze die unterschiedlichen Konvergenzpfade nachgewiesen werden, während dies für die Abgabenquoten und die Strukturvariablen nicht, respektive nur sehr eingeschränkt möglich ist.

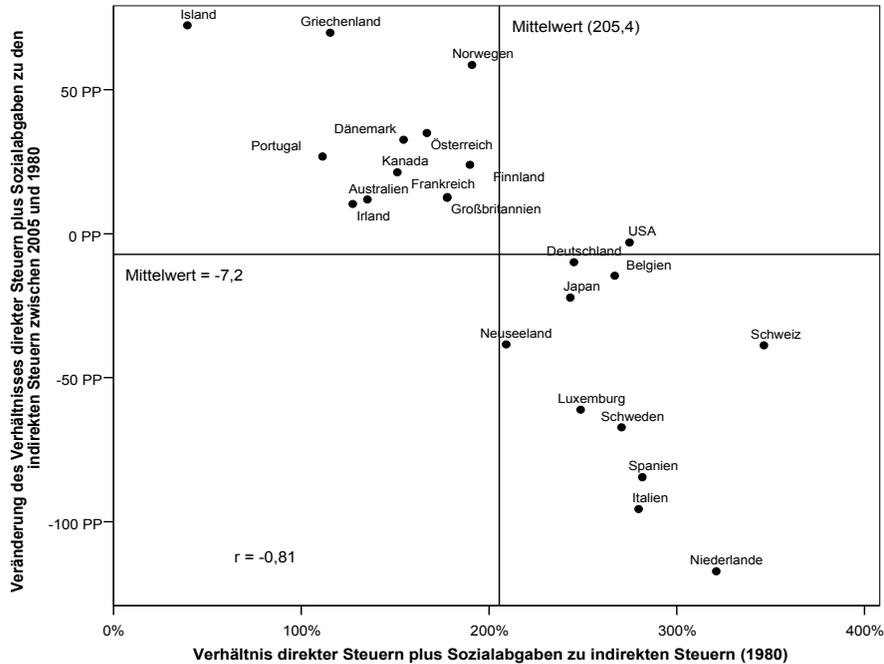
4.3. Die Änderung der Steuerstruktur

Eine dritte Hypothese der Steuerwettbewerbsliteratur behauptet eine Änderung der Steuerstruktur. Hiernach würde das Verhältnis von direkten zu indirekten Steuern beeinflusst, wobei ein Anwachsen der indirekten Steuern zu erwarten wäre. Zwar ist eine deutliche (weiter bestehende) Varianz zwischen den 23 OECD-Ländern, aber auch den 25 EU-Mitgliedsstaaten zu beobachten, dennoch kann man Konvergenzbewegungen identifizieren. Betrachtet man die Durchschnittswerte des Verhältnisses von direkten zu indirekten Steuern, scheint prima vista wenig Bewegung zwischen den Ländern vorhanden zu sein: Zwischen 1980 und 2005 stieg dieser Quotient (direkte Steuern : indirekte Steuern) von 109 auf 112, d.h. die direkten Steuern nahmen um rund drei Prozentpunkte zu. Weitet man diesen Quotienten um die Sozialversicherungsabgaben aus, die Steuercharakter besitzen, dann ist für die untersuchten OECD-Länder das Verhältnis der direkten zu den indirekten Steuern (inklusive Sozialversicherungsabgaben) von etwa 205 Prozent (1980) auf rund 198 Prozent (2005) nur moderat gesunken. Allerdings verbirgt sich hinter dieser Konstanz eine massive Veränderung innerhalb der einzelnen Länder (Abbildung 4). Diese relativ starke Konvergenzbewegung, die durch eine hohe Korrelation von minus 0,81 angezeigt wird, weist darauf hin, dass Länder mit einem hohen Anteil an direkten Steuern und Sozialabgaben diese in den vergangenen 25 Jahren gesenkt haben (wie z.B. die Niederlande und Italien). Auf der anderen Seite haben Länder mit niedrigen Anteilen an direkten Steuern und Sozialabgaben diese Abgaben ausgebaut (z.B. Island, Griechenland und Norwegen). Die Folge ist eine zunehmende Ähnlichkeit der Steuersysteme.

Für Deutschland ist im langfristigen Vergleich eine gewisse Tendenz hin zu mehr indirekten Steuern zu vermerken: War 1950 das Verhältnis direkter zu indirekten Steuern noch relativ ausgeglichen (51 zu 49 Prozent), stieg es anschließend bis 1989 auf ein Verhältnis von rund 60 zu 40 Prozent an. Während sich eine ähnliche Entwicklung im OECD- und EU-Vergleich (Europäische Kommission 2006) nicht belegen lässt, zeigt sich zumindest für Deutschland seit 1990 wieder ein Anstieg der indirekten Steuern, so dass sich das Verhältnis di-

rekter zu indirekten Steuern im Jahr 2005 erneut auf rund 48 zu 52 Prozent geändert hat.

Abbildung 4: Entwicklung der Steuerstruktur in 23 OECD-Ländern (1980-2005)



Anmerkungen: Betrachtet wird das Verhältnis aus der Summe der direkten Steuern plus der Sozialausgaben zu den indirekten Steuern (in Prozent). Die Daten für die Schweiz, Luxemburg und Neuseeland beziehen sich auf 1990. PP = Prozentpunkte. Datenquelle: OECD Economic Outlook Database (2006).

In der Zusammenschau lassen sich die aufgestellten Hypothesen zum Steuerwettbewerb im Großen und Ganzen nicht bestätigen. Das vielfach zitierte „race to the bottom“, das Wettrennen der Nationalstaaten um den niedrigsten Steuersatz, findet nicht statt. Die Steuerstrukturen bleiben weitgehend bestehen und eine Konvergenz ist nicht bei den Abgabenquoten, sondern nur bei den Steuersätzen zu beobachten. Hier allerdings besteht – vor allem aufgrund der Signalfunktion – ein Steuerwettbewerb. Für die Konsolidierungsstrategien der in die Finanzierungs Krise geratenen Wohlfahrtsstaaten bedeuten die Befunde Folgendes: Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates ist durch die Globalisierung zwar etwas eingeschränkt worden, ein politischer Spielraum bleibt jedoch weiterhin bestehen. Eine von den Staaten verfolgte Strategie war dabei die Umschichtung hin zu einer indirekten Besteuerung sowie der Ausbau von Gebühren.

5. Nationalstaatliche Reaktionen

Im Wesentlichen lassen sich für die EU-Mitgliedsstaaten fünf unterschiedliche Reaktionsmuster auf den Steuerwettbewerb beobachten beziehungsweise begründen:

- (1) Der Wettbewerb wird ungehindert ermöglicht, ggf. wird sich aktiv daran beteiligt.
- (2) Autonome Anpassungen und Reformen, z.B. Änderungen der Steuerstrukturen, werden vorgenommen.
- (3) Es wird versucht, die Steuerpolitik auf supra- und internationaler Ebene zu koordinieren.
- (4) Die Steuerpolitik wird im Rahmen der Europäischen Union harmonisiert.
- (5) Internationaler Zwang und Druck werden auf solche Staaten ausgeübt, die einen vermeintlich „unfairen“ Steuerwettbewerb betreiben.

(1) Die Wettbewerbsoption wird meistens von kleinen Ländern gewählt, die sich in einem wirtschaftlichen Aufholprozess befinden. Typische Beispiele hierfür sind Irland sowie die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer, die den Wettbewerb als Motor ihres Wirtschaftswachstums begreifen. Es zeigt sich dabei, dass in den 25 EU-Mitgliedsländern der durchschnittliche nominale Körperschaftsteuersatz für die reichen Länder 33,0 Prozent beträgt, während er in den ärmeren Ländern bei 24,4 Prozent liegt (Daten für 2002). Für Hochsteuerländer bzw. große Länder ist die Wettbewerbsoption nicht rational, da diese auf Besteuerungsgewinne verzichten würden, die sie – gestützt auf ihren Agglomerationsvorteil – einnehmen können.

(2) Der autonome Reformwandel umfasst Anpassungen, die unilateral und ohne Beteiligung bzw. Absprachen supra- oder internationaler Akteure als Reaktion auf den Steuerwettbewerb stattfinden. Typischerweise werden diese Strategien in Ländern verfolgt, die nicht der EU angehören. Bei indirekten Steuern ist eine solche Politik für EU-Länder nicht bzw. nur bedingt möglich, da es hier ein europäisches Harmonisierungsgebot gibt, welches institutionell durch ein Einstimmigkeitserfordernis aller Mitgliedsländer abgestützt wird (Artikel 93 EGV). Zudem gibt es ein Verbot tarifärer Handelshemmnisse (Artikel 23 und 25 EGV), d.h. neue Zölle oder ähnlich wirkende Abgaben sind verboten. Daher stellt diese Handlungsoption lediglich bei direkten Steuern, insbesondere bei Steuersatzvariationen, eine realistische Politikvariante dar. Aber auch diese wird nur wenig genutzt werden können, da die politischen Präferenzen für die Koordinierung und Harmonisierung der direkten Steuern deutlich höher sind.

(3) Die steuerpolitische Koordinierung beruht auf freien Vereinbarungen von Akteuren (z.B. Staaten oder internationalen Institutionen) untereinander. Sie basiert auf einem indikatorengestützten Benchmarking der nationalen Politiken, bei dem „harte“ und „weiche“ Koordinierungsformen unterschieden werden können, die anhand von Sanktionsmechanismen differenzierbar sind. So ist die

Koordinierung der Fiskalpolitik innerhalb der Eurozone über den Stabilitäts- und Wachstumspakt bei Verletzung mit einem finanzwirksamen Sanktionsmechanismus belegt. Weiche Koordinierung, wie etwa die Methode der Offenen Koordinierung (MOK), beruht auf Zielvereinbarungen und wird bei der Wirtschaftspolitik angewandt. Die steuerpolitische Strategie der Union sieht explizit eine stärkere Koordinierung der EU-Mitgliedsstaaten, etwa bei Verbrauchsteuern und Unternehmenssteuern, vor. Aber auch bei den direkten Steuern schlug die EU-Kommission bereits 1996 eine stärkere Koordinierung der Steuerpolitik vor, in welcher die direkten Steuern stärker auf die zentralen Ziele der Union auszurichten seien, was jedoch bislang unterblieb.

(4) Die Harmonisierung der nationalen Steuersysteme ist politisch fast unmöglich. Aber auch hier gibt es unterschiedliche graduelle Möglichkeiten bzw. Vorschläge der Harmonisierung. Bremse aller Harmonisierungsbestrebungen ist seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 das Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen, welches von der EU-Kommission gelockert bzw. abgeschafft werden soll. Zwar betont es die nationale Souveränität der einzelnen Länder, gleichzeitig hemmt es aber die von der Kommission und einigen Hochsteuerländern angestrebte Harmonisierung, nicht nur der Steuersätze, sondern auch der Bemessungsgrundlagen. Somit ist die positive Integration (d.h. marktkorrigierende bzw. marktschaffende Handlungen durch aktive Entscheidungen der europäischen Rechtsetzungsorgane) schwierig, wenn nicht sogar fast unmöglich. Die negative Integration (Scharpf 1999: 43), die nur auf Beseitigung von Marktthemnissen durch die Rechtsprechung des EuGH (auf Antrag der EU-Kommission) abzielt, wirkte in der jüngeren Vergangenheit dagegen deutlich harmonisierender, da der EuGH nicht nur im Bereich der indirekten, sondern auch bei den direkten Steuern eine gewisse Harmonisierung bewirkt, indem Urteile unter Rückgriff auf den gemeinsamen Binnenmarkt gefällt werden (Harmonisierungsgebot in Art. 94 EGV). Jedoch gibt es auch Beispiele einer positiven Integration, wie etwa die Harmonisierung bei den mobilen Kapitalsteuern. Die Lösung des jahrzehntelangen Streits über die Zinsbesteuerung, der 2004 mit der Zinsrichtlinie beigelegt wurde, ist – trotz aller Blockaden, langen Übergangsfristen und unsystematischen Ausgestaltungsregeln – ein Beispiel für die Problemlösungsfähigkeit in diesem Politikfeld.

(5) In den internationalen Beziehungen ist Macht eine Zentralkategorie, wobei Zwang und Druckausübung zwischen demokratischen Staaten freilich kaum noch in das Standardarsenal der Politikinstrumente gehören. Dennoch sind diese Formen bemerkenswerterweise in der Steuerpolitik sichtbar. Der vermeintlich „schädliche“ Steuerwettbewerb einiger Länder hat zu uni- und multilateralen Gegenmaßnahmen gegen Staaten mit „unfairen“ Steuerpraktiken geführt. Eine subtile Form waren etwa zeitweise intensivierete Grenzkontrollen an der Deutsch-Schweizer Grenze. Der Druck kann auch über monetäre Kürzungen im EU-Haushalt erfolgen. So drohte der französische Ex-Finanzminister Sarkozy den neuen EU-Mitgliedern in Osteuropa unmissverständlich, die Mittel aus den europäischen Strukturfonds zu kürzen, sofern sie ihre Steuersätze nicht nach oben anpassten. Auf der einen Seite – so die Kritik – wird die Infrastruktur von

der EU finanziert, während die betroffenen Länder auf der anderen Seite nicht für hinreichend eigene Einnahmen sorgen. Generell sind jedoch die Möglichkeiten für „Strafmaßnahmen“ in einem auf Verhandlung angelegten System wie der EU gering. Die Weigerung der Nettozahler im Streit um die nächste mehrjährige Finanzplanung der EU („Finanzielle Vorausschau“) für die Jahre 2007 bis 2013 kann aber auch als Sanktion gedeutet werden. So liegt das im Dezember 2005 verabschiedete Budget der Europäischen Union rund zehn Prozent unter dem Vorschlag des EU-Parlaments und rund 15 Prozent unter dem Vorschlag der EU-Kommission.

6. Fazit

Trotz einer deutlichen Senkung der Unternehmens- und der Einkommensteuersätze lässt sich keine Erosion der Steuereinnahmen, also kein „race to the bottom“, ausmachen. Dass die Einnahmen, vor allem aus der Besteuerung mobiler Faktoren, nicht zusammenbrachen, hängt mit der gleichzeitigen Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen im Zuge der Reformen zusammen, in denen Abschreibungsbedingungen verschlechtert sowie Steuersubventionen und Steuerschlupflöcher beseitigt wurden. Dennoch wird die Globalisierung als Bedrohung für den Wohlfahrtsstaat empfunden: „Die Globalisierung gefährdet die Finanzbasis des Wohlfahrtsstaates“ (Genschel 2000: 292).

Ein Steuerwettbewerb ist vor allem bei den Körperschaftsteuersätzen identifizierbar, mit Abstrichen auch bei den Einkommensteuersätzen. Im Gegensatz dazu zeichnen sich die Steuersysteme sowie die Abgabenquoten jedoch durch hohe Konstanz aus. Politische Präferenzen, die sich in den unterschiedlichen Parteien widerspiegeln, sind auch in den Steuersystemen zu entdecken (Wagschal 2005: 104). Überdies zeigen Studien zu den Determinanten sowie zur Konvergenz der Steuerpolitik den Einfluss der institutionellen Struktur eines Landes (Vetospieler) beziehungsweise sozio-ökonomischer Faktoren, wie Wohlstand und Einwohnerzahl.

Staaten reagieren unterschiedlich auf den Steuerwettbewerb. Die favorisierte Politikoption innerhalb der Europäischen Union ist die Harmonisierung der Steuern, die – obwohl im EG-Vertrag nicht vorgesehen – auch für direkte Steuern angestrebt wird. Insbesondere der europäische Gerichtshof wirkt dabei über die negative Integration deutlich auf dieses Politikfeld ein.

Anmerkungen

- 1 Von den 30 OECD-Mitgliedsstaaten wurden lediglich die Türkei, Tschechien, Slowakei, Mexiko, Polen, Südkorea, Island und Ungarn nicht mitbetrachtet.
- 2 Die Unterscheidung der Konvergenzbegriffe geht auf die ökonomische Wachstumsliteratur zurück, insbesondere auf Barro und Sala-i-Martin (1995).

Literatur

- Barro, Robert J./Sala-i-Martin, Xavier (1995): *Economic Growth*, New York.
- Bundesministerium der Finanzen: *Bundesfinanzbericht* (verschiedene Jahrgänge), Berlin.
- Dehejia Vivek H./Genschel, Philipp (1998): Tax competition in the European Union, in: *Politics and Society* 27:3, S. 403-430.
- Devereux, Michael P./Lockwood, Ben/Redoano, Michela (2002): Do countries compete over corporate tax rates?, Discussion paper 3400, Center for economy policy research, University of Warwick.
- Europäische Kommission (1997): Towards tax co-ordination in the European Union: A package to tackle harmful tax competition, COM/0495, 3.
- Europäische Kommission (2006): Structures of the taxation systems in the European Union: 1995-2004, TAXUD E4/2006/DOC/3201.
- Feld, Lars P. (2000): Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz, Tübingen.
- Ganghof, Steffen (2005): Konditionale Konvergenz: Ideen, Institutionen und Standortwettbewerb in der Steuerpolitik von EU- und OECD-Ländern, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 12:1, S. 7-40.
- Ganghof, Steffen (2004): Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Konflikten, Frankfurt a.M.
- Genschel, Philipp (2000): Der Wohlfahrtsstaat im Steuerwettbewerb, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7:2, S. 267-296.
- Hall, Peter A. (1993): Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25:3, S. 275-296.
- Haufler, Andreas (2001): *Taxation in a global economy*, Cambridge.
- Janeba, Eckhard (1997): *International tax competition*, Tübingen.
- Katzenstien, Peter J. (1987): *Policy and politics in West Germany. The growth of a semisovereign state*, Philadelphia.
- Kirchhof, Paul (2004): Recht gibt es nicht zum Niedrigpreis, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 281 vom 1. Dezember 2004, S. 38.
- Krugman, Paul R. (1991): *Geography and trade*, Cambridge.
- Krugman, Paul R. (1996): *Pop internationalism*, Cambridge.
- Obinger, Herbert/Zohlnhöfer, Reimut (2006): The real race to the bottom: What happened to economic affairs expenditure after 1980?, in: Castles, Francis G. (Hrsg.): *The disappearing state?*, Cheltenham.
- OECD (2006): *OECD Economic Outlook Database*, Paris.
- OECD (2006b): *OECD Tax Database*, Paris.
- Rodrik, Dani (1997): *Has Globalization gone too far?*, Washington DC.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford.
- Sinn, Hans-Werner (1997): Deutschland im Steuerwettbewerb, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 216:6, S. 672-692.
- Wagschal, Uwe (2005): *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich*, Münster.
- Wagschal, Uwe (2006): Handlungsoptionen des Nationalstaats im internationalen Steuerwettbewerb, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 4:1, S. 142-165.
- World Tax Database, Internet: <http://www.bus.umich.edu/OTPR/>
- Zodrow, George R./Mieszkowski, Peter (1986): Pigou, tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods, in: *Journal of urban economics* 19:3, S. 356-370.

Rechtsextremismus und die soziale Frage

Die Instrumentalisierung der sozialen Frage durch die extremistische Rechte in Deutschland

Thomas Grumke

Zusammenfassung

Die von Rechtsextremisten propagierte völkische Re-Nationalisierung und Re-Ethnisierung der Politik ist eine fundamentale Alternative sowohl zur dominanten neoliberalen Globalisierung als auch zur sozialökologisch abgefederten Version („Global Governance“) und muss entsprechend ernst genommen werden. Rechtsextremisten können immer häufiger mit ihren reduktionistischen Welterklärungen und der Besetzung zentraler Themen wie der sozialen Frage und Globalisierung punkten.

Besonders vielschichtig ist die Situation in Ostdeutschland, wo eine besonders mobilisierungsfördernde „doppelte Modernisierung“ zu konstatieren ist: die nachgeholte Systemtransformation fällt zusammen mit dem aus Westdeutschland importierten Modernisierungsschub. Zu beobachten ist eine alltagskulturelle rechtsextremistische Dominanz in Teilen des ländlichen Ostdeutschlands, die Toralf Staud als „Faschisierung der ostdeutschen Provinz“ bezeichnet. Gerade hier können Rechtsextremisten dringend benötigte Respektabilität gewinnen, wenn sie sich „taktisch zivilisieren“. Die Bearbeitung der sozialen Frage dient in diesem Prozess als master frame.

1. Einleitung

„Auch wenn die herrschenden Politiker und die Vertreter des großen Geldes den Menschen immer wieder das Gegenteil einreden wollen, kennen Kapitalismus und Globalisierung nur Verlierer in Scharen und Gewinner in kleinen Grüppchen.“

Wer diese Worte hört, vermutet sehr wahrscheinlich Urheber aus dem linken politischen Spektrum. Auf den ideologischen Hintergrund verweisen wohl erst die Auslassungen, die sich anschließen:

„Die einzige wirksame sozialistische Waffe gegen das internationale Kapital ist das grenzensetzende, volk- und heimatbezogene bodenständige Gegenprinzip des Nationalismus. Gegen die kapitalistische Entwürdigung des Menschen kämpft der Nationalismus mit seiner sozialen Ordnungsidee der Volksgemeinschaft.“

Die hier zitierten Stellen stammen aus einem neunseitigen Pamphlet mit dem Titel „Zukunft statt Globalisierung“, einem Aufruf von deutschen Rechtsextre-

misten für die im Frühjahr 2006 auserufene gleichnamige „antikapitalistische und antiglobalistische“ Kampagne.¹ Mit ihrer völkisch gewendeten Kapitalismuskritik versuchen rechtsextremistische Kader nicht zuletzt bei Zielgruppen anzudocken, die diese mit einer generellen Kritik am politischen System, an „Amerikanisierung“ und kultureller und ethnischer „Überfremdung“ verbinden.

völkisch verwendete Kapitalismuskritik Hier sieht u.a. die sich als „revolutionär“ bezeichnende NPD-Jugendorganisation Junge Nationaldemokraten (JN) ihre Chance. In einer Presseerklärung der JN vom März 2006 wird sogar erklärt, dass zukünftig „die Lösung der sozialen Frage und die Auseinandersetzung mit dem Kapitalismus das Hauptbetätigungsfeld“ sein muss.²

Diese Konzentration auf die Themen soziale Frage und Globalisierung (vgl. hierzu Greven/Grumke 2006) lässt sich nicht nur in Deutschland beobachten. In fast allen westlichen Industriestaaten haben rechtspopulistische oder -extremistische Parteien und Bewegungen auf die mit der globalisierten Weltwirtschaft einhergehenden Strukturveränderungen und (teilweise vermeintlichen) Sachzwänge reagiert, die in allen (west-)europäischen Gesellschaften zu Einschnitten im sozialen Netz, zum Abbau von Sozialleistungen und zum Verlust sozialer Sicherheiten geführt haben (vgl. grundlegend Betz 1994; Kitschelt 1995; Minkenberg 1998). Eine dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit und eine zunehmende Spaltung in Arm und Reich bringen soziale Verwerfungen und Konflikte hervor, auf die Rechtsextremisten aufsatteln.

Deutungshoheit ihres „nationalen Sozialismus“ Rechtsextremisten reklamieren eine Deutungshoheit ihres „nationalen Sozialismus“ und verknüpfen die in diesem Sinne neu gestellte soziale Frage mit dem Thema Migration, schüren rassistische Ressentiments vor allem gegen Einwanderer und fordern eine nationalistische Schließung gegenüber den mit der Globalisierung verbundenen gesellschaftlichen und ökonomischen Öffnungs- und Liberalisierungstendenzen.

Vor diesem Hintergrund soll im Beitrag eine eingehende Betrachtung der Bearbeitung und Instrumentalisierung der sozialen Frage durch Rechtsextremisten in Deutschland erfolgen. Hierbei sollen Fallbeispiele der praktischen Vertiefung der Analyse dienen mit dem Ziel, sich den Themen, Kritiken und – gegebenenfalls – den Zukunftsalternativen der extremistischen Rechten anzunähern.

2. Die Ethnisierung des Sozialen

Schon seit geraumer Zeit bemüht sich das rechtsextremistische Spektrum, die „soziale Frage“ mit seinen politischen Inhalten zu besetzen und sich als „Rächer der sozial Benachteiligten“ zu stilisieren. Nicht zuletzt ist dies eine Reaktion auf die in Deutschland bestehende soziale Ächtung und der Versuch, Anerkennung

Rächer der sozial Benachteiligten und Legitimität zu gewinnen. Versucht wird von weiten Teilen der rechtsextremistischen Szene, einen nationalen oder völkischen Sozialismus zu popularisieren, der sich gegen den „bankrotten“ westlichen Parlamentarismus und eine „kapitalistische Plutokratie“ richtet. Auch der rechtsextremistische Gerechtigkeitsbegriff ist in völkischen Kategorien verhaftet, bezieht sich auf „die Solidarität des Volkes mit seinen

Angehörigen“ und kommt nur denen zugute, die als zum eigenen Volk gehörig akzeptiert werden.

Ebenso heterogen wie seine Organisationsstruktur (vgl. hierzu Grumke/Wagner 2002) ist die Begriffslandschaft des Rechtsextremismus. Dies trifft auch auf die rechtsextremistische Debatte der sozialen Frage zu. Es gilt also im Folgenden sich den zentralen Grundbegriffen zu nähern.

Eine Annäherung an relevante Begriffe verspricht das „Kleine Lexikon der politischen Grundbegriffe“, das im über Partei- und Organisationsgrenzen äußert beliebten „Taschenkalender des nationalen Widerstandes“ des Jahres 2006 enthalten ist.³

Europa wird hier als „verschleiernde und beschönigende Bezeichnung für einen Lehnsstaat der ‚Westlichen Wertegemeinschaft‘ und des internationalen Kapitalismus“ beschrieben.⁴ Ein Blick auf die weiteren Eintragungen verrät, was unter „westlicher Wertegemeinschaft“ und „internationalem Kapitalismus“ verstanden wird und was genau ideologisch hinter der Ablehnung dieser beiden Feindbilder steckt.

Kern der „westlichen Wertegemeinschaft“ sind demnach „Individualismus, Internationalismus, ‚Menschenrechte‘ sowie die Vorherrschaft der Wirtschaft und der Kapitalanleger, [...]“.⁵ All dies wird strikt abgelehnt, da sowohl Individualismus, Internationalismus als auch die Menschenrechte, die wiederum als „wichtiger Hebel des Internationalismus zur Schaffung der ‚Einen Welt‘ unter Zerstörung gewachsener kultureller und ökonomischer Strukturen“⁶ bezeichnet werden, allein dazu angetan seien, Nationen und Völker zu vernichten. In diesem Sinne geht es Rechtsextremisten, wenn sie zu sozialen Themen auf die Straße gehen oder eine Kampagne gegen „Hartz IV“ starten, nicht vordringlich um Solidarität in einem sozialdemokratischen oder gewerkschaftlichen Sinne. Unter Solidarität wird im „Kleinen Lexikon der Grundbegriffe“ eindeutig die „Bereitschaft eines Volkes zur Volksgemeinschaft sowie die enge Bindung als nationale Kampf- und Tatgemeinschaft“⁷ verstanden. Dass dieser Volks-, Kampf- und Tatgemeinschaft nur Deutsche im Sinne des *ius sanguinis* angehören, kann im Rechtsextremismus als Konsens gelten. Auch das Verständnis von Gleichheit schließt hieran an, wenn die Idee von der Gleichheit des Menschen von Geburt an als „Irrlehre“⁸ bezeichnet wird, denn unter anderem der „Gleichheitsgedanke“ sei „heute noch eine Gefahr für die Errichtung eines Volksstaates“.⁹

**Volks-, Kampf- und
Tatgemeinschaft**

Völkisch ist folgerichtig auch der Kapitalismusbegriff. Beklagt wird, dass „die Kapitalkonzentration bei einigen weltweit tätigen Multis“ das „Dasein freier Völker“¹⁰ gefährde; in diesem Sinne ist Antikapitalismus die Verteidigung der Volksgemeinschaft vor den volkszersetzenden und internationalistischen „Multis“. Vertreten wird ein „nationaler Sozialismus“, der den „Ausgleich zwischen Markt und Plan“ sucht: „Nicht mit dem Ziel des Klassenkampfes, sondern der Klassenbeseitigung muß der Sozialismusbegriff aus nationalistischer Sicht wieder als annehmbarer Begriff besetzt werden“.¹¹

Im rechtsextremistischen Begriffsuniversum hängen alle oben genannten Begriffe aufs Engste zusammen und werden – völkisch aufgeladen – gegen die Bundesrepublik im Einzelnen und eine offene, pluralistische Gesellschaft im Allgemeinen in Stellung gebracht. Wie dies zu geschehen hat, führte jüngst das

Mitglieder des sächsischen Landtages und des NPD-Bundesvorstandes, Jürgen Gansel,¹² sehr klar aus. Gansel, seit Jahren einer der wenigen öffentlich theoretisch denkenden Rechtsextremisten und Mitbegründer der so genannten „Dresdner Schule“ – der „Denk- und Politikschule einer selbstbewussten Nation“¹³ – stellt in einem Interview mit der „Deutschen Stimme“ klar: „Adolf Hitler und die NSDAP sind Vergangenheit, Hartz IV und Globalisierung, Verausländerung und EU-Fremdbestimmung aber bitterböse Gegenwart“.¹⁴

Der NPD-Kader fährt unverblümt fort:

Insofern haben wir Nationalisten zwingend Gegenwartsthemen aufzugreifen und die soziale Frage konsequent zu nationalisieren. Laden wir die soziale Frage weiterhin völkisch auf – „Wir Deutschen oder die Fremden“, „Unser Deutschland oder das Ausland“ – und untermauern wir den Schlachtruf „Gegen Verausländerung, Europäische Union und Globalisierung“ noch stärker programmatisch, werden wir die etablierten Volksbetrüger schon bald das Fürchten lehren.¹⁵

Um wirkungsvoll „deutsche Interessen“ vertreten zu können sei es unerlässlich, eine „Ethnisierung des Sozialen und damit eine klare Trennung von Eigenem und Fremdem“ voran zu treiben.¹⁶

Gansels Einlassungen stehen weitgehend im Einklang mit dem NPD-Parteiprogramm. In der Einleitung heißt es dort: „Wir stehen mit einem lebensrichtigen Menschenbild gegen Fremdherrschaft und Fremdbestimmung, gegen Überfremdung, Ausbeutung und Unterdrückung, für deutsche Freiheit, für Freiheit der Völker, für eine soziale Neuordnung in Deutschland, die unserem Menschenbild entspricht.“ Zwar werden im Programm immer wieder Begriffe wie soziale Gerechtigkeit oder Sozialpolitik verwendet, diese beziehen sich aber ausschließlich auf „die Solidarität des Volkes mit seinen Angehörigen“.¹⁷ In diesem Sinne propagiert die NPD eine „raumorientierte Volkswirtschaft“, die im Parteiprogramm einen eigenen Unterpunkt belegt, aber weitgehend nebulös bleibt.¹⁸ Typisch sind Allgemeinplätze folgender Art: „Die deutsche Wirtschaft einschließlich der in Deutschland tätigen ausländischen Unternehmen hat dem deutschen Volk, seiner materiellen Sicherung und seiner geistig-kulturellen Entwicklung zu dienen. [...] Die NPD fordert eine am heimischen Lebensraum der Menschen orientierte vielseitige und ausgewogene soziale Volkswirtschaft.“¹⁹ Klar ist, dass Volkswirtschaft hier begrifflich und ideologisch nicht von Volksgemeinschaft zu trennen ist und damit zwangsläufig ausgrenzend wirkt. Unklar bleibt jedoch, auf genau welchen Raum sich diese „raumorientierte Volkswirtschaft“ bezieht.

Interessanterweise stellt der rechtsextremistische Verschwörungstheoretiker Horst Mahler fest, dass der „im NPD-Programm enthaltene Abschnitt ‚Die raumorientierte Volkswirtschaft‘ [...] die Handschrift meines Freundes Reinhold Oberlercher (er wurde zu SDS-Zeiten der ‚Dutschke von Hamburg‘ genannt)“ trage.²⁰ Oberlercher selbst vertritt einen „nationalmarxistischen“ Ansatz, den er in Schulungen doziert und weiter entwickelt.²¹

Mit pseudo-sozialistischen Parolen wollen aber vor allem Neonazis an DDR-Erfahrungen anknüpfen und sich als „revolutionäre Organisation“ etablieren, die den „Steuermissbrauch der Superreichen“ bekämpft und sich als „Schicksalsgemeinschaft der Opfer des Kapitalismus“ versteht. Die nicht parteigebundenen Neonazis basteln indes weiter an ihren „antikapitalistischen“ Positionen. In ei-

nem Papier „Grundsätze eines sozialistischen Nationalismus“ des Kampfbunds Deutscher Sozialisten (KDS) wird eine „nationale Sozialbewegung von rechts“ beschworen, „die drauf und dran ist, der Linken die Kompetenz für die soziale Frage und den Alleinvertretungsanspruch auf den Antikapitalismus zu entwenden“.²² Im ersten von insgesamt sieben Grundsätzen heißt es hier im typischen KDS-Duktus: „Im Zeitalter der Globalisierung ist nicht die internationale Linke, sondern die nationale Rechte die wahre antikapitalistische Kraft, die dem internationalen Kapital Grenzen setzt, um den Nationalstaat als sozialen Schutzraum zu erhalten und auszubauen“.²³

Schicksalsgemeinschaft der Opfer des Kapitalismus

Auf der Folie der oben genannten begrifflichen Basis bilden Kampagnen aller Art den Kern der rechtsextremistischen Agitation zur sozialen Frage. Im Folgenden wird dies anhand von ausgewählten Beispielen verdeutlicht.

3. Kampagnen zur sozialen Frage

Die Strategie von Rechtsextremisten, sich an Protestbewegungen anzuhängen, ist nicht neu. So versuchte die Szene erfolglos, sich u.a. an Demonstrationen von Globalisierungskritikern und gegen den Irak-Krieg zu beteiligen und diese mit ihren Inhalten zu besetzen. Mit den Anti-Hartz-Protesten seit dem Jahr 2004 deutet sich allerdings sowohl hinsichtlich der Mobilisierungsstärke als auch der Resonanz in der (ostdeutschen) Bevölkerung eine neue Qualität an.

Strategie von Rechtsextremisten, sich an Protestbewegungen anzuhängen

In einer Presseerklärung vom 09. August 2004 rief z. B. die NPD ausdrücklich dazu auf, an den so genannten „Montagsdemonstrationen“ teilzunehmen. Wessen Geistes Kind die rechtsextremistischen Trittbrettfahrer waren, zeigten u.a. von der NPD veröffentlichte Einlassungen. Gefordert wurde hier, den „Volkszorn auf die Straße“ zu tragen und „gemeinsam für ein nationales und soziales Deutschland“ zu kämpfen. Eigene Vorschläge der NPD erschöpften sich in Forderungen nach „Schutzzöllen für im Ausland produzierte Waren“ und „die Rückführung hier lebender Ausländer in ihre Heimat“. In einem „Für unsere Kinder: Hartz kippen!“ überschriebenen Falblatt der NPD hieß es vollmundig: „Wir garantieren, dass es in Deutschland binnen zwei Jahren nicht einen Deutschen mehr gibt, der arbeitslos ist, wenn in unserem Land endlich wieder Politik für das eigene Volk gemacht wird.“²⁴ „Schnauze voll? Wahltag ist Zahltag“, titelte die Wahlkampf-Ausgabe der „Sachsen-Stimme“ der NPD. Und im einem Falblatt mit dem Titel „Quittung für Hartz IV: Jetzt NPD“ fanden sich erst Fakten und Argumente der Sozialverbände, und zum Schluss hieß es: „Jeder beschäftigte Ausländer, der nach Hause geht, macht einen Arbeitsplatz für Deutsche frei. Jeder ausländische Sozialhilfe-Empfänger, der geht, liegt dem deutschen Sozialsystem nicht länger auf der Tasche.“

In einer Pressemeldung vom Juli 2005 feierte sich die NPD unter dem Motto: „Ein Jahr Montagsdemonstrationen, mit der Losung ‚Weg mit Hartz IV – Das Volk sind wir!‘“ selbst.²⁵ Auch die NPD hätte sich „trotz massiver Hetze und versuchter Ausgrenzung bei den Montagsdemonstrationen behauptet“ und „er-

folgreich ihre politische Selbständigkeit bei den Montagsdemonstrationen verteidigt“. In der Folge werden rund ein Dutzend Beteiligungen an diversen Montagsdemonstrationen zwischen August 2004 und Juli 2005 aufgezählt, bei denen die Partei „gegen die Enteignungspolitik im Gefolge des Hartz-IV-Gesetzes“ eingetreten sei.

Parallel zu NPD und DVU mobilisierten auch rechtsextremistischen Kleingruppen der „Freien Nationalisten“ gegen Hartz IV. Auf der eigens von Rechts-extremisten eingestellten Webseite <http://keine-agenda2010.de> soll der Protest koordiniert werden. Hier heißt es im nationalsozialistischen Duktus: „Deutsche Arbeiter der Faust und der Stirn – steht auf und leistet aktiven Widerstand!“ Ab-rufbar sind Demonstrationsberichte mit Bildern sowie herunterladbare Flug-blätter, u.a. mit dem Aufruf „Jetzt nationaler Sozialismus!“

Fallbeispiel: Die Kampagne „Keine Agenda 2010“

Im April 2004 startete das „Nationale und soziale Aktionsbündnis Mittel-deutschland“ (NSAM) eine Kampagne gegen die von der damaligen rot-grünen Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder verabschiedete „Agenda 2010“ und die damit verbundenen, unter dem Begriff „Hartz IV“ bekannt gewordenen Arbeitsmarkt-reformen. Demonstrationen, Kundgebungen, Mahnwachen, Flugblattaktionen und die Einrichtung mehrerer Aktionsseiten im Internet (z.B. <http://www.keine-agenda2010.de> und <http://keine-agenda.fuer-thueringen.de>) waren Teil dieser Kampagne.

Bei dem NSAM handelt es sich um einen überregionalen, losen Zusammen-schluss von „Freien Kameradschaften“ aus den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen. Das NSAM dient dabei als Organisations- und Vernetzungsplattform und spielt

Bürgerinitiativen gegen die
Einrichtung von
Asylbewerberheimen

eine wichtige Rolle für die Mobilisierungsfähigkeit der Kame-radschaftsszene in Ostdeutschland. Eine koordinierende Funkti-on übernimmt dabei der „Nationale Medienverbund“ mit Sitz in Wolgast, welcher auch für die regelmäßige Herausgabe rechts-extremistischer Periodika wie z.B. „Der Insel Bote“ und „Der Fahnen-träger – Rundbrief für nationale Sozialisten“ auf der Insel Usedom verantwortlich zeich-net.²⁶ Ziel ist offenbar die verstärkte Schaffung von Unterorganisationen, die im Vorfeld der Neonazikameradschaften vor Ort auf die Bevölkerung Einfluss nehmen sollen, ohne dass sofort der ideologische (neonazistische) Hintergrund deutlich wird. Hierzu gehören die so genannten Bürgerinitiativen „Schöner Wohnen“ in Ueckermünde bzw. in Wolgast, deren Aktivitäten sich jeweils gegen die Einrichtung von Asylbewerberheimen richten.

Die Agenda-2010-Kampagne des NSAM begann am 3.4.2004 mit einer De-monstration in Neubrandenburg unter dem Titel „Nein zur Agenda 2010 – Ein neues System bietet neue Möglichkeiten!“ an der etwa 350 Angehörige der rechtsextremistischen Szene teilnahmen.²⁷ In einer gemeinsamen Pressemitteilung der „Mecklenburgischen“ und der „Pommerschen Aktionsfront“ zu dieser Auftaktveranstaltung wird das Bild einer ausgegrenzten Minderheit gezeichnet, die in der Öffentlichkeit geächtet ist und ihre politischen Vorstellungen nicht in

den gesellschaftlichen Diskurs einbringen kann: „[E]ine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Forderungen des nationalen Sozialismus“ finde nicht statt und werde „mit Hetze und Lüge umgangen“.²⁸

Die Demonstrationen fanden vor allem in den fünf ostdeutschen Bundesländern statt – Versuche von Aktivisten, sich mit der sozialen Frage hervorzutun, gab es jedoch im ganzen Bundesgebiet. Demonstrationen und Protestkundgebungen wurden so z.B. auch in Kiel, Herne und in Hamburg durchgeführt. Die Teilnehmerzahl der aus dieser Kampagne erwachsenen über 60 kleineren und größeren Protestaktionen lag zwischen einem Dutzend und maximal 400 Personen.²⁹ Sie fanden größtenteils unter Ausschluss der Öffentlichkeit, begleitet von Gegendemonstrationen und starkem Polizeiaufgebot statt. Oftmals führten die Demonstrationsrouten durch menschenleere Industriegebiete am Rande der Stadt.

Zusätzlich zu den eigenen Veranstaltungen versuchten Rechtsextremisten aber immer wieder, sich an den Protestaktionen von gewerkschaftlicher Seite zu beteiligen. In Nordrhein-Westfalen etwa wurde die Teilnahmen von Rechtsextremisten an Demonstrationen in Dortmund (09.08. und 16.08.2004), Bochum, Köln und Lüdenscheid (alle 16.08.2004) bekannt. Anders als in den neuen Bundesländern, wo sich Rechtsextremisten zum Teil in Demonstrationen züge integrieren bzw. sogar an deren Spitze setzen konnten (wie in Magdeburg, Gotha oder Suhl), blieben in Nordrhein-Westfalen Rechtsextremisten aber entweder passive Zaungäste, oder sie wurden wie in Dortmund des Demonstrationszuges verwiesen. Eine taktisch begründete Besonderheit bildet die vom NPD-Kreisverband Steinfurt organisierte Mahnwache vor der Agentur für Arbeit in Rheine am 16.08.2004. Diese wurde von einer Privatperson angemeldet, um Probleme mit der Polizei oder Antifa-Gruppen zu vermeiden. Damit wurde eine Empfehlung von der rechtsextremistischen Webseite ‚Störtebeker-Netz‘ umgesetzt: Eigene Aktionen müssten „nicht unter Parteinaamen geschehen. Vielmehr empfehlen sich eigens dafür eingerichtete Initiativen, bei denen Begriffe wie sozial und Hartz IV im Vordergrund stehen sollten“.³⁰

Auf den Internetseiten „keine-agenda2010.de“ finden sich zahlreiche Demonstrationsberichte und Bilder von Aktionen, Texte aus etablierten Regionalzeitungen, in denen über die Protestaktionen berichtet wird, ein Terminkalender, Flugblätter im PDF-Format, sowie unter dem Punkt „Alternative“ ein Positionspapier, in dem für einen „neuen Staat“ geworben wird.

Abb. 1: Logo „Nein zu Agenda 2010“



Quelle: <http://keine-agenda.fuer-thueringen.de>

Die Thüringer Dependence im Internet verlinkt derzeit zu zahlreichen Kleingruppen und führt sehr genau Protokoll über den Kampagnenverlauf im Bundesland mit Bildern und Berichten.³¹ Gerade hier wird die Bewegungsförmigkeit und der netzwerkartige Charakter des heutigen Rechtsextremismus in Deutschland überdeutlich. Die Betonung direkter Aktionen – zum Beispiel Demonstrationen –, das Agieren mit modernen Mitteln und einer aktuellen Ästhetik sowie das gezielte Einwirken auf den Alltag von Zielgruppen, macht diese Bewegung gerade für junge Menschen attraktiv.

Doch die wichtigste Bewegungsorganisation NPD reklamiert für sich auch im ausgerufenen „Kampf um die Straße“, bei dem die soziale Frage zentral ist, die **Kampf um die Straße** Führungsrolle. Dem Parteivorsitzenden Udo Voigt ist es zweifellos gelungen, der Partei ein nach außen modernes zeitgemäßes Profil zu geben. Unter seiner Führung fand eine Umkehr statt, weg von allzu plumpen ausländerfeindlichen, antisemitischen und revisionistischen Parolen zu einer Auseinandersetzung mit sozialen Problemen, die die Menschen im Alltag bewegen. Voigt machte dies in einem Interview mit der neurechten Zeitung „Junge Freiheit“ kurz nach dem Wahlerfolg in Sachsen 2004 deutlich: „Im übrigen interessiert die Leute auf der Straße nicht der Holocaust, sondern ihre Alltagsprobleme, wie etwa Hartz IV.“ Und weiter: „Die NPD ist bestrebt, die Menschen dort abzuholen, wo sie sich geistig befinden.“³² Um sich aber weiterhin als Protestpartei gegen Hartz IV profilieren zu können, ist es für die NPD uner-

lässlich, dass sie mit der Diskussion und der politischen Auseinandersetzung um die „Agenda 2010“ weiterhin in den Medien präsent ist. Die politische Auseinandersetzung mit dem Thema wird deshalb, wenn auch nicht mit der Intensität wie im „Hartz-Jahr“ 2004, weiter fortbestehen.

Unterdessen agitierte auch die DVU im Rahmen des Landtagswahlkampfes 2004 in Brandenburg mit Plakaten und Flugblättern gegen die „Sauerei Hartz IV“ (siehe Abb. 2) als „das Gemeinschaftswerk einer Größten Koalition aller Zeiten (GRÖKOZ)“. Mit dieser Rhetorik zog die DVU mit sechs Abgeordneten (71.047 Stimmen = 6,1 Prozent) wiederum in den Landtag ein.

Abb. 2: DVU-Plakat „Sauerei Hartz IV“



Quelle: <http://www.dvu.de>

Im Rahmen des Landtagswahlkampfes in Sachsen-Anhalt 2006 setzt die DVU neben der üblichen „Schnauze voll“-Rhetorik auf „nationale Sozialisten“ in der Wahlwerbung. In einem DVU-Wahlwerbespot mit dem Titel „Das Vermächtnis sozialdemokratischer Patrioten“ werden die SPD-Vorsitzenden Bebel, Ebert, Schumacher und Brandt als „große nationale Sozialistenführer“ gefeiert.³³ Dann wird DVU-Chef Gerhard Frey gezeigt, der für dieses „Vermächtnis“ kämpfe. Unter den Klängen von „Brüder zur Sonne, zur Freiheit“ präsentiert sich die DVU als „sozial, national, deutsch“ und ein Sprecher verkündet: „Die DVU kämpft für das Vermächtnis sozialdemokratischer Patrioten, das von deren eigenen Genossen heute verraten wird“.

Abb. 3: DVU-Kampagne „Das Vermächtnis sozialdemokratischer Patrioten“



Quelle: <http://www.dvu.de>

Das schamlose Anknüpfen an die sozialdemokratischen Parteiführer Bebel, Ebert und Schumacher zeigt, wie krampfhaft auch die Volkfront-Teilnehmerin DVU versucht, die soziale Frage zu besetzen, indem sie sich schlicht als die eigentliche Bewahrerin sozialistischer Werte und Traditionen geriert.

4. Ausblick

Es kann festgehalten werden: Die Bevölkerung – verstanden als „Rasse- und Weltanschauungsgemeinschaft“ – soll von Rechtsextremisten unter Berufung auf einen rechtsextremistisch gewendeten Solidaritätsbegriff gegen die „volksfeindlichen Maßnahmen der Regierung“ in Stellung gebracht werden. Beispielhaft sind Parolen wie „Sozialismus ist braun“ und „Gegen System und Kapital – unser Kampf ist national“, die aufgrund der politischen Kultur und Geschichte besonders in den neuen Bundesländern auf Resonanz stoßen. Die Rechtsextremisten stellen einer pluralistischen Gesellschaft die Konzeption einer „Volksgemeinschaft“ entgegen und verknüpfen soziale Fragen unter der Flagge eines „nationalen Sozialismus“ mit fremdenfeindlichen und völkischen Vorstellungen. **Sozialismus ist braun**

Für den gegenwärtigen deutschen Rechtsextremismus lässt sich außerdem feststellen, dass klassische, vergangenheitsbezogene Themen, wie etwa die Forderung nach Rückgabe der deutschen Ostgebiete, nach einem Ende der Entschädigungszahlungen für die Opfer des Nationalsozialismus oder die Holocaustleugnung, zurückgestellt werden – wenngleich keinesfalls völlig aufgegeben. Stattdessen werden aktuelle politische und soziale Probleme wie die konstant hohe Arbeitslosigkeit, Kürzungen im Sozialbereich oder die Internationalisierung von Märkten in den Vordergrund gestellt.

Da offen nationalsozialistische Positionen in Deutschland aus dem öffentlichen Diskurs ausgeschlossen sind gab es wiederholt Versuche, diese Positionen zu „modernisieren“, einen weniger aggressiven Sprachgebrauch zu übernehmen, sich im öffentlichen Auftreten zu mäßigen und damit Akzeptanz zu gewinnen. Diese Versuche einer „taktischen Zivilisierung“ sind aber immer wieder einer strukturellen, „doppelten Ambivalenz“ unterworfen (vgl. Klärner 2006: 64 ff.). Rechtsextremisten müssen sich einerseits nach außen gemäßigt präsentieren und allzu radikale Parolen unterlassen, gleichzeitig müssen sie aber auch den Gestus der radikalen, nationalistischen Opposition aufrechterhalten und nach außen demonstrieren. Auf der anderen Seite gilt diese Mäßigung auch im Bezug auf die eigene Anhängerschaft: diese muss diszipliniert werden, um das Bild in der Öffentlichkeit nicht zu beschädigen, im selben Moment aber muss das radikale Umsturzversprechen, das diese Gruppierungen für ihre Anhänger attraktiv macht immer wieder nach innen, sozusagen im Geheimen kommuniziert werden. Diese doppelte Ambivalenz und die Gleichzeitigkeit von Mäßigung und Radikalität führt immer wieder zu kalkulierten Tabuverletzungen im öffentlichen Diskurs, die auch als Signale an den radikalen Flügel zu verstehen sind, und zu unkontrollierten Äußerungen von Anhängern und Funktionären. Ebenso führt die Unmöglichkeit Mäßigung und Radikalität gleichermaßen glaubwürdig zu vertreten immer wieder zu Spannungen und Unzufriedenheit in der eigenen Anhängerschaft. **Diese Versuche einer „taktischen Zivilisierung“**

Ein wichtiges Element in diesem Versuch Respektabilität zu gewinnen ist die Thematisierung der sozialen Frage. Sie dient als *master frame* bei dem Versuch, in der Bevölkerung Resonanz zu finden und anschlussfähig zu werden. Mäßigung und der Versuch Akzeptanz zu gewinnen bedeutet indes nicht, dass sich

die politischen Ziele der Rechtsextremen geändert haben. Sie betreiben weiterhin bewusst eine „Ethnisierung des Sozialen“, die immer wieder Raum für rassistische Ressentiments schafft und eine Klientel ansprechen soll, das über fremdenfeindliche Einstellungen verfügt. Weiterhin ist mit den Etablierungsversuchen der extremistischen Rechten keine grundsätzliche Änderung der politischen Ziele und Utopien verbunden. Das grundlegende Ideologiegebäude des Rechtsextremismus hat sich trotz aller taktischen Windungen nicht geändert und setzt auf eine radikale und revolutionäre Umgestaltung der Gesellschaft nach völkischen Kriterien. Aus diesem Grund bedienen sich etwa auch hohe Funktionäre der NPD immer wieder einer Revolutionsrhetorik und senden damit Signale an den harten Kern ihrer Anhänger und versuchen so die „Fundis“ der Bewegung einzubinden.

Die Gleichzeitigkeit von Etablierungsversuchen und Revolutionsrhetorik ist Ausdruck des Konflikts zwischen realpolitischem und fundamentaloppositivem Flügel der rechtsextremistischen Bewegung. Alle Arrangements zwischen diesen Flügeln sind fragil und die Konflikte können jederzeit aufbrechen, vor allem dann, wenn der erhoffte Erfolg ausbleibt. Die Vertreter des fundamentalistischen Flügels können dies immer als Scheitern der Mäßigung interpretieren und die Authentizität des Radikalen einfordern. Dieser Konflikt ist strukturell in der Ideologie des Rechtsextremismus verankert, die völkische Utopie eines nach ethnischen oder rassistischen Kriterien homogenen Volkes lässt auf Dauer keine Mäßigung zu.

Anmerkungen

- 1 Zitate aus „Zukunft statt Globalisierung“, auf: <http://www.antikap.de/?antikap=aufruf>, S. 1 und 5. Die Kampagnenwebseite ist: <http://www.antikap.de>.
- 2 „Mitteldeutsche Aktionsplattform“ als konkretes Ergebnis einer Führungstagung gegründet“, Pressemeldung der Jungen Nationaldemokraten vom 23.3.2006 auf www.npd.de und www.jn-buvo.de.
- 3 Hier und im Folgenden: „Taschenkalender des Nationalen Widerstandes 2006“, hrg. vom Deutsche Stimme-Verlag, Riesa, ohne Seiten (siehe: <http://www.ds-versand.de>).
- 4 Ebd., Eintrag „Europa“.
- 5 Ebd., Eintrag „Westliche Wertegemeinschaft“.
- 6 Ebd., Eintrag „Menschenrechte“.
- 7 Ebd., Eintrag „Solidarität“.
- 8 Ebd., Eintrag „Gleichheit“.
- 9 Ebd., Eintrag „Marxismus/Kommunismus“.
- 10 Ebd., Eintrag „Kapitalismus“.
- 11 Ebd., Eintrag „Sozialismus“.
- 12 Zu Gansel siehe: http://npd-fraktion-sachsen.de/fra_startseiten/abgeordnete.html.
- 13 Vgl. zur „Dresdner Schule“: Annette Ramelsberger, „Intellektuelle Glimmstängel. Die ‚Dresdner Schule‘ als Gegenmodell zu Adorno und Marcuse“, in: Das Parlament, Nr. 45/2005 (<http://www.das-parlament.de/2005/45/Thema/005.html>).
- 14 Interview mit Jürgen Gansel unter dem Titel „Hartz IV und Verausländerung ist heute“, in: Deutsche Stimme, Februar 2006, S.8.
- 15 Ebd.
- 16 Ebd.
- 17 Parteiprogramm der NPD, S.5, 10 (Webversion auf: <http://npd.de/medien/pdf/parteiprogramm.pdf>).

- 18 Vgl. Ebd., Kapitel 5.
- 19 Ebd.
- 20 Brief von Horst Mahler vom 26.7.1999 unter <http://www.deutsches-kolleg.org/wnd/dokumente/991214.pdf>.
- 21 Vgl. den Seminarbericht der „Deutschen Akademie“ unter: <http://www.die-kommenden.net/dk/wiso/da1.htm>.
- 22 „Grundsätze eines sozialistischen Nationalismus“, auf: <http://www.kds-im-netz.de/wetter/antikapi/inhalt.htm>.
- 23 Ebenda.
- 24 Vgl. auch Thorsten Stegemann, „Eine junge, dynamische Partei...“, auf: <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/18/18146/1.html> vom 23.8.2004.
- 25 Vgl. die Pressemeldung unter: http://www.npd.de/index.php?sek=0&pfad_id=7&cmsint_id=1&detail=81.
- 26 Vgl. Verfassungsschutz Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2004, S. 34f. (Onlinefassung).
- 27 Ebd., S. 37
- 28 Vgl. den Text der Erklärung unter: <http://www.keine-agenda2010.de/Berichte%20Dateien/Berichte2004-04-03a.php>.
- 29 Vgl. eine Übersicht aus Sicht der Veranstalter auf den Seiten <http://www.keine-agenda2010.de/Berichte.php> und auf <http://keine-agenda.fuer-thueringen.de>, den Seiten der Thüringer Freien Kameradschaften.
- 30 Vgl. auch Verfassungsschutz Nordrhein-Westfalen, „Instrumentalisierung der Proteste gelingt nicht“ auf: <http://www.im.nrw.de/sch/728.htm>.
- 31 Vgl. <http://keine-agenda.fuer-thueringen.de>.
- 32 Interview mit Udo Voigt, in: Junge Freiheit Nr. 40/2004 vom 26.9.2004, online unter <http://www.jf-archiv.de/archiv04/404yy08.htm>.
- 33 Brandts Sohn Peter hatte von der DVU eine Unterlassungserklärung gefordert und mit weiteren juristischen Schritten gedroht, falls das Bild seines Vaters weiter in dem Spot auftaucht. Die DVU erklärt dazu: „Die SPD hat keine Aussicht, ein Verbot des DVU-Wahlspots „Das Vermächtnis sozialdemokratischer Patrioten“ zu erreichen. [...] Die DVU kommt gleichwohl als Geste des Respekts dem an sie gerichteten Ersuchen eines der Söhne von Willy Brandt, Professor Dr. Peter Brandt, nach, das Bild seines Vaters in dem Spot nicht zu verwenden. Willy Brandt wird in dem Spot weiterhin vorgestellt, der Ton wird nun aber statt mit Brandts Bild mit seiner Aussage im Bundestagswahlkampf 1972 unterlegt: „Deutsche, wir können stolz sein auf unser Land.“ (www.dvu.de vom 1.3.2006).

Literatur

- Betz, Hans-Georg, *Radical Right-wing Populism in Europe*, New York 1994.
- Greven, Thomas/Grumke, Thomas (Hg.), *Globalisierter Rechtsextremismus? Rechtsextremismus in der Ära der Globalisierung*, Wiesbaden 2006.
- Grumke, Thomas/Wagner, Bernd (Hg.), *Handbuch Rechtsradikalismus. Personen – Organisationen – Netzwerke vom Neonazismus bis in die Mitte der Gesellschaft*, Opladen 2002.
- Kitschelt, Herbert, *The Radical Right-wing in Western Europe. A Comparative Analysis*, Ann Arbor 1995.
- Kläerner, Andreas, „Zwischen Militanz und Bürgerlichkeit – Tendenzen der rechtsextremen Bewegung am Beispiel einer ostdeutschen Mittelstadt“, in: Ders./Michael Kohlstruck (Hg.), *Moderner Rechtsextremismus in Deutschland*, Hamburg 2006.
- Minkenbergh, Michael, *Die neue extreme Rechte im Vergleich. USA, Frankreich, Deutschland*. Opladen/Wiesbaden 1998.

Politikfrust oder Politiklust?

Befunde zur politischen Kultur Jugendlicher in Rheinland-Pfalz

Jens Tenscher



Jens Tenscher

Zusammenfassung

Das spannungsreiche Verhältnis von Jugend und Politik beschäftigt seit einigen Jahren nicht nur die politische Kultur- und Jugendforschung, sondern auch die für politische Bildung verantwortlichen Akteure in Bund, Länder und Kommunen. Diesen fehlt es jedoch zumeist an Befunden über die regionenspezifische politische Jugendkultur. Am Beispiel einer empirischen Untersuchung in Rheinland-Pfalz werden politische „Frust- und Lustzonen“ Heranwachsender identifiziert und zugleich die Einflussmöglichkeiten und -grenzen politischer Sozialisationsinstanzen diskutiert.

1. Jugend und Politik – eine spannungsreiche Beziehung?

Seit der formellen Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands im Oktober 1990 beschäftigt die Frage nach dem Voranschreiten der „inneren Einheit“ nicht nur (und immer wieder) Politik und Öffentlichkeit, sondern vor allem auch die empirisch ausgerichtete politische Kulturforschung. Diese kann mittlerweile ein sehr differenziertes Bild über die politischen Orientierungen und Verhaltensweisen der Bürgerinnen und Bürger in Ost und West zeichnen, bei dem z.T. signifikante, jedoch – aus demokratietheoretischer Sicht – undramatische Einstellungsdivergenzen zwischen den Bevölkerungsgruppen in den alten und neuen Bundesländern zum Vorschein kommen (vgl. Niedermayer 2005; Gabriel et al. 2005). Gleichzeitig hat sich der Fokus der deutschen politischen Kulturforschung seit Mitte der 1990er Jahre erkennbar ausgeweitet: Angestoßen durch die Debatte um die vermeintlich grassierende „Politikverdrossenheit“ insbesondere unter ostdeutschen Jugendlichen hat die Frage, wie das Verhältnis von *Jugend und Politik* aussieht, an Bedeutung gewonnen. Schließlich gilt der Prozess der politischen Sozialisation, verstanden als sukzessive Auseinandersetzung mit und Internalisierung von gesellschaftlich relevanten politischen Kenntnissen, Fähigkeiten und Orientierungen, als zentraler Gradmesser für die zukünftige Entwicklung einer Demokratie (vgl. Roller et al. 2006; Pickel 2004).

Diesbezüglich scheint es, schenkt man dem zyklisch wiederkehrenden Chor der Politikverdrossenheitsbotschafter Glauben, um das Funktionieren und die Stabilität der Demokratie in Deutschland langfristig nicht gut bestellt zu sein. So deuten z.B. die jüngsten Befunde der 15. Shell-Jugendstudie darauf hin, dass politisch zu sein heute unter vielen Jugendlichen *out* ist, vor allem Politikern und Parteien wenig Vertrauen geschenkt wird, dass Politik an sich als etwas äußerst weit von der Lebenswelt der Jugendlichen Entferntes, Kompliziertes und Verkrustetes wahrgenommen wird, das als Orientierungsgröße nicht mehr wahrgenommen wird (vgl. Deutsche Shell 2006). Längsschnittanalysen offenbaren jedoch nicht nur, dass es sich hierbei um typische Orientierungen handelt, die auch unter Erwachsenen weit verbreitet sind, sondern eben auch, dass weder das politische Interesse noch die subjektive politische Kompetenz deutscher Jugendlicher in Ost und West in den vergangenen Jahren in bedeutendem Maße nachgelassen hätten – sie scheinen eher auf niedrigem Niveau „eingefroren“ zu sein (vgl. Gaiser et al. 2005). Auch ist die Zustimmung der Jugendlichen gegenüber der Demokratie als Staatsform immer noch sehr stark ausgeprägt, wenngleich die Unzufriedenheit – gerade unter ostdeutschen Jugendlichen – mit der Wirklichkeit der Demokratie situationsbedingt in den vergangenen Jahren zugenommen hat.

An den Grundfesten des demokratischen Zusammenlebens wird seitens der weit überwiegenden Mehrheit der Jugendlichen demzufolge nicht gerüttelt.

An den Grundfesten des demokratischen Zusammenlebens wird nicht gerüttelt.

Aber die Performanz einzelner Akteure, die Leistungen von Regierung und Parlament, das Angebot „klassischer“ Instanzen der politischen Willensbildung (v.a. Parteien) und „konventioneller“ Partizipationsformen (z.B. Wählen) werden zusehends hinterfragt bzw. abgelehnt. Auch ist eine „Entgrenzung“ des Engagements Jugendlicher hin zu eher pragmatischen, kurzfristigen, persönlichen Erfolg versprechenden gesellschaftlichen Aktivitäten im unmittelbaren Lebensumfeld festzustellen. Diesbezüglich unterscheidet sich die heutige Generation von Jugendlichen offenkundig von der stärker postmaterialistisch und altruistisch geprägten Generation der 1970er und 1980er Jahre.

Die entscheidende Frage aus Sicht der politischen Bildung scheint vor diesem Hintergrund – zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt – also nicht zu sein, ob eine vermeintliche politische Desorientierung der Jugend die Stabilität der Demokratie in Deutschland gefährden könnte. Vielmehr geht es darum zu verfolgen, inwieweit die etablierten politischen Akteure, Institutionen und Strukturen mittel- und langfristig die auf sie bezogene zunehmende politische Distanzierung und Skepsis von Jugendlichen – und Erwachsenen –, aber auch generationsübergreifend vorhandene Ost-/Westdifferenzen wahrnehmen und auf diese reagieren (vgl. Sarcinelli/Tenscher 2003). Die Einrichtung entsprechender Enquete-Kommissionen auf Bund- und Länderebene, die sich mit dem Verhältnis von Jugend und Politik und der Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements in den vergangenen Jahren auseinandergesetzt haben, unterstreicht diesbezüglich nicht nur das gewachsene Bewusstsein, sondern auch die Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger, die fragile Balance zwischen politischer Kultur und Struktur zu bewahren bzw. wiederherzustellen.

2. Zur Untersuchung regionaler politischer Jugendkulturen

Unabdingbare Voraussetzung für entsprechendes politisches Handeln auf Länder- und kommunaler Ebene ist zunächst eine umfassende Analyse der regional, z.T. auch lokal divergierenden politischen Orientierungen und Verhaltensweisen Jugendlicher. Allgemeine, für die Gruppe der Jugendlichen in Deutschland repräsentative Umfragen wie die Shell-Jugendstudie oder das inzwischen in drei Erhebungswellen vorliegende Jugendsurvey des Deutschen Jugendinstituts in München liefern dagegen für die Annäherung an subnationale politische Jugendkulturen nur unzureichende Informationen, da ihre auf Länderebene herunter gebrochenen Fallzahlen keine verlässlichen Aussagen über geografisch kleine Teilgruppen ermöglichen. Dies mag auch mit ein Grund dafür sein, dass sich die bisherigen Enquete-Kommissionen vorwiegend „qualitativer“ Zugänge bedient haben, um sich der politischen Lebenswelt junger Menschen anzunähern. Dadurch konnten zweifelsohne wertvolle Erkenntnisse in Bezug auf einige, mehr oder weniger typische Einzelfälle gewonnen werden, ohne jedoch verallgemeinerbare Aussagen über regionenspezifische politische Einstellungen und Verhaltensweisen von Jugendlichen treffen zu können. Hierzu bedarf es (ergänzender) repräsentativer Umfragen, wie sie in umfassender Form bisher auf subnationaler Ebene nur für ein ostdeutsches Bundesland (Sachsen-Anhalt) und den Raum Nürnberg/Fürth/Erlangen vorliegen (vgl. Krüger et al. 2002; Westle 2006).

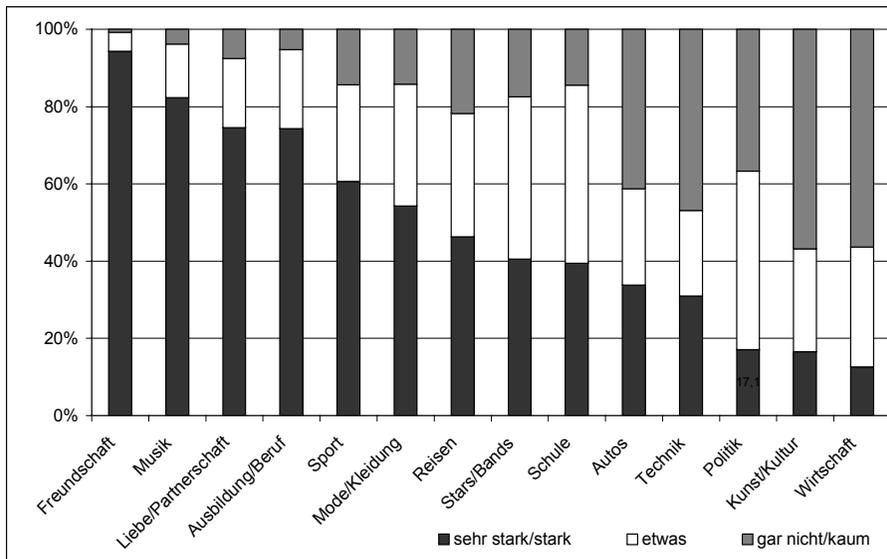
Vor diesem Hintergrund zielte die Studie „Politikfrust oder Politiklust?“ darauf ab, sich erstmalig der (politischen) Lebenswelt Jugendlicher in einem westdeutschen Flachenbundesland – namentlich Rheinland-Pfalz – mittels einer repräsentativen Umfrage anzunähern, und die entsprechenden Befunde der politischen Bildungsarbeit zugänglich zu machen.¹ Hierzu wurden mittels eines mehrstufigen Zufallsverfahrens, bei dem auf eine adäquate Verteilung regionaler Spezifika (geografische Lage, ökonomische Strukturbedingungen, Bevölkerungsdichte, Wahlbeteiligung) geachtet wurde, 30 allgemein bildende Schulen des Landes ausgewählt. An diesen wurden in 88 zufällig ausgesuchten Klassen der Klassenstufen 8 bis 11 rund 1.900 Schülerinnen und Schüler befragt.² Die Umfrage fand mittels eines standardisierten schriftlichen Fragebogens direkt vor Ort, d.h. in den jeweiligen Klassen, in der Zeit vom 17. März bis 15. April 2005 statt. Im Folgenden sollen einige ausgewählte Befunde dieser Studie vorgestellt werden, die Einblicke in a.) die Relevanz des Politischen aus Sicht der Jugendlichen, b.) deren Einstellungen gegenüber einigen zentralen politischen Orientierungsobjekten und c.) deren politisches Engagement bieten. Dabei offenbart sich ein differenziertes Bild, wonach rheinland-pfälzische Jugendliche – je nach Untersuchungsdimension und individueller Prädisposition – zwischen politischer Indifferenz, politischem Frust, aber auch politischer Lust changieren.

3. Politisches (Des)Interesse und (In)Kompetenz

Politisches Interesse gilt gemeinhin als grundlegende Voraussetzung für die Fähigkeit zur Beschäftigung mit politischen Vorgängen, zur Orientierung im politischen Raum und schließlich zur Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess. Sie stellt mithin eine zentrale Größe des politischen Selbstbewusstseins

subjektives politisches Interesse einer Bürgerin bzw. eines Bürgers dar. Langzeitstudien verdeutlichen in diesem Zusammenhang, dass sich die Jugendlichen in Deutschland (aber auch in anderen Ländern Europas) sozialisationsbedingt und dauerhaft in geringerem Maße als Erwachsene für politische Probleme und Ereignisse interessieren, ohne sich dabei jedoch im negativen Sinne von den adulten Bevölkerungsteilen in den vergangenen Jahren entfernt zu haben (vgl. Kroh 2006). Dies lässt sich sowohl durch das Ausmaß an Neugier, das der Politik entgegengebracht wird (*subjektives politisches Interesse*), als auch durch das relative Gewicht, das politischen Angelegenheiten im Vergleich zu anderen Lebensbereichen einnehmen (*persönliche Bedeutung*), belegen. Auskunft über beide Aspekte liefert Abbildung 1.

Abbildung 1: Interessensbereiche rheinland-pfälzischer Jugendlicher im Vergleich (in Prozent)



Dabei fällt auf, dass von den 14 abgefragten Lebensbereichen die Politik auf dem drittletztten Platz landet. Die rheinland-pfälzischen Jugendlichen räumen lediglich der Kunst und Kultur sowie der Wirtschaft eine geringere Bedeutung in ihrem Leben ein. Weniger als ein Fünftel der Befragten (17,1 Prozent gesamt; Mädchen: 12,8 Prozent, Jungen: 21,2 Prozent) gibt an, sich sehr stark oder stark für politische Probleme und Ereignisse zu interessieren, knapp die Hälfte (46,1 Prozent) verortet sich in der Mitte der ursprünglich fünf Antwortkategorien, die der Übersicht halber zu drei Dimensionen zusammengefasst wurden. Während

also das Politische für die Mehrzahl der Jugendlichen ein vergleichsweise bedeutungsloses Arkanum bleibt, spielen Fragen und Probleme des Privatlebens, wie Freundschaft, Musik und Liebe/Partnerschaft, eine zentrale Rolle.

Mit dieser Prioritätensetzung entpuppen sich die Befragten nicht nur als „typische“ Heranwachsende, sondern sie ähneln auch den erwachsenen Bundesbürgerinnen und -bürgern, für die der Bereich der Politik seit Jahrzehnten nur einen nachrangigen Stellenwert besitzt (vgl. Westle 2006: 21 ff.; Niedermayer 2005: S. 26f.). Ebenfalls „voll normal“ ist, dass das politische Interesse unter den befragten rheinland-pfälzischen Schülerinnen und Schülern mit dem Alter kontinuierlich steigt: Während sich unter den 14-Jährigen nur rund jeder neunte (11,9 Prozent) sehr stark/stark politisch interessiert zeigt, trifft dies auf beinahe jeden dritten 18-Jährigen (30,9 Prozent) zu. Dies ist ganz offenkundig das Resultat voranschreitender politischer Sekundärsozialisation, d.h. der in der Adoleszenz vermehrten Auseinandersetzung mit Politik und der Entwicklung politischer Kompetenzen.

Eine diesbezügliche multivariate Überprüfung des Einflusses unterschiedlicher Sozialisationsinstanzen (Schule, Familie, Peer-Group, Massenmedien) auf das Ausmaß des politischen Interesses der rheinland-pfälzischen Jugendlichen unterstreicht dabei vor allem die Bedeutung der individuell zugeschriebenen *Wichtigkeit* politischer Gespräche sowie die *Intensität* der interpersonalen politischen Kommunikation und massenmedialen Informationsnutzung: Je lieber sich die befragten Jugendlichen über Politik unterhalten und informieren und je häufiger sie dies (vor allem zu Hause und mit Freunden) tun, desto mehr interessieren sie sich für politische Probleme und Ereignisse – et vice versa. Werden diese Faktoren berücksichtigt, erweist sich das Ausmaß des politischen Interesses der Jugendlichen in Rheinland-Pfalz weitgehend unabhängig vom Geschlecht, dem besuchten Schultyp und der schulischen Leistung. Politisches Interesse wird folglich durch alltägliche Kommunikation erworben und weniger aktiv erlernt.

**Wichtigkeit politischer
Gespräche**

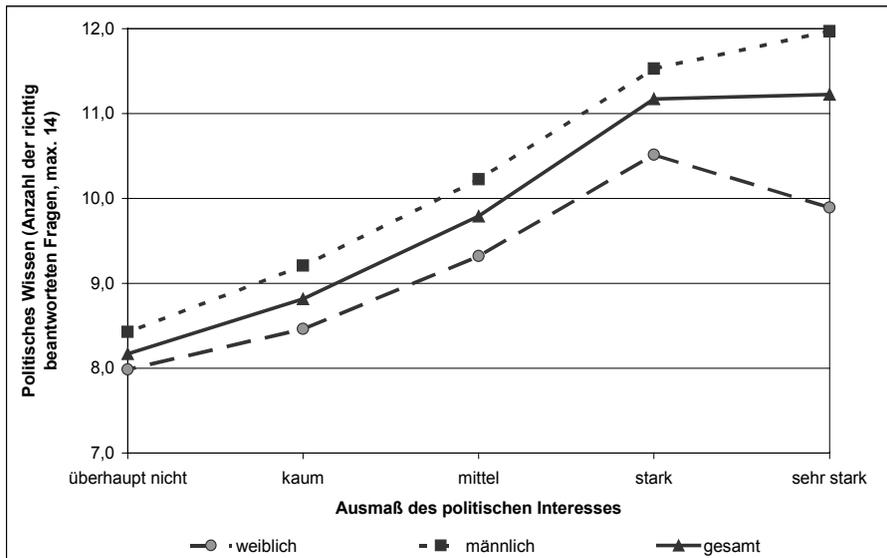
Es ist zu vermuten, dass mit dem Ausmaß des politischen Interesses nicht nur das objektive politische Wissen, sondern auch die subjektive politische Kompetenz im Sinne der Entwicklung eines staatsbürgerlichen Selbstbewusstseins zunimmt. Um diese Annahme zu überprüfen, wurden den Jugendlichen zunächst vierzehn Wissensfragen zu unterschiedlichen politischen Orientierungsobjekten gestellt, wie z.B. „Wie heißt der Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz?“ (Anteil richtiger Antworten: 73,6 Prozent) oder „Was bedeutet Föderalismus?“ (Anteil richtiger Antworten: 25,3 Prozent). Durchschnittlich beantworteten die Jugendlichen davon 9,6 Fragen richtig (Jungen: 10,1, Mädchen: 9,0). Dies spricht für eine vergleichsweise hohe politische Faktenkompetenz, die – auch als Konsequenz gezielter Lernprozesse – zudem mit dem Alter, dem besuchten Schultyp der Befragten und, der Annahme entsprechend, mit dem Ausmaß des politischen Interesses signifikant steigt – die Geschlechtsunterschiede bleiben hiervon weitgehend unberührt (vgl. Abbildung 2).

**subjektive politische
Kompetenz**

Einen vergleichbaren Einfluss hat das Ausmaß des politischen Interesses auch auf die diversen Komponenten des staatsbürgerlichen Selbstbewusstseins, bei denen i.d.R. zwischen dem politischen Kompetenzgefühl (*internal efficacy*),

also der sich selbst zugeschriebenen Fähigkeit, politische Probleme zu durchschauen, und der Einschätzung der politischen Einflussmöglichkeiten sowie dem politischen Responsivitätsgefühl (*external efficacy*) unterschieden wird (vgl. Niedermayer 2005: 29ff.).³ Hinsichtlich der subjektiven politischen Kompetenz ist festzuhalten, dass sich immerhin rund jeder vierte Befragte (24 Prozent) als kompetent in Bezug auf einige zentrale Politikdimensionen (z.B. „Wichtige politische Fragen kann ich gut einschätzen und verstehen“) einschätzt.

Abbildung 2: Politisches Interesse und politisches Wissen rheinland-pfälzischer Jugendlicher



Nur 11,9 Prozent der Befragten weisen dagegen ein über mehrere Fragen gemessenes hohes *Einfluss- und Responsivitätsgefühl* auf. Dies ist ein Wert, der stark an ähnlich desillusionierte adulte Bevölkerungssteile in Deutschland erinnert. Auch unter den Heranwachsenden in Rheinland-Pfalz überwiegen deutlich die *Politikkritischen und -distanzierten*. Dies kommt u.a. darin zum Ausdruck, dass rund vier von fünf Jugendlichen der Aussage zustimmen, dass sich Politiker nicht darum kümmern, was einfache Leute oder Jugendliche dächten. Derartige *Frustsymptome* sind weit verbreitet, relativ unabhängig von individuellen und soziodemografischen Prädispositionen und sie zeigen sich auch, wie eine multivariate Analyse bestätigt, weitgehend resistent gegenüber den Einflüssen verschiedener Sozialisationsinstanzen.

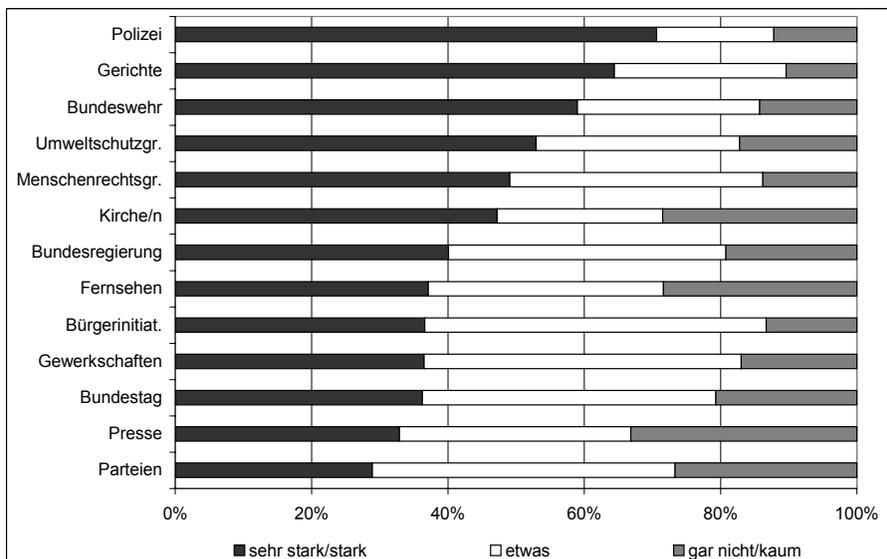
Das bedeutet: Während das subjektive politische Kompetenzgefühl insbesondere durch das politische Interesse und die Intensität der politischen Kommunikation stimuliert wird und auch das faktische Wissen über politische Zusammenhänge und Einflussmöglichkeiten mit voranschreitender Adoleszenz zunimmt, scheinen negative Beurteilungen der eigenen politischen Einflussmöglichkeiten und der Responsivität der politischen Elite schon frühzeitig derart fest verankert zu sein, dass

Positivwendungen eher eine seltene Ausnahme darstellen. Rheinland-pfälzische Jugendliche halten sich folglich zwar mit steigender kognitiver Mobilisierung für einigermaßen politisch kompetent, aber sie bleiben dennoch – oder gerade deswegen – politisch distanziert, skeptisch gegenüber ihren individuellen Einflussmöglichkeiten und zudem frustriert von den Leistungen der politischen Akteure.

4. Vertrauen und Zufriedenheit

Wie repräsentative Jugendstudien, aber auch Umfragen unter Erwachsenen immer wieder verdeutlichen, leiden nicht alle politischen Bezugsobjekte, d.h. politische Institutionen, politische Eliten, die politische Ordnung und die politische Gemeinschaft, in gleichem Maße unter der in Deutschland seit einigen Jahren wachsenden politischen Distanzierung, Kritikbereitschaft und Skepsis der Bürgerinnen und Bürger. Während tatsächlich den meisten gesellschaftlichen Organisationen und politischen Institutionen – auch im internationalen Vergleich – immer noch hohes Vertrauen entgegengebracht wird, sind es vor allem „die Politiker“, also das politische Führungspersonal, und „die Parteien“ als verfassungsrechtlich privilegierte Zentralinstanzen der politischen Willensbildung, die in allen Bevölkerungsschichten, unabhängig vom Alter, für den größten Verdruss sorgen. Folgerichtig ist das viel beschworene Schlagwort von der Politikverdrossenheit längst durch differenziertere Konzepte, namentlich der Politiker- und Parteienverdrossenheit, ersetzt worden (vgl. u.a. Maier 2000).

Abbildung 3: Vertrauen in gesellschaftliche Gruppierungen und politische Institutionen unter rheinland-pfälzischen Jugendlichen (in Prozent)



Auch bei den rheinland-pfälzischen Jugendlichen haben die Parteien den schwersten Stand von allen gesellschaftlichen Gruppierungen, staatlichen Institutionen und politischen Organisationen, die einen Beitrag zur politischen Willensbildung und Interessenvermittlung leisten: Lediglich 28,9 Prozent der Heranwachsenden vertrauen den Parteien sehr stark oder stark (vgl. Abbildung 3). Nicht viel besser geht es anderen „klassischen“ intermediären Instanzen, wie z.B. den Gewerkschaften, der Presse und dem Fernsehen, denen – wie dem Bundestag und den aus Sicht der Jugendlichen auch gleichsam „verstaubt“ wirkenden Bürgerinitiativen – nur rund ein Drittel der Befragten Vertrauen schenkt. Ebenfalls für Jugendliche (und auch Erwachsene) recht typisch sind die hohen Vertrauenswerte, die sowohl die parteiunabhängigen, staatlichen Institutionen (Polizei, Gerichte, Bundeswehr) als auch die nicht-staatlichen, gesellschaftlichen und themenzentrierten Gruppierungen (Umwelt- und Menschenrechtsgruppen) genießen. Die rheinland-pfälzischen Jugendlichen liegen diesbezüglich also voll im (Bundes)Trend, wobei sich das Misstrauen bzw. Vertrauen, das den politischen und gesellschaftlichen Instanzen entgegengebracht wird, nicht eindeutig auf Alters-, Bildungs- oder Geschlechtsunterschiede zurückführen lässt (vgl. Schneekloth 2002: 105).

Bei der konstatierten Unzufriedenheit mit den Parteien und auch den Massenmedien handelt es sich aus Sicht der politischen Kulturforschung zunächst um

Die Deutschen erweisen sich im europäischen Vergleich als überdurchschnittlich „gute“ Demokraten.

performanzorientierte „Oberflächenphänomene“, die so lange nicht demokratiegefährdend sind, so lange sie nicht die Ebene der diffusen, leistungsunabhängigen Unterstützung des demokratischen Systems berühren (vgl. Fuchs 1989; Pickel 2004). Tatsächlich ist die Stabilität und Entwicklung eines demokratischen Systems vor allem von der Haltung der Bürgerinnen und Bürger – und damit auch der Jugendlichen – gegenüber der durch die Verfassungsnormen festgelegten konkreten Regierungsform abhängig, d.h. also vom Ausmaß der generalisierten Zustimmung gegenüber der Herrschaftsordnung. Diesbezüglich erweisen sich die Deutschen im europäischen Vergleich bereits seit Jahrzehnten als überdurchschnittlich „gute“ Demokraten: Die große Mehrheit der Westdeutschen stellt die Staatsform „Demokratie“ prinzipiell nicht in Frage und ist auch mit dem konkreten Funktionieren der Demokratie in Deutschland zufrieden; dies gilt jedoch in deutlich eingeschränkterem Maße für die Bürgerinnen und Bürger der neuen Bundesländer (vgl. Niedermayer 2005: 95ff.).

Unter den rheinland-pfälzischen Jugendlichen bejahen rund drei Viertel die allgemeine Aussage, die Demokratie sei eine gute Staatsform (*allgemeine Demokratiezufriedenheit*) – womit sie im besten Sinne im Durchschnitt der Heranwachsenden in den alten Bundesländern liegen (vgl. Schneekloth 2002: 103). Gleiches gilt für die *spezifische Demokratiezufriedenheit*, also die Frage, wie zufrieden die Jugendlichen mit dem alltäglichen Funktionieren der Demokratie in Deutschland sind: Die Mehrheit der Befragten (54,4 Prozent) ist sehr zufrieden oder zufrieden mit der Demokratie, so wie sie in Deutschland besteht, wobei sich die Mädchen als etwas zufriedener (56,6 Prozent) als die Jungen (52,7 Prozent) zeigen.

Werden diese beiden Dimensionen zusammenbetrachtet, lässt sich feststellen, dass unter den rheinland-pfälzischen Jugendlichen der Anteil der *zufriedenen*

Demokraten deutlich überwiegt (52 Prozent), also derjenigen, die die Demokratie prinzipiell und in der spezifisch deutschen Variante befürworten (vgl. Tabelle 1). Rund ein Drittel, die als *performanzkritische Demokraten* bezeichnet werden können, unterstützt zwar prinzipiell die Demokratie, ist jedoch mit deren konkreten Ausprägung in Deutschland unzufrieden.

Tabelle 1: Verteilung der Demokratietypen unter rheinland-pfälzischen Jugendlichen (in Prozent)

		Spezifische Demokratiezufriedenheit	
		Sehr zufrieden/ eher zufrieden	Sehr unzufrieden/ eher unzufrieden
Allgemeine Demokratie- zufriedenheit	Sehr zufrieden/ eher zufrieden	52,2% <i>zufriedene Demokraten</i>	33,9% <i>performanzkritische Demokraten</i>
	Sehr unzufrieden/ eher unzufrieden	3,8% <i>systemkritische Demokraten</i>	10,2% <i>Antidemokraten</i>

Für politische Entscheidungs- und Bildungsträger von besonderer Relevanz sind jedoch vor allem zwei Typen: einerseits die *systemkritischen Demokraten* (4 Prozent), andererseits – und vor allem – die *Antidemokraten*, die nicht nur die deutsche Demokratie in ihrer konkreten Form, sondern die Staatsform prinzipiell ablehnen, sowie dies jeder zehnte rheinland-pfälzische Jugendliche bekundet. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass die allgemeine und spezifische Demokratiezufriedenheit unter den Befragten zum einen mit dem Alter, zum anderen aber auch mit dem Grad der kognitiven Mobilisierung, d.h. mit der formalen Bildung, dem politischen Interesse und Wissen, positiv korrelieren. Hier bieten sich also durchaus Ansatzpunkte für die politische Bildungsarbeit, auch im Sinne neuerer Ansätze der „Demokratiepädagogik“ (vgl. Himmelmann 2005).

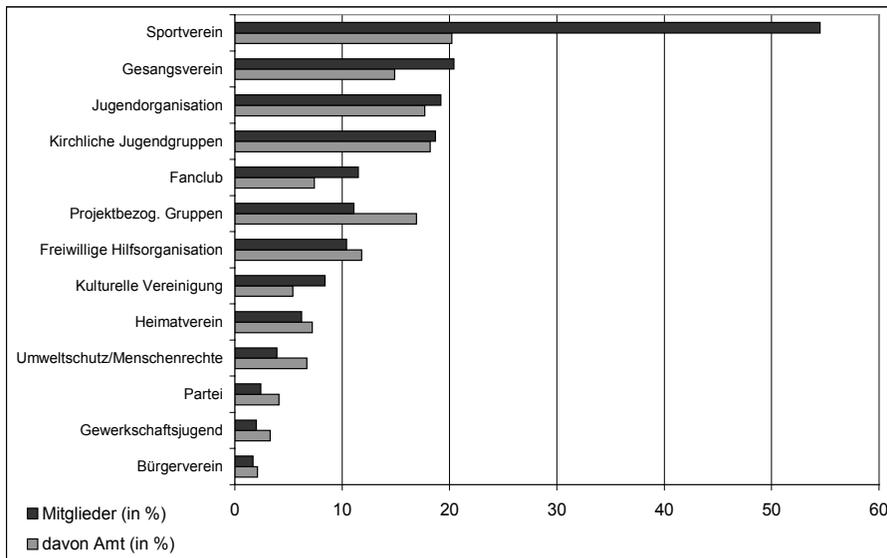
5. Gesellschaftliches und politisches Engagement

Die skizzierten Orientierungen der Jugendlichen gegenüber ihrem eigenen Ego als politischer Akteur (politisches Interesse, politische Kompetenz und staatsbürgerliches Selbstbewusstsein), den politischen Institutionen und gesellschaftlichen Organisationen sowie schließlich der politischen Ordnung nehmen Einfluss auf das Ausmaß deren individuellen politischen und gesellschaftlichen Engagements. Dieses hat sich in den vergangenen Jahrzehnten deutschlandweit von den verfassten, dauerhaften, „konventionellen“ Partizipationsformen, die auf die Beeinflussung von Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems abzielen, zusehends auf jene gering formalisierte, freiwillige Aktivitäten im direkten Umfeld (Familie, Schule, Freundeskreis, Nachbarschaft etc.) verlagert, die auf konkrete soziale und politische Ziele ausgerichtet sind bzw. anderen Menschen zugute kommen (vgl. u.a. Gensicke 2002: 194ff.).

gering formalisierte,
freiwillige Aktivitäten im
direkten Umfeld

Diese allgemeine Entwicklung spiegelt sich auch bei den rheinland-pfälzischen Jugendlichen wider, von denen über die Hälfte in einem Sportverein aktiv ist und sich rund jeder fünfte in einer (kirchlichen) Jugendorganisation oder einem Gesangsverein beteiligt (vgl. Abbildung 4). In diesen jugendtypischen, freizeit- und projektbezogenen Gruppen übernehmen die rheinland-pfälzischen Jugendlichen auch am stärksten Verantwortung, d.h. sie üben freiwillig ein Amt aus. Aktivitäten, die auf soziale und politische Veränderungen abzielen und die über Partei- und Gewerkschaftsstrukturen kanalisiert würden, werden von den Jugendlichen dagegen in ebenso geringem Maße gewählt wie Gruppierungen, die sich für die Pflege von Kultur und Tradition oder Umwelt- und Menschenrechtsfragen einsetzen. Gerade in Bezug auf diese letztgenannten Gruppen scheinen jedoch weniger die Thematik an sich, sondern vielmehr die wahrgenommenen Organisationsstrukturen, der formalisierte Charakter und die befürchtete Langfristigkeit des Engagements rheinland-pfälzische Jugendliche vom Mitmachen abzuhalten.

Abbildung 4: Engagement in gesellschaftlichen und politischen Organisationen von rheinland-pfälzischen Jugendlichen (in Prozent)

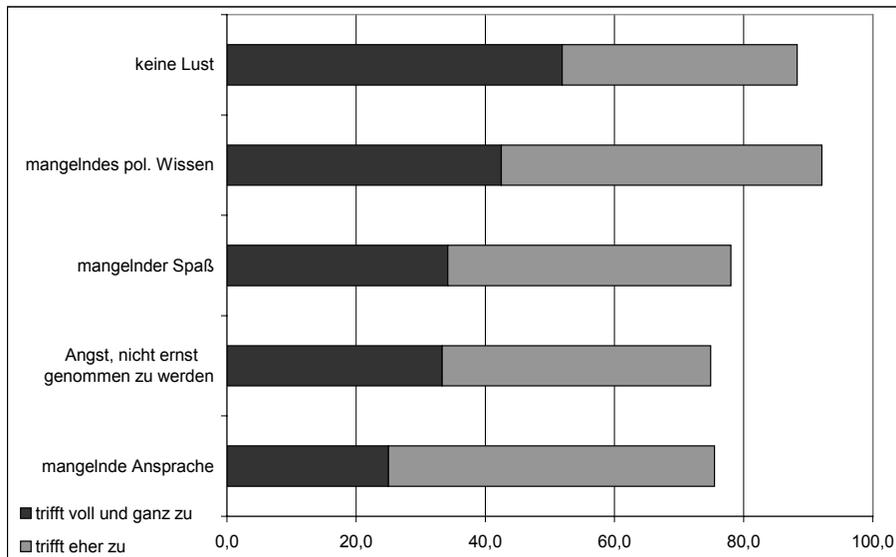


Dass die jungen Menschen in Rheinland-Pfalz durchaus für kurzfristige politische Aktivitäten zu gewinnen sind, verdeutlicht ein Blick auf die bisher erfolgte Beteiligung an so genannten „unkonventionellen“ Partizipationsformen sowie die prinzipielle Bereitschaft, bei diesen mitzumachen: Demnach behaupten über 80 Prozent der Befragten, sie hätten sich schon an einer Unterschriftenaktion beteiligt (41,6 Prozent) oder könnten sich vorstellen, dies zu tun (39,7 Prozent). Ganz ähnlich verhält es sich, wenn es um das Verteilen von Flugblättern geht, was jeder Fünfte bereits getan hat und sich jeder Zweite prinzipiell vorstellen könnte. Auch würde sich rund die Hälfte der rheinland-pfälzischen Jugendlichen an einer genehmigten Demonstration beteiligen (jeder Achte hat dies be-

reits getan). Um das Partizipationspotenzial scheint es alles in allem also nicht schlecht bestellt zu sein. Die *Lust*, sich gesellschaftlich und auch politisch einzubringen, ist bei vielen grundsätzlich vorhanden und sie wird insbesondere im direkten Umfeld, d.h. in Schule, Familie und Freundeskreis, immer wieder mal ausgelebt. So waren rund 40 Prozent der 14- bis 18-Jährigen bereits als Klassensprecher aktiv, 44 Prozent der Jugendlichen würden bei einer öffentlichen Diskussion ihre Meinung vertreten bzw. haben dies schon getan (18 Prozent). Dabei zeigt sich bei genauerem Hinsehen, dass die Relevanz und Häufigkeit des politikbezogenen kommunikativen Handelns mit voranschreitender Adoleszenz zunimmt und sich dabei – neben der interpersonalen Kommunikation – vor allem aus Nachrichtensendungen des Hörfunks und der privaten Fernsehanbieter speist.

Dem konstatierten Partizipationspotenzial scheint jedoch eine Grenze gesetzt zu sein, die sich dann zeigt, wenn es um so genannte „konventionelle“ politische Beteiligungsformen geht. Zwar würden sich rund drei Viertel der Jugendlichen an Wahlen beteiligen bzw. haben dies schon getan, aber jegliche partei-, politiker- und wahlkampfbezogenen Aktivitäten (z.B. im Wahlkampf helfen) werden von der Mehrheit prinzipiell abgelehnt und wurden nur von einer verschwindend geringen Minderheit bisher wahrgenommen. Die massiven Rekrutierungsprobleme, mit denen sich die Parteien – nicht nur in Rheinland-Pfalz – seit den 1980er Jahren konfrontiert sehen, könnten durch diese scheinbar weit verbreitete Reaktanz der Jugendlichen noch weiter verschärft werden, auch wenn festzuhalten ist, dass die Bereitschaft zur „konventionellen“ Partizipation mit dem Alter steigt.

Abbildung 5: Gründe für politische Apathie aus Sicht rheinland-pfälzischer Jugendlicher (in Prozent)



So sehen sich insbesondere die Parteien, aber auch die anderen in der Kritik stehenden „klassischen“ Instanzen politischer Willensbildung und Interessenvermittlung (s.o.), mit der Herausforderung konfrontiert, noch stärker die spezifischen Bedürfnisse der Jugendlichen in Bezug auf politisches Engagement wahrzunehmen. Klare Hinweise hierauf geben diese, wenn sie nach Gründen gefragt werden, warum sich einige Jugendliche *nicht* politisch beteiligen (vgl. Abbildung 5). Diesbezüglich bekunden knapp 90 Prozent der Jugendlichen – ganz offen –, sie hätten schlichtweg keine Lust (wobei dies die Hälfte aller Jugendlichen uneingeschränkt bejaht) und sogar noch etwas mehr Befragte stellen – wohlthuend, z.T. aber auch übertrieben selbstkritisch – fest, ihnen fehle das nötige Wissen, um sich beteiligen zu können.

Für die Anbieter politischer Mitmachmöglichkeiten jedoch noch bedeutsamer ist, dass jeweils mehr als drei Viertel der rheinland-pfälzischen Jugendlichen darauf verweisen, dass Politik keinen Spaß mache, sie Angst hätten, als Jugendliche nicht ernst genommen zu werden, und sie schlichtweg bisher niemand danach gefragt habe. Offenkundig entspricht das Partizipationsangebot aus Sicht der Betroffenen nicht nur nicht ihren jugendspezifischen Erwartungen und Bedürfnissen, sondern sie fühlen sich auch entweder nicht oder nicht richtig angesprochen. Dies gilt insbesondere für die Mädchen, die in Bezug auf alle der genannten Gründe noch skeptischer als die Jungen sind und insgesamt, d.h. in Bezug auf nahezu alle der skizzierten Einstellungs- und Verhaltensdimensionen, eine größere Distanz zur Sphäre des Politischen aufweisen.

6. Fazit

Die an dieser Stelle erstmalig präsentierten repräsentativen Befunde zu den politischen Orientierungen und Verhaltensweisen Jugendlicher in einem westdeutschen Bundesland unterstreichen, dass die exemplarisch ausgewählten Rheinland-Pfälzerinnen und Rheinland-Pfälzer – im positiven wie im negativen Sinne – „voll normal“ sind. Wie für andere Heranwachsende (und Erwachsene) in Deutschland spielt für die meisten von ihnen „die Politik“ schlichtweg nur eine untergeordnete Rolle. Dies kommt in einer relativ hohen *politischen Indifferenz* zum Ausdruck, die erst mit voranschreitender Adoleszenz und der zunehmenden Intensität der politischen Kommunikation im Laufe des Sozialisationsprozesses nachlässt.

Diese weit verbreitete Gleichgültigkeit ist jedoch zugleich bei einer Mehrzahl der Jugendlichen gekoppelt an relativ früh und fest verankerte politische Vorurteile, an Misstrauen, Frustrationen und Unzufriedenheit. Im Zentrum entsprechenden *Politikfrusts* stehen die „klassischen“ Instanzen der politischen Willensbildung (v.a. Parteien), aber auch die Massenmedien, die heutzutage eine ganz wesentliche Rolle im (politischen) Sozialisationsprozess übernehmen und fest in den Alltag junger Menschen integriert sind (vgl. u.a. Watermann 2005; Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2005). Entsprechend negative Einstellungen kommen nicht nur in z.T. frappierenden Vertrauensdefiziten zum Ausdruck, sondern auch in der geringen partei-, politiker- und wahlkampf-

bezogenen politischen Beteiligung sowie der eher zurückhalten- den Nutzung des politischen Informationsangebots. Im Gegen- satz hierzu zeigen die rheinland-pfälzischen Jugendlichen deut- lich größere Offenheit, ja z.T. richtige Lust, gegenüber sozialen, „unkonventionellen“ Partizipationsformen, die zeitlich über- schaubar sind, im direkten Umfeld stattfinden und die vor allem Spaß und Er- folg versprechen.

Offenheit gegenüber
sozialen,
„unkonventionellen“
Partizipationsformen

Gleichwohl scheint sich die allgemein vorhandene Skepsis und Kritikbereit- schaft gegenüber den Leistungen und der Performanz politischer Akteure in ge- wissem Maße auch in der Zufriedenheit mit dem demokratischen System insge- samt niederzuschlagen: Wenngleich nur wenige an der Idee der Demokratie als bester Herrschaftsform zweifeln, so stellt doch beinahe die Hälfte der Befragten deren konkrete Ausgestaltung in Deutschland in Frage. Ungeachtet faktisch vorhandener Politikgestaltungsprobleme, die auch in die Lebenswelt der Ju- gendlichen eingreifen (z.B. Schul-, Ausbildungs-, Arbeitsmarktpolitik), scheint es sich hier nicht zuletzt um ein *Politikvermittlungs- und -verständnisproblem* zu handeln. So deuten die Befunde darauf hin, dass die Jugendlichen nur allzu schnell „die Politik“, „die Parteien“ oder „die Politiker“ für Missstände verant- wortlich machen und dabei die z.T. massenmedial und im direkten Umfeld ver- breiteten Vor-Urteile und Missdeutungen reflektieren. Als nur ein exemplari- scher Beleg für diese Annahme sei erwähnt, dass knapp 60 Prozent der befrag- ten rheinland-pfälzischen Jugendlichen der Meinung sind, dass es die Aufgabe der politischen Opposition sei, die Regierung in ihrer Arbeit zu unterstützen und nicht zu kritisieren. Hierin spiegelt sich nicht nur eine umfassende Sehnsucht der Heranwachsenden nach einer demokratischen Kompromisskultur, sondern auch ein Missverständnis bezüglich dessen, was Politik ist und was sie leisten kann.

Um derartigen Vor-Urteilen entgegenzuwirken, die sich schlimmstenfalls in dauerhaften Frustrationen, in politischer Unlust und Apathie niederschlagen, gilt es, die vorhandenen politik- und gesellschaftsbezogenen „Lustzonen“ der Jugendlichen weiter zu identifizieren und ad- äquat zu stimulieren. Dabei erweist sich, wie die multivariaten Überprüfungen untermauern, Kommunikation als *die* Schlüssel- variable im politischen Sozialisationsprozess (vgl. auch Schmid 2004). Je mehr sich die rheinland-pfälzischen Jugendlichen mit anderen über politische und gesellschaftliche Probleme aktiv austauschen, je mehr sie sich auch massenmedial politisch informieren, desto höher ist ihr politisches Interes- se, desto geringer ihr Politikfrust und desto ausgeprägter ihre Bereitschaft, sich in Politik und Gesellschaft einzubringen. Diese Befunde haben zweifelsohne Verweischarakter über den exemplarischen Fall „Rheinland-Pfalz“ hinaus, denn sie appellieren an alle Sozialisationsinstanzen, Familie, Schule, peer groups, Ju- gend- und Bildungsorganisationen, aber auch Massenmedien, Parteien, Verbän- de und andere Willensbildungsorgane, den jugendgerechten Dialog mit den Heranwachsenden weiter zu intensivieren und diesen entsprechende Mitwir- kungsmöglichkeiten zu bieten. Der seit 2002 bundesweit laufende Modellver- such „Demokratie lernen und leben – Schule in der Zivilgesellschaft“ stellt in diesem Zusammenhang zweifelsohne einen notwendigen Schritt in die richtige

Kommunikation als die
Schlüsselvariable im
politischen
Sozialisationsprozess

Richtung dar, dem weitere – auch koordinierte – Angebote von allen genannten Sozialisationsinstanzen folgen sollten.

Anmerkungen

- 1 Die Untersuchung wurde von der rheinland-pfälzischen Landeszentrale für politische Bildung, dem rheinland-pfälzischen Landesverband der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung sowie dem Präsidialamt der Universität Koblenz-Landau unterstützt. Diesen gilt mein ausdrücklicher Dank.
- 2 Die Netto-Stichprobe umfasst 1.811 Schülerinnen und Schüler im Alter von 14 bis 18 Jahren. Davon sind 51,9 Prozent männlichen, 48,1 Prozent weiblichen Geschlechts. Aufgrund von Antwortverweigerungen bei einzelnen Fragen kann es im Folgenden zu Abweichungen der Stichprobengröße kommen.
- 3 Eine faktorenanalytische Überprüfung der Antworten der befragten Jugendlichen in Rheinland-Pfalz ergab, dass das politische Responsivitätsgefühl und die Einschätzungen der eigenen Einflussmöglichkeiten eine gemeinsame Dimension darstellten, die unabhängig vom subjektiven politischen Kompetenzgefühl zu betrachten ist.

Literatur

- Deutsche Shell (Hg.) (2006): Jugend 2006. 15. Shell Jugendstudie. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Fuchs, Dieter (1989): Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gabriel, Oscar W./Falter, Jürgen W./Rattinger, Hans (Hg.) (2005): Wächst zusammen, was zusammengehört? Stabilität und Wandel politischer Einstellungen im wiedervereinigten Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Gaiser, Wolfgang/Gille, Martina/de Rijke, Johann/Sardei-Biermann, Sabine (2005): Zur Entwicklung der Politischen Kultur bei Jugendlichen in West- und Ostdeutschland. Ergebnisse des DJI-Jugendsurveys von 1992 bis 2003. In: Merken, Hans/Zinnecker, Jürgen (Hg.): Jahrbuch Jugendforschung 5. Wiesbaden: VS, S. 161-198.
- Gensicke, Thomas (2002): Individualität und Sicherheit in neuer Synthese? Wertorientierungen und gesellschaftliche Aktivität. In: Deutsche Shell (Hg.): Jugend 2002. Zwischen pragmatischem Idealismus und robustem Materialismus. Frankfurt a.M.: Fischer, S. 139-212.
- Himmelman, Gerhard (2005): Demokratie Lernen als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform. Ein Lehr- und Arbeitsbuch. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Kroh, Martin (2006): Das politische Interesse Jugendlicher. Stabilität oder Wandel? In: Roller, Edeltraud/Brettschneider, Frank/van Deth, Jan W. (Hg.): Jugend und Politik: „Voll normal!“. Der Beitrag der politischen Soziologie zur Jugendforschung. Wiesbaden: VS, S. 185-207.
- Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicole/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen: Leske + Budrich.
- Maier, Jürgen (2000): Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland. Dimensionen – Determinanten – Konsequenzen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2005): JIM 2005. Jugend, Information, (Multi-)Media. Basisstudie zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger in Deutschland. Stuttgart.
- Niedermayer, Oskar (2005): Bürger und Politik. Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen. Wiesbaden: VS.

- Pickel, Gert (2004): Jugend und Politikverdrossenheit im Deutschland nach der Vereinigung? In: Heinrich, Gudrun (Hg.): Jugend und Politik – Verdrossenheit? Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, H. 20. Rostock, S. 7-31.
- Roller, Edeltraud/Brettschneider, Frank/van Deth, Jan W. (2006): Jugend und Politik. Der Beitrag der Politischen Soziologie zur Jugendforschung. In: dies. (Hg.): Jugend und Politik: „Voll normal!“. Der Beitrag der politischen Soziologie zur Jugendforschung. Wiesbaden: VS, S. 7-19.
- Sarcinelli, Ulrich/Tenscher, Jens (2003): Autonomie und bürgerschaftliches Engagement – oder die Frage, wie viel und welche Beteiligung unsere Gesellschaft braucht. In: Palentin, Christian/Hurrelmann, Klaus (Hg.): Schüler-Demokratie. Mitbestimmung in der Schule. Neuwied: Luchterhand, S. 21-46.
- Schmid, Christine (2004): Politisches Interesse von Jugendlichen. Eine Längsschnittuntersuchung. Wiesbaden: DUV.
- Schneekloth, Ulrich (2002): Demokratie, ja – Politik, nein? Einstellungen Jugendlicher zur Politik. In: Deutsche Shell (Hg.): Jugend 2002. Zwischen pragmatischem Idealismus und robustem Materialismus. Frankfurt a.M.: Fischer, S. 91-137.
- Watermann, Rainer (2005): Politische Sozialisation von Kindern und Jugendlichen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 41, S. 16-24.
- Westle, Bettina (2006): Politisches Interesse, subjektive politische Kompetenz und politisches Wissen. Eine Fallstudie mit Jugendlichen im Nürnberger Raum. In: Roller, Edeltraud/Brettschneider, Frank/van Deth, Jan W. (Hg.) (2006): Jugend und Politik: „Voll normal!“. Der Beitrag der politischen Soziologie zur Jugendforschung. Wiesbaden: VS, S. 209-240.

Unternehmerische Mitbestimmung in Deutschland

Johannes Fritz



Johannes Fritz

Die unternehmerische Mitbestimmung bleibt auch 55 Jahre nach ihrer Begründung im Montanmitbestimmungsgesetz höchst umstritten. Vor dem aktuellen Hintergrund des 30-jährigen Bestehens des Mitbestimmungsgesetzes und der laufenden Arbeit der „Mitbestimmungs-Kommission“ beklagen vor allem die Arbeitgeber die bestehende Rechtslage.

Das Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 billigte den Beschäftigten von Kapitalgesellschaften im Bergbau sowie der Eisen- und Stahlindustrie ein paritätisches Mitbestimmungsrecht in den Aufsichtsräten zu. Anteilseigner und Arbeitnehmer werden durch jeweils fünf Kontrolleure vertreten, ein von beiden Seiten gewähltes, „neutrales“ Mitglied entscheidet bei Stimmengleichheit. Die Arbeitnehmerseite besteht aus zwei Mitgliedern der im Unternehmen vertretenen Gewerkschaften und zwei Mitarbeitern des Unternehmens. Auf beiden Seiten gibt es zudem ein „weiteres Mitglied“, das weder Arbeitgeber oder Arbeitnehmer des Unternehmens, noch Mitglied einer Gewerkschaft oder eines Arbeitgeberverbands sein darf. Zudem wird der Posten eines vom Vertrauen der Arbeitnehmer abhängigen Arbeitsdirektors im Vorstand geschaffen.

[http://bundesrecht.juris.de/
bundesrecht/
montanmitbestg/gesamt.pdf](http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/montanmitbestg/gesamt.pdf)

Das Mitbestimmungsgesetz von 1976 weitete die unternehmerische Mitbestimmung auf alle Kapitalgesellschaften und Genossenschaften mit über 2000 Arbeitnehmern aus. Abhängig von der Größe des Unternehmens schreibt es die Einrichtung eines zwölf- bis 20-köpfigen Aufsichtsrats vor. Die Hälfte der Sitze entfällt jeweils auf Anteilseigner und Arbeitnehmer, im Gegensatz zur Montan-Mitbestimmung gibt es kein „neutrales“ Mitglied. Die Arbeitnehmerseite besteht aus Mitarbeitern des Unternehmens (darunter ein leitender Angestellter), sowie zwei (bei einem 20-köpfigen Aufsichtsrat drei) externen Gewerkschaftern. Erhält im ersten Wahlgang der Wahl zum Aufsichtsratsvorsitzenden kein Kandidat eine 2/3 Mehrheit, bestimmen die Anteilseigner den Vorsitzenden, und die Arbeitnehmer seinen Stellvertreter. Da der Aufsichtsratsvorsitzende bei einem wieder-

[http://bundesrecht.juris.de/
bundesrecht/mitbestg/
gesamt.pdf](http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/mitbestg/gesamt.pdf)

holten Stimmenpatt zwei Stimmen hat, stärkt die Vorschrift die Kapitalseite. Erneut wird die Position eines Arbeitsdirektors im Vorstand geschaffen, die Arbeitnehmer können jedoch auch bei seiner Wahl überstimmt werden.

1. Mitbestimmung und Aufsichtsratsarbeit

Kritiker der paritätischen Mitbestimmung werfen ihr vor, sie führe wegen der Vertretung der Gewerkschaften zu übergroßen und handlungsunfähigen Aufsichtsräten. Die Abhängigkeit der Vorstände vom Vertrauen der Arbeitnehmervertreter verhindere eine effektive Unternehmensaufsicht und sei letztlich verantwortlich für Unternehmensskandale.

Unter dem Titel „Mitbestimmung als Auslaufmodell“ stellt Joachim Jahn seine Sicht der Aufsichtsratsarbeit dar:

Der Flurschaden, den die Einrichtung einer eigenen Arbeitnehmerbank im Kontrollgremium über fast 30 Jahre lang angerichtet hat, ist beträchtlich. Die Runde der Aufseher ist inzwischen oftmals so groß geworden, dass man fragen muss, ob Vorstände noch effizient überwacht und beraten werden. Manchmal umzingeln 20 Wächter eine Handvoll Vorstände, die – wie bei Vodafone in Düsseldorf – auch noch von der Muttergesellschaft aus dem Ausland ferngesteuert werden. Entstanden ist nicht selten ein aufgeblähter und schwerfälliger Apparat, der allen Regeln guter „Corporate Governance“ hohnspricht.

Im Geflecht gegenseitiger Abhängigkeiten ziehen Manager und Gewerkschaftsfunktionäre oft an einem Strang, um die Eigentümer des Unternehmens – die Aktionäre – über den Tisch zu ziehen. Vorzeitige Vertragsverlängerungen für den Vorstand und Zustimmung zu unangemessenen Gehaltserhöhungen gegen Zugeständnisse bei Schichtzulagen oder dem Erhalt unprofitabler Arbeitsplätze, so oder so ähnlich laufen dann die unmoralischen Koppelgeschäfte. Die Fälle Mannesmann und Daimler-Chrysler haben gezeigt, dass die Funktionäre im Zweifel unangemessen üppige Zuwendungen diskret und willig abnicken.

FAZ, 23. Oktober 2004

Theodor Baums, der Vorsitzende der ehemaligen Regierungskommission „Corporate Governance“, analysiert in diesem Zusammenhang die „VW-Affäre“:

Baums weist auf eine wenig bekannte Vorschrift im Mitbestimmungsgesetz von 1976 hin, nach der Vorstandsmitglieder vom Aufsichtsrat nur mit einer Zweidrittelmehrheit bestellt werden können. Nur nach einem langwierigen und umständlichen Verfahren kann sich die Anteilseignerseite gegen die Arbeitnehmervertreter im Kontrollgremium durchsetzen. „Das Zweidrittelmehrheits-Erfordernis gehört abgeschafft“, sagte der Frankfurter Juraprofessor.

Denn es führe dazu, dass die Karriere der deutschen Vorstände vom Wohlwollen der im Aufsichtsrat vertretenen Gewerkschaftsfunktionäre und Betriebsratsmitglieder abhängt. Diese entschieden nämlich spätestens nach fünf Jahren über deren Wiederwahl. Im „unappetitlichen Fall“ taten Vorstände Betriebsräten dann einen persönlichen Gefallen, indem sie etwa von ihnen empfohlene Freunde oder Verwandte einstellten oder – wie bei VW – ihnen eine nicht kontrollierte Kostenstelle einräumten. Gravierender sei die Folge, dass notwendige Maßnahmen unterblieben oder erst in allerletzter Sekunde angefasst würden, bei denen Betriebsrat oder Gewerkschaft als Verlierer dastünden. „Die Vorschrift erklärt zugleich, warum deutsche Vorstände sich öffentlich gern vor die Mitbestimmung stellen.“

FAZ, 20. Juli 2005

Von Seiten der Gewerkschaften wird diese Argumentation zurückgewiesen.

So der Zweite Vorsitzende der IG Metall, Berthold Huber, in einem Interview:

Frage: Kritiker werfen den Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat vor, dass sie ausgerechnet bei der Kontrolle der Vorstände versagen würden.

Die Kontrolle der Arbeitnehmerseite funktioniert fast überall gut. Eher geräuschlos setzen wir uns für mittel- und längerfristige Unternehmensperspektiven ein - wie Investitionen statt kurzfristig höherer Dividenden für Aktionäre oder Aus- und Weiterbildung statt vordergründig höherer Umsatzrenditen. Aber auch wenn wir viel erreichen, unser Einfluss ist begrenzt. Im Zweifel kann die Kapitaleseite immer die Arbeitnehmer überstimmen, weil es durch das Doppel-Stimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden keine echte Parität gibt.

Frage: Welche Chancen sieht die IG Metall für das deutsche Modell der Unternehmensmitbestimmung angesichts der fortschreitenden Internationalisierung?

IG Metall, 16. Dezember 2004, http://www.igmetall-itk.de/index.php?article_id=285

Die deutsche Unternehmensmitbestimmung passt auch für weltweit operierende Großkonzerne. Beispielsweise hätten Korruptionsskandale wie bei Enron, Worldcom oder Parmalat verhindert werden können. [...]

Rolf-J. Freyberg, der damalige Vorstandsvorsitzender der Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften, sieht auch die Gegenseite in der Verantwortung:

[Es ist] abenteuerlich, ausgerechnet den Arbeitnehmervertretern die Schuld für das – leider nicht zu negierende – Versagen mancher Aufsichtsräte in die Schuhe schieben zu wollen. Wenn von Interessenkollisionen, mangelnder Unabhängigkeit und überzogener Großzügigkeit gegenüber dem Management gesprochen wird, dann darf freilich die andere, institutionell stärkere Seite des Aufsichtsrats nicht unter den Tisch fallen. Nur allzu häufig finden sich da immer noch Manager mit Überkreuzmandaten, verdiente ehemalige Vorstände oder Kapitalvertreter, die sowohl Anteilseigner als auch Kreditgeber des Unternehmens sind, das sie im Aufsichtsrat unabhängig und objektiv kontrollieren sollen.

FAZ, 1. September 2004

Andere Kommentatoren bemängeln die fehlende Vertretung ausländischer Mitarbeiter:

Die Welt der Wirtschaft wird internationaler, doch in der Mitbestimmung der Arbeitnehmer spiegelt sich dies bis heute nicht wider: Sie ist eine deutsche Angelegenheit geblieben. Denn in die Aufsichtsräte dürfen nur Arbeitnehmer gewählt werden, die für eine Kapitalgesellschaft deutschen Rechts tätig sind. Das bedeutet: Alle anderen Arbeitnehmer, die im Ausland für den gleichen Konzern – aber in einer ausländischen Tochtergesellschaft – arbeiten, haben keinen Anspruch auf Mitbestimmung. Das versagt ihnen das deutsche Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer vom 4. Mai 1976. Noch immer warten sie auf ein passives und aktives Wahlrecht.

FAZ, 29. September 2006

Hier nehmen die Gewerkschaften auch die Anteilseigner in die Pflicht. Im Magazin der Hans-Böckler-Stiftung (<http://www.boeckler.de>), die sich teilweise dadurch finanziert, dass die Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten ihre Tantiemen an sie abführen, schreibt Martin Höpner:

Mitbestimmung 9/2003, http://www.boeckler.de/pdf/magmb_2003_09_hoepner.pdf

Verliert die Aufsichtsratsmitbestimmung an Legitimität, weil die Arbeitnehmervertreter trotz starker Internationalisierung deutscher Großunternehmen nur aus den deutschen Konzernteilen hervorgehen? Dieses Problem ist nicht von der Hand zu weisen. Etwa 21 Prozent der Beschäftigten von MAN, 52 Prozent der Beschäftigten von SAP waren in den 90ern Auslandsbeschäftigte, die Arbeitnehmerbanken der Aufsichtsräte waren aber ausschließlich mit Deutschen besetzt.

Nur: Dieses Problem betrifft die Kapitaleseite der Aufsichtsräte ebenso. 15 Prozent der Aktien von MAN, 36 Prozent der Aktien von SAP wurden außerhalb Deutschlands gehalten, auf den Kapitalbanken dieser Aufsichtsräte fand sich aber nicht ein Ausländer.

2. Mitbestimmung und Unternehmensentwicklung

Von ihren Kritikern wird die paritätische Mitbestimmung für verpasste Innovationen und Unternehmensumbildungen verantwortlich gemacht.

Der Wirtschaftsrechtler Michael Adams über die eingeschränkten Entscheidungsmöglichkeiten der Vorstände:

Es ist das Zerreißen der Kontrollinteressen im Aufsichtsrat, das die Unternehmenssteuerung jetzt so schwierig macht. Denn es ist für einen Vorstand ein tödliches Risiko, zu früh Reformen im Unternehmen einzuleiten, auf längere Arbeitszeiten zu dringen, wenn seine ganze Karriere von den Arbeitnehmervertretern abhängt. Denn bekanntlich müssen Personalvorschläge in Deutschland im Aufsichtsrat mit Zweidrittel-Mehrheit beschlossen werden. Wenn sie sich einmal den Unmut der Gewerkschaften zuziehen, ist ihre Karriere beendet. Also wartet man bis der Dachstuhl brennt, ehe etwas gemacht wird. Das ist ein massiver Wettbewerbsnachteil für die deutschen Konzerne, weil sie sich einfach zu spät anpassen. Das lässt man sich auf Dauer nicht gefallen und wird Deutschland bei der ersten Gelegenheit verlassen.

Manager Magazin,
16.11.2004,
<http://www.managermagazin.de/unternehmen/mittelstand/0,2828,328045,00.html>

Unter der Überschrift „Ein Vorteil für den Standort“ hält Michael Heller dagegen:

Entgegen manchen Erwartungen in den Zeiten der Diskussion über die Mitbestimmung sind die Aufsichtsräte nicht zu Schauplätzen des (Klassen-)Kampfes geworden, auf denen die Interessen von Kapital und Arbeit ungebremst aufeinander geprallt wären. Kampfabstimmungen, bei denen der Aufsichtsratsvorsitzende seine Zweitstimme einsetzen musste, sind die Ausnahme geblieben; der Konsens dominierte. So ist es in den Kontrollgremien letztlich sogar zu ruhig geblieben: kein Streiten und Ringen um den richtigen Kurs des Unternehmens. So hat der Aufsichtsrat die Fusion von Daimler-Benz mit Chrysler nach gerade mal zwei Stunden und ein paar erläuternden Fragen an den Vorstand durchgewinkt.

Stuttgarter Zeitung,
31. August 2006

Befürworter der Mitbestimmung sehen sie hingegen als Grund für die geringe Zahl der Arbeitskämpfe in Deutschland.

Hubertus Schmoldt, Vorsitzender der Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (IG BCE) im Interview:

Frage: Die Bundesregierung sieht Reformbedarf bei der Mitbestimmung. Einige Wirtschaftsleute wollen die Zahl der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat verringern. Was entgegnen Sie denen?

Süddeutsche Zeitung,
6. Oktober 2006

Wir haben positive Erfahrungen mit der Mitbestimmung gemacht. Das bestätigen auch Amerikaner, die in Deutschland Firmen besitzen. Sie sagen, dass die Verzahnung der unternehmerischen Mitbestimmung und der Mitwirkung auf betrieblicher Ebene Strukturveränderungen ohne größere Verwerfungen, also ohne Streiks, ermöglicht. Wer die Mitbestimmung abschaffen will, wie das Unternehmensverbände schon häufiger versucht haben, der wird andere Betriebsräte bekommen. Unsere Betriebsräte haben, im Gegensatz zu vielen anderen Ländern, kein Streikrecht. Das sichert den Betriebsfrieden und den sozialen Frieden im Land. Wer da irgendwo die Axt anlegt, bringt das Gebäude zum Einstürzen.

Joachim Jahn (s.o.) lässt auch dieses Argument nicht gelten:

FAZ, 23. Oktober 2004 Doch trägt die Mitbestimmung nicht wenigstens zum sozialen Frieden bei? Und entschärft sie nicht Konflikte, indem sie Beschäftigten die Notwendigkeit von Umstrukturierungen, Massenentlassungen oder gar Werksschließungen vermittelt? In

Wirklichkeit werden die Interessengegensätze nicht geringer, zudem schreckt die Mitbestimmung Auslandsinvestoren ab. Schließlich gibt es noch ein anderes und besseres Organ, das für die Konsensfindung zuständig ist: den Betriebsrat.

3. Mitbestimmung und internationale Wettbewerbsfähigkeit

Die weltweit einzigartigen Mitbestimmungsrechte der deutschen Arbeitnehmer würden dazu führen, dass mitbestimmte Unternehmen von Investoren gemieden, und an den Börsen mit einem Abschlag bestraft würden, lautet ein Argument der Mitbestimmungskritiker.

So Claus Döring in seinem Artikel über den „30. Geburtstag eines Standortnachteils“:

Wer das Wettbewerbsprinzip akzeptiert, muss anerkennen, dass von keinem anderen Land die deutsche paritätische Mitbestimmung - anders als beispielsweise das duale Ausbildungssystem – als Vorteil gesehen und gar kopiert wurde. Im Gegenteil, diese Form der Mitbestimmung der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat zählt zu den von ausländischen Investoren nicht verstandenen und skeptisch gesehenen deutschen Besonderheiten. Verschiedene Studien belegen einen Bewertungsabschlag für deutsche Unternehmen im internationalen Vergleich aufgrund dieser Corporate Governance. Bei grenzüberschreitenden Fusionen ist die Mitbestimmung regelmäßig ein Argument gegen den Sitz des neuen Unternehmens in Deutschland, die Überlegungen zum Rechtsformwechsel in die Societas Europaea (SE) werden u. a. von Mitbestimmungsfragen vorangetrieben.

Börsen-Zeitung,
2. September 2006

Die Hans-Böckler-Stiftung widerspricht dieser Argumentation:

Von den 767 Unternehmen, die am 31.12.2002 dem deutschen Mitbestimmungsgesetz unterlagen, gehörten rund 30 Prozent unmittelbar oder mittelbar zu ausländischen Konzernen. Ganz so abschreckend kann die deutsche Unternehmensmitbestimmung auf ausländische Investoren also nicht wirken.

Hans-Böckler-Stiftung,
Februar 2004,
http://www.boeckler.de/pdf/mitbestimmung_2004.pdf

[...]

In einer breit angelegten wissenschaftlichen Untersuchung wurde unter Managern aus 400 der größten deutschen Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen festgestellt, dass keines der ausländischen Unternehmen allein wegen seiner Erfahrungen mit der Mitbestimmung in Erwägung zieht, aus dem Land zu gehen oder neue Investitionen zu unterlassen. Mitbestimmung wird als ein Gesichtspunkt unter vielen bewertet. Andere Faktoren wie Marktgröße und Marktdynamik, das Vorhandensein guter Infrastruktur und qualifizierter Arbeitskräfte sind wesentlich wichtiger und ausschlaggebend.

Auch von einem Börsenabschlag könne keine Rede sein, schreibt Martin Höpner (s.o.):

Senkt Mitbestimmung die Börsenkurse? Es heißt, die Aktien von Unternehmen mit paritätischer Mitbestimmung der Aufsichtsräte würden an den Börsen mit einem Abschlag von um die 20 Prozent bewertet. Die Zahl stammt aus einer Studie der Ökonomen Schmid und Seger. Deren Forschungsstrategie wurde allerdings kritisch bewertet. Weil die 1976er Mitbestimmung ab der definierten Unternehmensgröße von 2 000 Beschäftigten greift, ist der Vergleich von Unternehmen mit und ohne paritätische Arbeitnehmerbeteiligung in Wirklichkeit ein Größenvergleich.

Mitbestimmung 9/2003,
http://www.boeckler.de/pdf/magmb_2003_09_hoepner.pdf

Diese „Kontrollgruppenproblematik“ wurde bisher nur in einer Studie von Theodor Baums und Bernd Frick überzeugend gelöst. Sie analysierten die Aktienkurse jener 28 Unternehmen, bei denen es zwischen 1974 und 1995 Rechtsstreitigkeiten über die Anwendung des Gesetzes über die Montanmitbestimmung oder über das 1976er Mitbestimmungsgesetz gegeben hat.

Manchmal haben die Gerichte für, manchmal gegen die Anwendung der jeweiligen Gesetze entschieden. Existierte an der Börse tatsächlich ein Mitbestimmungsabschlag, hätten nach den Gerichtsentscheidungen entsprechende Bewegungen der Aktienkurse stattgefunden. Baums und Frick fanden nichts dergleichen, und im Zweifel bewegten sich die Kurse sogar entgegengesetzt zur erwarteten Richtung. [...]

4. Die Zukunft der Mitbestimmung

Obwohl sich Gewerkschafter und Arbeitgeber in ihren Forderungen stark unterscheiden, akzeptieren sie im Kern die Notwendigkeit einer Reform der Mitbestimmung. Dazu legte die „Kommission Mitbestimmung“ der Arbeitgeberverbände BDI und BDA im November 2004 einige Vorschläge vor. Die im Jahr 2005 von Kanzler Schröder eingesetzte „Mitbestimmungs-Kommission“ unter Vorsitz von Kurt Biedenkopf strebt eine von beiden Seiten getragene Neuregelung an. Gleichzeitig können deutsche Unternehmen bereits seit dem Jahr 2004 durch die Wahl der Rechtsform einer Europäischen Aktiengesellschaft die paritätische Mitbestimmung umgehen.

Der BDA zu den Ergebnissen der „Kommission Mitbestimmung“:

BDA-Online,
<http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/6AD8EEDEAF84840C1256F4F002C5113>

Die große Vielfalt unterschiedlicher Unternehmen erfordert auch unterschiedliche Partizipationsformen für die Arbeitnehmer. Die Vielfalt ermöglicht es zugleich den Unternehmen, individuell zu bestimmen, wie sie dem faktisch eröffneten Wettbewerb der europäischen Mitbestimmungssysteme durch ausländische Unternehmensrechtsformen mit deutschem Gesellschaftsrecht begegnen können.

[...]

Regelbeispiel für die Mitbestimmung im Aufsichtsrat soll zum einen die hälftige Besetzung nach dem Mitbestimmungsgesetz 1976 sein, zum anderen die Drittelbeteiligung. Als drittes Regelbeispiel schlägt die Kommission die Auslagerung der Mitbestimmung aus dem Aufsichtsrat oder Board in einen „Konsultationsrat“ vor. Nur für den Fall, dass eine Vereinbarung nicht zustande kommt, muss der Gesetzgeber eine bindende Regelung vorsehen. Die in keinem anderen Land der Welt akzeptierte paritätische Mitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz 1976 kann dafür kein Maßstab sein. Vielmehr hat sich die Kommission an der auch in anderen Ländern der EU verbreiteten Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat orientiert. Für den Fall, dass eine monistische Unternehmensverfassung gewählt wird, sollte der Konsultationsrat als gesetzliche Lösung vorgesehen werden.

Detlef Esslinger erläutert Aufbau, Aufgaben und Probleme der „Mitbestimmungs-Kommission“:

Süddeutsche Zeitung,
 19. September 2006

Die Kommission wurde noch von Bundeskanzler Gerhard Schröder eingesetzt. Ihr gehören für das Arbeitnehmerlager DGB-Chef Michael Sommer (DGB), sein IG-Metall-Kollege Jürgen Peters und der RWE-Betriebsrat Günter Reppien an; für die Arbeitgeber deren Präsident Dieter Hundt, Industrie-Chef Jürgen Thumann sowie der frühere DaimlerChrysler-Manager Manfred Gentz. Hinzu kommen drei

so genannte neutrale Mitglieder, neben dem Vorsitzenden Kurt Biedenkopf sind dies der Gesellschaftsforscher Wolfgang Streeck sowie Hellmut Wißmann, der frühere Präsident des Bundesarbeitsgerichts. Bis zum Jahresende sollen sie Vorschläge erarbeiten, die große Koalition hat zugesagt, sich bei der Reform der Mitbestimmung daran zu orientieren. Wenn denn nur Vorschläge kämen.

Bislang ist es so, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer unter Reform der Mitbestimmung völlig Gegensätzliches verstehen. Die Arbeitgeber verstehen darunter: Abbau. Sie streben letztlich Aufsichtsräte an, in denen Arbeitnehmervertreter allenfalls ein Drittel der Sitze innehaben. Lieber noch wären ihnen Aufsichtsräte gänzlich ohne sie. In einem "Konsultationsrat" sollen sie noch ihre Meinung sagen dürfen; mehr aber auch nicht. Die Arbeitgeber verweisen auf den internationalen Standortwettbewerb, wenn sie ihre Position begründen: Es sei die Mitbestimmung, weshalb die Bedeutung Deutschlands als Standort für Holdings schwinde.

Die Gewerkschaften hingegen verstehen unter Reform der Mitbestimmung: Ausbau. Paritätisch besetzte Aufsichtsräte soll es künftig nicht mehr bloß in Unternehmen mit mindestens 2000 Beschäftigten geben. [...] Der DGB will die Grenze auf 1000 Beschäftigte senken. Und hält es bereits für einen Ausweis von Kompromissbereitschaft, wenn er Aufsichtsräte auch für die Arbeitnehmer ausländischer Konzerntöchter zu öffnen bereit ist - weil dies doch zu Lasten deutscher Arbeitnehmersitze gehe.

Gerd Habermann, Direktor des Unternehmerinstituts der Arbeitsgemeinschaft Selbstständiger Unternehmer, zweifelt an einer aus seiner Sicht sinnvollen Einigung:

Was soll dabei herauskommen? Die Gewerkschaftsvertreter in der Kommission, darunter Michael Sommer und Jürgen Peters, die derzeit vielleicht einflussreichsten Gewerkschaftsführer, verlangen eine Herabsetzung der Schwelle für die paritätische Mitbestimmung auf Betriebe mit mehr als 1000 Arbeitnehmern. Was wird das Ergebnis sein? Vielleicht der wundervolle Kompromiss einer Herabsetzung der Schwelle auf 1500 Arbeitnehmer.

DIE WELT, 27. September 2006

Kurt Biedenkopf, der Vorsitzende der „Mitbestimmungs-Kommission“, äußert sich in einem Interview weitaus positiver über ein mögliches Ergebnis:

Frage: Wie können Arbeitgeber und Gewerkschafter ihre Gegensätze überwinden?

Frankfurter Rundschau,
19. September 2006

Es ist nicht so, dass die Kommission gescheitert wäre, wenn sie nicht zu einstimmigen Ergebnissen gelangte. Die Kommission kann Beschlüsse einstimmig oder mit Mehrheit fassen. Können sich die beiden Bänke, Unternehmer und Gewerkschaften, nicht verständigen, sehen die Kommissionsregeln vor, dass die drei neutralen Mitglieder eigene Vorschläge vorlegen.

Eine inhaltliche Antwort auf ihre Fragen und Vorgaben würde die Kanzlerin von der Kommission auch dann erhalten.

Die FAZ über den „Ausweg“ einer möglichen Einschränkung der Mitbestimmung in der Europäischen Aktiengesellschaft:

Auf europäischer Ebene scheint sich unterdessen ein Ausweg zu eröffnen: die Umwandlung einer deutschen AG in eine Europäische Aktiengesellschaft (Societas Europaea). Im Rahmen eines solchen Wechsels entsteht die Möglichkeit, das Mitbestimmungsmodell anzupassen. Arbeitnehmer- und Anteilseignerseite können sich dann auf eine Ersatzform der Mitbestimmung einigen. Die bisher vorgeschriebene Mitgliederzahl für den Aufsichtsrat kann für ein solch neu konzipiertes Mitbestimmungsorgan reduziert werden. Voraussetzung für derartige Änderungen ist jedoch, dass beide Parteien – sowohl Arbeitnehmer als auch Anteilseigner – dieser Einigung zustimmen. Weiterhin kann in einer Societas Europaea (SE) vereinbart werden, dass auch Belegschaftsvertreter aus anderen Ländern – und beileibe nicht nur europäischen – aktives und passives Wahlrecht für den Aufsichtsrat erhalten.

FAZ, 29. September 2006

Als erstes großes deutsches Unternehmen entschied sich die Allianz AG für die Umwandlung zur Europäischen Aktiengesellschaft, die paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat bleibt dennoch erhalten:

Frankfurter Rundschau, 22. September 2006 Im Allianz-Konzern wird auch nach der Umwandlung in eine europäische Aktiengesellschaft die paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat gelten. Arbeitgeber wie Arbeitnehmer lobten die Vereinbarung als Meilenstein. Die Ankündigung des Managements, 5000 Stellen im Versicherungsgeschäft und 2500 bei der Tochtergesellschaft Dresdner Bank abzubauen, werfe allerdings einen "großen Schatten" auf die Gründung der ersten Europa-AG im DJ Euro Stoxx 50, sagte Uwe Foullong, das für die Finanzbranche zuständige Bundesvorstandsmitglied der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (Verdi). In dem Aktienindex sind die 50 größten Unternehmen Eurolands notiert. Im Aufsichtsrat der neuen Gesellschaft, die im Oktober aus der Verschmelzung der italienischen Tochtergesellschaft RAS mit der Allianz hervorgehen wird, werden Arbeitnehmer wie Arbeitgeber mit jeweils sechs Repräsentanten vertreten sein. Vier Beschäftigte werden aus Deutschland, jeweils einer aus Großbritannien und Frankreich kommen. "Wir konnten das deutsche Mitbestimmungsmodell nach Europa exportieren", sagte Foullong. Zugleich bedauerte er, dass die italienischen Kollegen durch die Verkleinerung des Kontrollgremiums um acht auf zwölf Sitze nicht unmittelbar vertreten seien.

Strukturbilder im Politikunterricht

Holger Arndt



Holger Arndt

Zusammenfassung

Kategorien dienen unter anderem der strukturierenden Erschließung politischer Stoffgebiete im Unterricht. Mithilfe geeigneter Typen kognitiver Strukturbilder lässt sich die Anschaulichkeit eines kategoriell erschlossenen Stoffs erhöhen. Anhand von im Unterricht häufig verwendeten Kategorien und Kategorienkombinationen werden Gestaltungsmöglichkeiten kognitiver Strukturbilder verdeutlicht.

1. Einleitung

Zentrale Ziele politischer Bildung wie politische Partizipationsfähigkeit und Urteilsfähigkeit setzen ein Verständnis komplexer Sachverhalte voraus. Neben didaktischer Reduktion oder Simulation und Modellierung kommt in der Politikdidaktik dem Konzept kategorialer Bildung in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle zu. So dienen Kategorien u.a. der Strukturierung von Problemen und ermöglichen Transferleistungen auf andere Fragestellungen. Zwar können Kategorien bei Erschließen politischer Sachverhalte helfen. Gleichwohl werden sie von Schülern und teilweise auch von Lehrkräften häufig als abstrakt und wenig anschaulich empfunden, weswegen Kategorien ihr Potenzial in der Unterrichtswirklichkeit nicht voll entfalten.

Aufbauend auf einer kurzen Darstellung des kategorialen Ansatzes werden kognitive Strukturbilder als Lösungsmöglichkeit dieses Problems vorgeschlagen. Geeignete kognitive Strukturbilder vermögen Kategorien bzw. kategoriell erschlossene Sachverhalte anschaulich darzustellen und somit deren Verständnis zu vertiefen. Im darauf folgenden Abschnitt werden Möglichkeiten der systematischen Verknüpfung von ausgewählten Kategorien mit geeigneten zugehörigen Typen kognitiver Strukturbilder aufgezeigt.

2. Kategorien in der Politikdidaktik

Der aus der Philosophie stammende Begriff der Kategorie bezeichnet Oberbegriffe, unter die sich unterschiedliche Phänomene subsumieren lassen. Anhand solcher vereinfachenden Denkschemata wird die Komplexität der Wirklichkeit reduziert und ein – wenngleich nur unvollkommenes – systematisches Verständnis der Welt ermöglicht. Als Begründer der Kategorienlehre gilt Aristoteles, der mit Hilfe von Kategorien ontologische Fragestellungen zu beantworten suchte (Horster 1995), während später Kant Kategorien als erkenntnistheoretische Instrumente verwendet (Gerhardt 1995).

In den 1960er Jahren finden Kategorien durch Klafkis Konzept der kategorialen Bildung Eingang in die allgemeindidaktische Diskussion. Klafki versteht darunter „das Sichtbarwerden von ‚allgemeinen‘ Inhalten, von kategorialen Prinzipien im paradigmatischen ‚Stoff‘, also auf der Seite der ‚Wirklichkeit‘, ist nichts anderes als das Gewinnen von ‚Kategorien‘ auf der Seite des Subjekts“ (Klafki 1975, S. 43). An anderer Stelle präzisiert Klafki: „Der Lernende gewinnt über das am Besonderen erarbeitete Allgemeine Einsicht in einen Zusammenhang, einen Aspekt, eine Dimension seiner naturhaften und/oder kulturell-gesellschaftlich-politischen Wirklichkeit, und zugleich damit gewinnt er eine ihm bisher nicht verfügbare neue Strukturierungsmöglichkeit, eine Zugangsweise, eine Lösungsstrategie, eine Handlungsperspektive.“ (Klafki 1985, S. 90)

Klafkis Konzept der kategorialen Bildung wird seitdem intensiv durch Politikdidaktiker rezipiert. So wurden im Laufe der letzten Jahrzehnte politikdidaktisch relevante Kategorien in zahlreichen Kategoriensystemen zu ordnen versucht (Breit 1993, Giesecke 1965, Massing 1995, Sutor 1992, Weinbrenner 1992). Wenngleich Sander berechtigte Kritik an Kategoriensystemen übt (Sander 2001), bleibt die Bedeutung einzelner Kategorien für den politischen Unterricht angesichts ihres didaktischen Nutzens unberührt.

Generell kommen Kategorien nach Dauenhauer fünf Funktionen zu, neben einer Erklärungsfunktion (Erleichterung des Verstehens), einer Halterungsfunktion (Kategorien sind zeitlich länger verwertbar als z.B. einzelne politische Themen) und einer Behaltensfunktion (Lernhilfen dahingehend, als Kategorien auf bekannte Strukturen in neuen Stoffen hinweisen) sind dies:

- Reduktionsfunktion: Kategorien helfen der Lehrkraft, die komplexe Thematik in ihrer Breite und Tiefe derart an die Lerngruppe anzupassen, dass das für das politische Verständnis Bedeutsame erhalten bleibt, während auf andere Aspekte des Themas verzichtet werden kann. So kann das Wesentliche deutlicher hervortreten und Unterrichtszeit ökonomisch verwendet werden.
- Transferfunktion: Im kategorialen Denken gestärkte Schüler können an einem Stoffgebiet erkannte Inhalte und Strukturen mit Hilfe von Kategorien leichter auf andere Themen übertragen (Dauenhauer 2001).

3. Didaktische Aspekte von Bildern

Ergebnisse kognitionspsychologischer Studien legen den Schluss nahe, dass Lernprozesse erfolgreicher verlaufen, wenn Informationen sowohl verbal als auch bildhaft präsentiert werden. Finden sich verbal erörterte Sachverhalte durch geeignete bildhafte Darstellungen unterstützt, führt diese multiple Repräsentation zu einer besseren Verankerung in den kognitiven Strukturen des Lerner (Bruner 1971, Weidenmann 1994). Dass Bilder besser erinnert werden als rein verbale Schilderungen ist als *picture superiority effect* erforscht (Nelson 1979; Nelson, Reed, Walling 1976). Darüber hinaus können bildhafte Darstellungen verbalen Erläuterungen überlegen sein, da Bilder Informationen simultan, gewissermaßen auf einen Blick vermitteln, während Sprache immer sequentiell ist. Somit erlauben Bilder ein besseres Erfassen von Strukturen und Zusammenhängen (Weidenmann 2002). Aus der Vielzahl unterschiedlicher Bildmedien wie Photographien, Filme, Landkarten, Karikaturen und logische Bilder (z.B. Tafelbilder, Struktogramme, Ursache-Wirkungsdiagramme, Organigramme) sind für die vorliegende Fragestellung insbesondere letztere relevant. Logische Bilder stellen den Gegenstand abstrakter dar als andere Bilder, weswegen sie allerdings nicht prinzipiell ‚selbst-verständlich‘ sind. Betrachter müssen erst gelernt haben, bestimmte Arten logischer Bilder korrekt zu interpretieren. Für die Verwendung logischer Bilder im Unterricht hat dies mehrere Konsequenzen. Zum einen sollte sich der Lehrer der Tatsache bewusst sein, dass er nicht unbedingt von einem unmittelbaren Verständnis seiner Bilder ausgehen kann und er Schülern das Bildverständnis durch explizite Erläuterungen ggf. erleichtern muss. Ferner lässt sich das Verständnis logischer Bilder verbessern, wenn diese einer Reihe von Qualitätsmerkmalen genügen (Langer-Geißler, Lipp 1994):

- Logische Bilder sollten verständlich sein, was neben lesbarer Schrift¹ die Verwendung bekannter Begriffe und Symbole beinhaltet. Gerade letztere sollten im Unterricht durchgängig mit der gleichen bzw. allgemein üblichen Bedeutung hinterlegt sein, beispielsweise ein Blitz für einen Konflikt.
- Übersichtlichkeit lässt sich durch Hervorhebungen (z.B. Unterstreichen, Umrahmen), Blockbildungen und Verbindungen mit Pfeilen erreichen.
- Logische Bilder sollten sich durch Prägnanz auszeichnen und nur die zum Verständnis wichtigsten Informationen enthalten, die Inhalte sind generell auf ihre Struktur zu reduzieren.
- Angemessener Farbeinsatz. Farben sind geeignet, sowohl das Bilderinnern als auch das Bildverständnis zu verbessern. Hierbei ist allerdings auf sparsamen und gezielten Einsatz zu achten. So sollten Farben kein Selbstzweck sein, sondern eine Funktion erfüllen, beispielsweise einen Sachverhalt betonen oder ordnen (indem Zusammengehöriges mit der gleichen Farbe dargestellt wird).
- Ferner empfiehlt sich, einzelne Gliederungselemente mit Strichen oder Punkten zu kennzeichnen.

- Last but not least sollten im Unterricht verwendete logische Bilder einen aussagekräftigen Titel führen, der im allgemeinen oben steht und unterstrichen ist, wenngleich Ausnahmen möglich sind, beispielsweise bei Mind-Maps, deren Titel in der Bildmitte positioniert sind.

Vorangehende Ausführungen gelten insbesondere für einen speziellen Typus des logischen Bilds, dem kognitiven Strukturbild (KS), wie sie im Unterricht im allgemeinen an Tafeln, aber auch an OHP-Folien und Pinnwänden Verwendung finden. Gemeinhin werden solche KS im Unterricht entwickelt, was mehrere Vorteile gegenüber einem vorgefertigten Bild hat. So können KS flexibel auf die jeweilige Unterrichtssituation angepasst werden. Da Schüler die Entstehung des KS verfolgen, wird das Bild eher hinterfrag- und kritisierbar, es kann auch leicht verändert und korrigiert werden. Darüber hinaus stehen Schüler der Genese eines KS nicht passiv gegenüber, sondern sind am Entstehungsprozess aktiv beteiligt und haben Einfluss auf dessen Gestaltung. KS strukturieren und flankieren den Unterrichtsverlauf; sie spiegeln Denkprozesse und Arbeitsergebnisse wider. Dies wirkt nicht nur motivierend, sondern erleichtert den Schülern zusammenfassende Stundenwiederholungen genauso wie die eigenständige spätere Aufarbeitung der Lerngegenstände beispielsweise zur Klausurvorbereitung (Weidenmann 1994).

Besonders bedeutsam sind KS zur Veranschaulichung von Inhalten und Zusammenhängen, wodurch sie den Schülern beim (Weiter-)Entwickeln ihrer kognitiven Strukturen helfen. In diesem Zusammenhang drängt sich eine systematische Verknüpfung von KS und politikdidaktischen Kategorien auf, die ebenfalls zur Entwicklung differenzierter kognitiver Strukturen verwendbar sind. Kategorien sind jedoch häufig sehr abstrakt und infolgedessen Schülern und Lehrern nur von eingeschränktem Nutzen (Massing 1999).

Werden einzelnen Kategorien konsistent strukturähnliche KS zugeordnet, lassen sich Verständnisschwierigkeiten aufgrund größerer Vertrautheit verringern und das entsprechende Bildverständnis der Schüler fördern. Dadurch können Kategorien ihre Funktionen besser entfalten. Ihr Bedeutungsgehalt erschließt sich Schülern leichter, sie werden ihnen transparent und sind so Basis für einen Transfer der jeweiligen Kategorien auf neue Themen. Dadurch steigt die Fähigkeit der Lernenden, komplexe politische Sachverhalte selbstständig zu erfassen. Lehrern erleichtert die vorgeschlagene Systematik nicht nur die eigene Strukturierung der Themen sondern auch deren Transformation in KS, die eine wesentliche Komponente des Unterrichts sind. Somit lässt sich die Vorbereitung des Politikunterrichts nicht nur effektiver sondern auch effizienter gestalten.

Zwar lassen sich nicht alle Kategorien stringent einem bestimmten KS-Typus zuordnen, jedoch ist dies für einige Kategorien durchaus möglich, was im Folgenden illustriert wird.

4. Exemplarische Zuordnungen von Kategorien zu Typen kognitiver Strukturbilder

4.1 Darstellungen einzelner Kategorien

Sehr leicht ist die Kategorie der Geschichtlichkeit bzw. des Zeitverlaufs in KS umzusetzen. Hierzu bietet sich ein Zahlenstrahl an, in dem die entsprechenden Ereignisse aufgeführt werden. Methodisch lassen sich entsprechende Unterrichtsstunden gut mit Hilfe von Pinnwänden umsetzen. So können Schülergruppen beauftragt werden, einen vom Lehrer zur Verfügung gestellten Stapel von zeitlich unsortierten Ereignissen chronologisch zu ordnen. Eine Gruppe präsentiert dann ihre Ergebnisse an ihrer Pinnwand, an der im vertiefenden Gespräch evtl. nötige Korrekturen durch einfaches Umstecken vorgenommen werden.

Der vermutlich am häufigsten verwendete Kategorienbereich dürfte in den unterschiedlichsten Ausprägungen des Typus Dichotomie bzw. These, Antithese und evtl. Synthese bestehen, z.B. als Chance-Risiko, Vorteil-Nachteil oder Pro und Contra. In der einfachsten Form steht unterhalb der Fragestellung ein Bereich mit befürwortenden Argumenten und einer mit kritischen Aspekten, die darunter in einem Syntheseversuch zusammengeführt werden können (siehe Abb. 1). Bei komplexeren Fragestellungen bietet sich eine detailliertere Strukturierung der Vor- und Nachteile durch Aufgliederung in mehrere Teilaspekte an, woraus sich dann eine Matrix ergibt (Abb. 2).

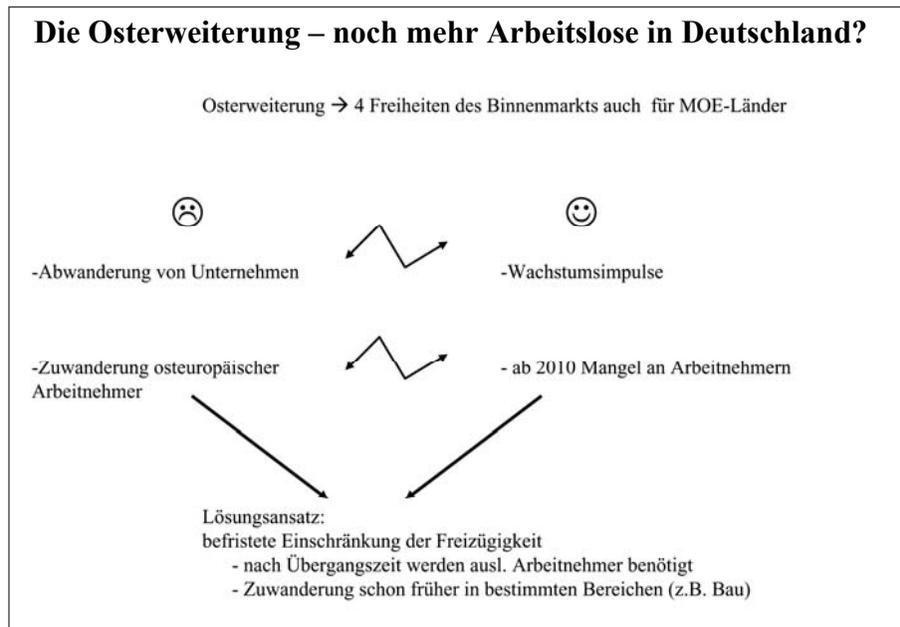


Abbildung 1: Darstellung einfacher Dichotomien mit Syntheseansatz

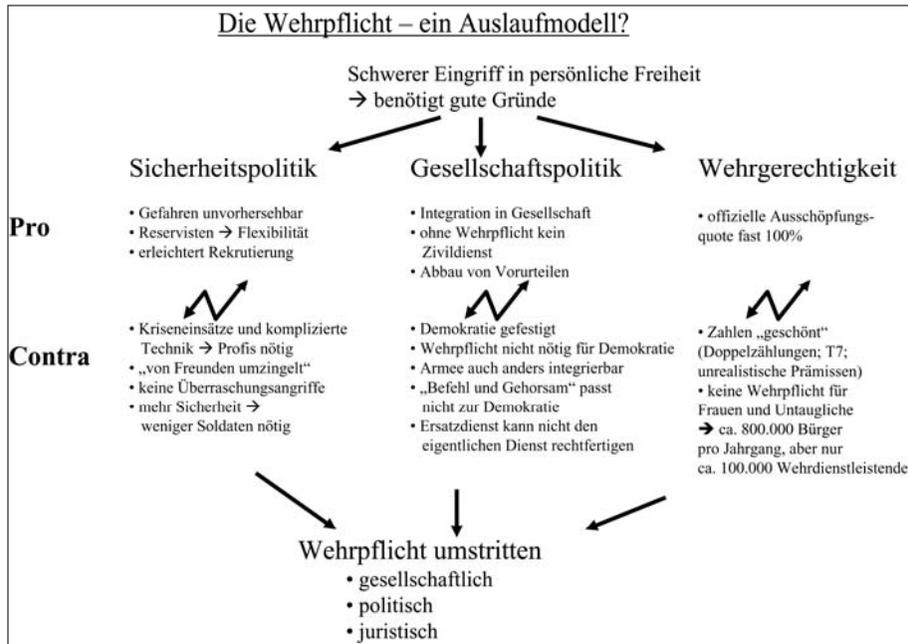


Abbildung 2: Darstellung komplexerer Dichotomien mit Syntheseansatz

4.2 Kombination mehrerer Kategorien in einem kognitiven Strukturbild

Viele Fragestellungen beinhalten hinsichtlich ihrer Komplexität mehrere Kategorien, wobei insbesondere die Kombination der Kategorien Betroffenengruppe und Vor- und Nachteile bedeutsam ist. In solchen Fällen bietet sich ebenfalls die Matrixdarstellung zur Strukturierung der Inhalte an. Abbildung 3 (Ökosteuern) zeigt ein Beispiel einer solchen Kombination, in der zusätzlich zu den beiden Kategorien noch eine weitere (Reaktionen) angefügt ist.

Ein Problem, das sich bei komplexen Themengebieten ergibt, ist die horizontale und vertikale Reduktion. So ist auf eine angemessene Breite und Tiefe der Themenbearbeitung zu achten. Gemeinhin wird im Unterricht die Tiefe zugunsten der Breite betont, da ein exemplarischer Teilaspekt eines großen Themas ausreichend Transferpotenzial aufweist und außerdem die Schüler lernen sollen, differenziert zu denken und zu argumentieren, was nur bei hinreichender inhaltlicher Tiefe möglich ist. Allerdings sollte die Breite eines Themas doch zumindest angesprochen werden, damit sich die Schüler möglicher weiterer Aspekte bewusst sind. Eine Lösung zeigt Abbildung 4. Im oberen Teil werden viele Aspekte aufgeführt (Breite), von denen einer exemplarisch vertieft nach Betroffenengruppen analysiert ist. Die anderen Punkte ließen sich bei Bedarf beispielsweise in den Folgestunden mit einem ähnlichen KS darstellen.

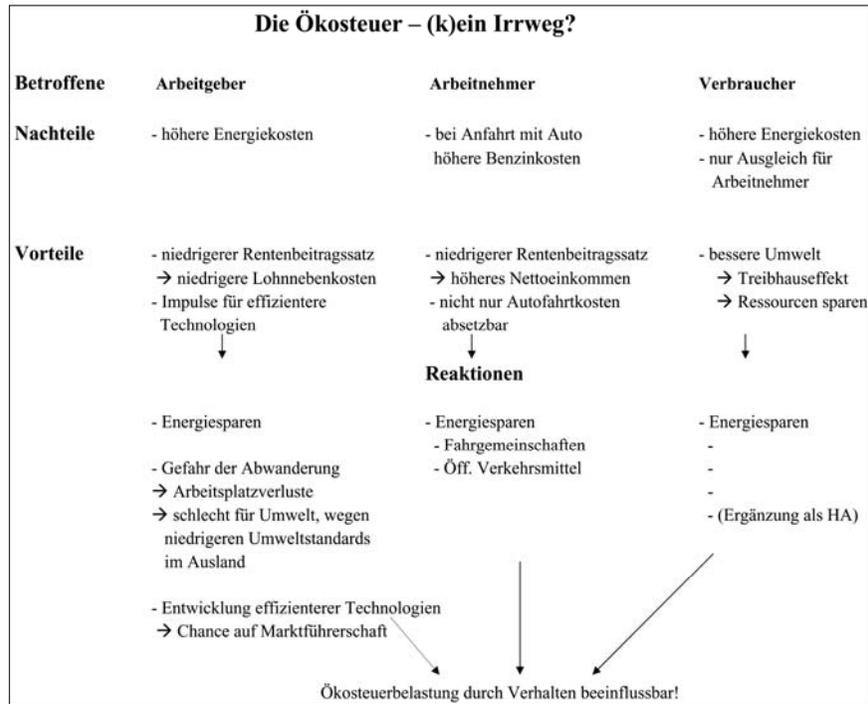


Abbildung 3: Kombination mehrerer Kategorien in einem kognitiven Strukturbild

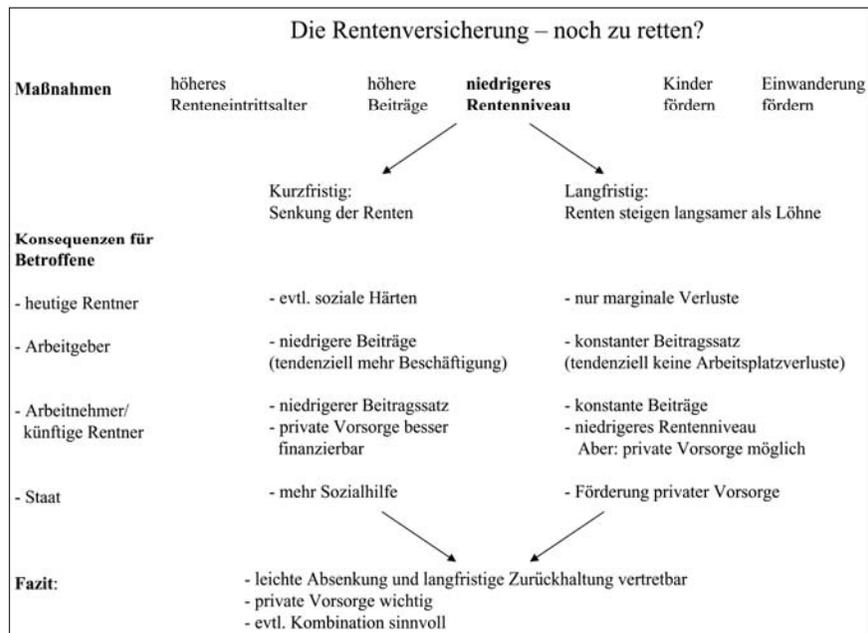


Abbildung 4: Vertiefung eines ausgewählten Aspekts bei gleichzeitiger Andeutung der Themenbreite am Beispiel der Kategorie Betroffene

4.3 Verdeutlichung der Kategorien Entscheidung und Alternative

Ein elementares Ziel politischer Bildung ist die Entwicklung von Urteilsfähigkeit, was systematisches Abwägen von Alternativen und ggf. Fällen reflektierter Entscheidungen beinhaltet. Hierfür bietet sich das Instrument der Entscheidungsbewertungstabelle an:

Zuerst werden die relevanten Kriterien aufgelistet (1) und mit einer Gewichtung (2) versehen. Diese Gewichtung muss für den Einzelfall begründet werden (3), darf also nicht willkürlich sein. Dann erhalten die zur Verfügung stehenden Alternativen (z.B. politische Parteien) einen begründeten (4) Punktwert (5). Diese Punkte werden mit der Gewichtung multipliziert (6), und anschließend addiert (7). Die Alternative mit dem höchsten Punktwert ist die günstigste. Dieses KS lässt sich auch gut in einer Tabellenkalkulation erstellen, was den Vorteil hat, dass die Formeln programmiert werden können und so unterschiedliche Szenarien leicht analysierbar sind.

Entscheidungsbewertungsmatrix am Beispiel politischer Parteien (Zahlenwerte willkürlich)			CDU			SPD			beliebig viele Alternativen ...
Entscheidungskriterium	Gewichtung (1-10)	verbale Begründung	verbale Begründung	Bewertung (1-10)	Gesamt (GxB)	verbale Begründung	Bewertung (1-10)	Gesamt (GxB)	
1 Wirtschaftskompetenz	2 9	3 hier ist jeweils die getroffene Gewichtung zu begründen; diese kann individuell variieren!	4 hier ist die Bewertung einer Alternative zu begründen	5 6	6 54	Begründung der Bewertung	4	36	
soziale Gerechtigkeit	5	3 ...	4 ...	5 2	6 10	...	6	30	
Umweltpolitik	4	...	...	4	16	...	5	20
beliebig viele Kriterien ...	...	...	...	...	...	...	...	...
					7 80	86			

Abbildung 5: Entscheidungsbewertungstabelle

In Übereinstimmung mit dem im Beutelsbacher Konsens formulierten Überwältigungsverbot sollen Schüler keine Gewichtungen beispielsweise des Lehrers übernehmen sondern individuelle Werte eingeben und begründen.

4.4 Darstellungen kausaler Zusammenhänge

Die Kategorie Ursache – Wirkung (ergänzt um eine an den Ursachen ansetzende Handlungsnotwendigkeit) ist strukturell unkompliziert abbildbar. Vom Bereich Ursache zeigt ein Pfeil in den Bereich Wirkung bzw. Konsequenzen, von dem wiederum ein Pfeil zu einem Sektor mit möglichen Handlungsnotwendigkeiten führt. Um zu verdeutlichen, dass die Handlungsmöglichkeiten an den Ursachen ansetzen sollten, kann von dort wiederum ein Pfeil auf den Ursachenbereich zeigen (siehe Abb. 6). Das Phänomen, um das es bei dem behandelten Themenkomplex geht, kann in der Mitte des Spannungsfelds Ursache – Wirkung –

Handlungsnotwendigkeit positioniert werden, wobei eine bloße Nennung (wie in Abb. 6) oder eine differenzierte Beschreibung möglich ist.

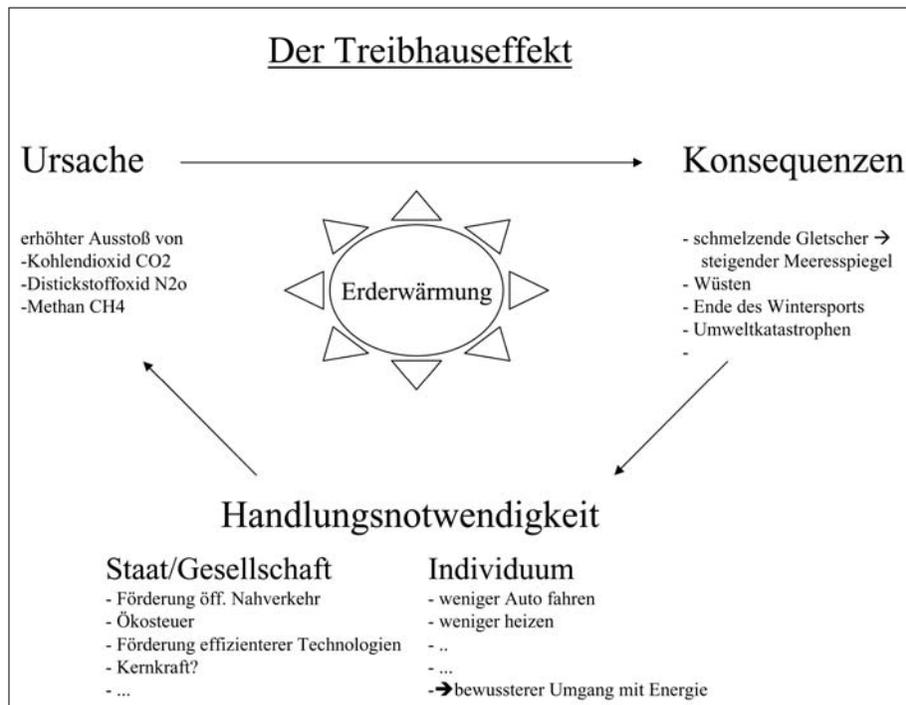


Abbildung 6: Lineare Darstellung von Kausalitäten

Die oben skizzierte Darstellungsform entspricht weitgehend dem sehr verbreiteten zielorientierten linearen Denken: Abhängig von Zielen und davon abweichenden Wahrnehmungen werden Probleme definiert, zu deren Lösung punktuelle Entscheidungen getroffen werden, in der Erwartungshaltung, sie zu lösen. Nur unzureichend berücksichtigt werden im Allgemeinen Nebenwirkungen der Entscheidungen, die häufig erst mit deutlicher Zeitverzögerung und an anderer Stelle auftreten. Nebenwirkungen können in ihren negativen Auswirkungen so stark sein, dass sie die mit einer Entscheidung beabsichtigten gewünschten Effekte bei weitem übertreffen. Bei komplexen Fragestellungen, und solche sind in Politik und Wirtschaft sehr häufig, ist monokausales, lineares Denken unangemessen. Stattdessen sollten die Vernetzungen bzw. das Wirkungsgefüge berücksichtigt werden. Im Hinblick auf das Ziel der Urteilsfähigkeit kann die Förderung des vernetzten Denkens kaum überschätzt werden. Undifferenzierten Forderungen (nicht nur von Schülern) beispielsweise an die Politik (z.B. „der Staat soll seine Nachfrage erhöhen um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren“) sind im Hinblick auf ihre auch unbeabsichtigten Konsequenzen zu untersuchen.

Ein geeignetes Darstellungswerkzeug zum Aufzeigen und Erarbeiten von Vernetzungen ist das Wirkungsdiagramm. Dabei werden einzelne Systemelemente durch Pfeile miteinander verbunden. Bei einer positiven Wirkungsrichtung („je mehr x desto mehr y“ bzw. „je weniger x desto weniger y“) ist ein + an

den Pfeil zu schreiben, während entgegenlaufende Zusammenhänge („je mehr x desto weniger y“ bzw. „je weniger x desto mehr y“) durch ein – repräsentiert werden. Zwei Striche am Pfeil, wie bei der Verbindung zwischen „Schulden“ und „Staatliche Maßnahmen“ zu sehen, deuten eine erhebliche zeitliche Verzögerung des dargestellten Zusammenhangs an.

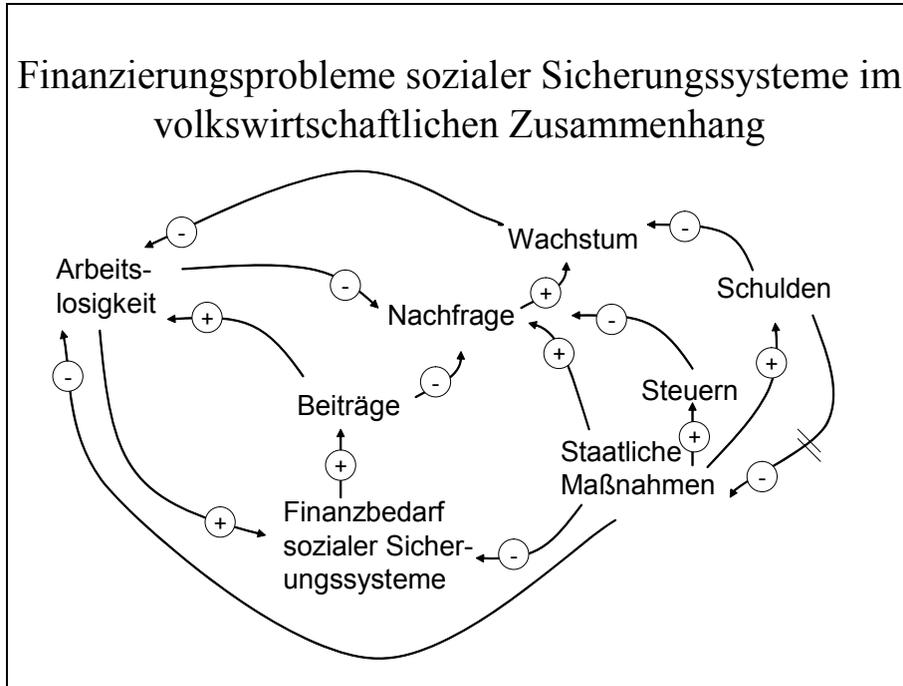


Abbildung 7: Vernetzte Darstellung von Kausalitäten – Wirkungsdiagramm zu sozialen Sicherungssystemen

Das in Abbildung 7 dargestellte Wirkungsdiagramm beinhaltet drei Rückkopplungsschleifen, die jeweils eskalierend sind, also eine Art Teufelskreis darstellen:

Ein steigender Finanzbedarf der sozialen Sicherungssysteme führt zu höheren Beiträgen. Dadurch steigt aufgrund höherer Lohnkosten die Arbeitslosigkeit, was zu weniger Beitragszahlungen bzw. weiter steigendem Finanzbedarf führt. In Stichworten seien noch die beiden anderen Schleifen angedeutet:

- Nachfrage – Wachstum – Arbeitslosigkeit
- Finanzbedarf – Beiträge – Nachfrage – Wachstum - Arbeitslosigkeit

Neben eskalierenden Rückkopplungsschleifen haben komplexe Systeme häufig auch sich ausgleichende Tendenzen. Ob eine Rückkopplungsschleife ausgleichend oder eskalierend ist, lässt sich leicht feststellen: Ist die Anzahl der negativen Wirkmechanismen einer Rückkopplungsschleife ungerade, handelt es sich um eine ausgleichende Schleife, bei gerader Anzahl ist die Wirkung eskalierend.

Kim (1992) empfiehlt, einige Regeln beim Erstellen von Wirkungsdiagrammen zu beachten:

- Statt Verben sollten Substantive verwendet werden, beispielsweise nicht ‚Beiträge erhöhen‘ sondern nur ‚Beiträge‘, da die Beiträge auch sinken könnten, was dann zu Irritationen führen würde.
- Die Variablen sollten so bezeichnet werden, dass sie sich auf Größen beziehen, die im Zeitverlauf zu- oder abnehmen können. Statt beispielsweise ‚Gefühlszustand‘ wäre eher ‚Zufriedenheit‘ zu wählen.
- Oft ist eine unabhängige Variable nicht nur mit einer abhängigen Variablen verbunden, sondern mit weiteren, evtl. unbeabsichtigten Variablen. Dies soll für mögliche Nebenwirkungen sensibilisieren, die auch zu modellieren sind. So haben staatliche Maßnahmen zur Erhöhung der volkswirtschaftlichen Nachfrage auch nachfragehemmende Steuern oder wachstumsreduzierende Haushaltsdefizite zur Folge.

Da Wirkungsdiagramme relativ leicht zu erstellen und gleichzeitig sehr anschaulich sind, eignen sie sich zur aktiven Auseinandersetzung mit komplexen Systemen im Unterricht, was auch empirisch bestätigt ist (Ossimitz 2000; Senge 1990; Sterman 2000). Damit Wirkungsdiagramme ihr Potenzial zur Verbesserung des Systemverständnisses bei Schülern entfalten können, müssen diese jedoch erst mit dem Instrument vertraut gemacht werden. Ist die notwendige piktoriale Literalität vermittelt (beispielsweise durch systematisches Erklären der Regeln anhand eines konkreten Falls), lassen sich Wirkungsdiagramme vielfältig in den Unterricht integrieren.

Eine Möglichkeit besteht darin, Schülern ein fertiges Wirkungsdiagramm zur Verfügung zu stellen und sie das dargestellte System untersuchen zu lassen. Um einen zielgerichteten Analyseprozess zu ermöglichen, sollten sie mit Fragen zum Systemverhalten konfrontiert werden. Bezogen auf das oben stehende Wirkungsdiagramm wären mögliche Fragen: Welche Konsequenzen haben höhere Beiträge? Welche Faktoren wirken auf die volkswirtschaftliche Nachfrage? Wozu führen staatliche Finanztransfers an die sozialen Sicherungssysteme?

Im Gegensatz zur Arbeit mit vorgegebenen Wirkungsdiagrammen hat deren Erstellung durch die Schüler den Vorteil, dass der selbstständige Konstruktionsprozess sowohl die Auseinandersetzung mit den Zusammenhängen als auch die Kreativität besser zu fördern vermag. Dies lässt sich methodisch umsetzen, indem Schüler eine verbale Fallschilderung gemeinsam mit dem Auftrag erhalten, ein entsprechendes Wirkungsdiagramm anzufertigen. Ist eine Lerngruppe mit dem Erstellen von Wirkungsdiagrammen komplexer Sachverhalte überfordert, kann sie auch mit vorgefertigten Diagrammen arbeiten, bei denen die Wirkungsrichtung fehlt. Indem die Schüler über die Wirkungszusammenhänge nachdenken, setzen sie sich ebenfalls intensiv mit den Sachverhalten auseinander.

Ferner können Schüler ohne vorgegebene Fallschilderung eine thematische Fragestellung in einem Wirkungsdiagramm bearbeiten, wobei der Einsatz sehr flexibel ist. So können Wirkungsdiagramme im Lehrer-Schüler-Gespräch gemeinsam an der Tafel oder in Einzel- bzw. Gruppenarbeit angefertigt werden. Ferner können sie – ähnlich wie Mind-Maps, siehe 4.5 – als grobes Orientie-

rungsinstrument zu Beginn einer Unterrichtsreihe genauso eingesetzt werden wie als Zusammenfassung zum Abschluss eines Themengebiets.

Zwar wird es auch mit Hilfe von Wirkungsdiagrammen kaum gelingen, ein Problem komplett zu erfassen, aber durch die Andeutung der zugrunde liegenden Komplexität lässt sich die Bereitschaft und Fähigkeit zu differenziertem vernetztem Denken entwickeln. Systemisches Denken ist darüber hinaus förderbar, indem zeitliche Verzögerungen von Entscheidungen in komplexen Systemen in den Blick genommen werden. Dies lässt sich im Unterricht sehr gut mit Computermodellierung und Simulation umsetzen (Arndt 2005).

4.5 Mind-Maps

Mind-Mapping ist eine hauptsächlich von Buzan entwickelte und verbreitete Methode, die durch gleichzeitige Ansprache der verbal-orientierten und der eher bildhaft arbeitenden Hirnhälften verbesserte kognitive Leistungen ermöglicht. Bei Mind-Maps werden verbale Informationen nicht untereinander, sondern räumlich verzweigt strukturiert. Von einem im Zentrum dargestellten Thema verzweigen sich Äste, an denen wiederum Unteräste stehen. Bei der Gestaltung von Mind-Maps wird die Verwendung von Bildern und Farben empfohlen (Buzan 2004; Nückles u.a. 2002).

Mit Mind-Maps lassen sich mehrere relevante Kategorien eines Themas sehr übersichtlich abbilden, indem sie an die Hauptäste positioniert werden. An den Unterästen erscheinen dann die jeweiligen Detailinformationen (siehe Abb. 8). Diese Struktur expliziert die Kategorien und ist leicht auf unterschiedlichste Fragestellungen transferierbar, was Mind-Maps als besonders geeigneten Bildtypus zur Förderung der kategorialen Bildung prädisponiert.

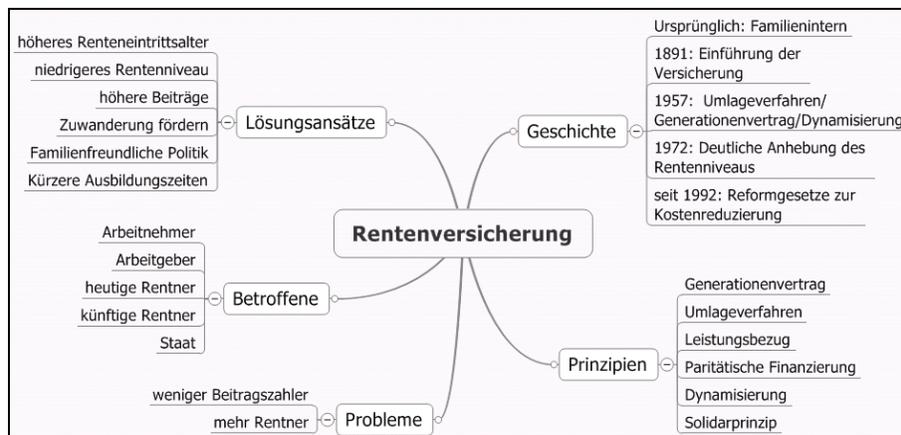


Abbildung 8: Mind-Map zur lerngerechten Darstellung mehrerer Kategorien

5. Fazit

Die vorangegangenen Beispiele zeigen auf, wie sich kategoriell erschlossene Unterrichtsthemen anschaulich darstellen lassen. Durch konsistente Zuordnungen bestimmter Typen kognitiver Strukturbilder zu Kategorien können Schüler deren Bedeutungsgehalt aufgrund des erhöhten Anschaulichkeitsgrads besser erfassen. Somit verstehen Schüler nicht nur die einzelnen Themen, sondern im Zeitverlauf auch das Instrument der Kategorien, was ihre Fähigkeit erhöht, sich politische Probleme selbstständig zu erschließen.

Darüber hinaus kann Unterricht effizienter vorbereitet werden, da die Planung von Tafelbildern systematisierbar ist, wenngleich die Entwicklung kognitiver Strukturbilder nach wie vor der Kreativität bedarf.

Anmerkung

- 1 Ein gut lesbares Schriftbild ergibt sich im Allgemeinen bei Verwendung von Druckschrift, ausreichender Größe, eng zusammenstehenden Buchstaben und größeren Abständen zwischen einzelnen Wörtern.

Literatur

- Arndt, H.: Komplexität im Unterricht – Einsatzmöglichkeiten des Wirkungsdiagramms (erscheint 2006)
- Arndt, H.: Simulation im Unterricht. Lehrer-Online: <http://www.lehrer-online.de/url/modellbildung-und-simulation>, 2005
- Buzan, T.; Buzan, B.: Das Mind-Map-Buch. Die beste Methode zur Steigerung ihres geistigen Potentials. Landsberg am Lech 2002
- Breit, G.: Die Arbeit mit den drei Dimensionen des Politischen – Vor- und Nachteile. In: Wochenschau-Methodik, 6/1993
- Bruner, J.S.: Studien zur kognitiven Entwicklung. Stuttgart 1971
- Dauenhauer, E.: Kategoriale Wirtschaftsdidaktik. Münchweiler 2001
- Gerhardt, V.: Kant. S. 438-445 in: Lutz, B. (Hrsg.): Metzler Philosophen Lexikon. 2. Auflage, Stuttgart 1995
- Giesecke, H.: Didaktik der politischen Bildung. München 1965
- Horster, G.: Aristoteles. S. 47-53 in: Lutz, B. (Hrsg.): Metzler Philosophen Lexikon. 2. Auflage, Stuttgart 1995
- Kim, D.: Guidelines for Drawing Causal Loop Diagrams. S. 5-6 in: The Systems Thinker. Vol. 3, 1992
- Klafki, W.: Studien zur Bildungstheorie und Didaktik. 10. Aufl. Weinheim 1975
- Klafki, W.: Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik. Weinheim 1985
- Langer-Geißler, T.; Lipp, U.: Pinwand, Flipchart und Tafel. 2. Auflage, Weinheim 1994
- Massing, P.: Wege zu einem kategorialen und handlungsorientierten Politikunterricht. In: Kuhn, H.-W.; Massing, P. (Hrsg.): Politikunterricht. Kategoriale und handlungsorientiert. Ein Videobuch. Schwalbach/Ts. 1999
- Massing, P.: Was heißt und wie ermöglige ich politische Urteilsbildung? S. 205-224 in: Massing, P.; Weißeno, G.: Politik als Kern der politischen Bildung. Wege zur Überwindung unpolitischen Politikunterrichts. Opladen 1995
- Nelson, D.L.: Remembering pictures and words: Appearance, significance and name. S. 118-124 in: Cermak, L.; Craik, I.M. (Hrsg.): Level of processing in human memory. Hillsdale 1979

- Nelson, D.L.; Reed, V.S.; Walling, J.R.: Pictorial superiority effect. S. 523-528 in: Journal of Experimental Psychology: Human Learning and Memory. Vol. 2, 1976
- Nückles, M.; Gurlitt, J.; Pabst, T.; Renkl, A.: Mind Maps und Concept Maps. Visualisieren – Organisieren – Kommunizieren. München 2004
- Ossimitz, G. (2000): Entwicklung systemischen Denkens. München
- Sander, W.: Politik entdecken – Freiheit leben: neue Lernkulturen in der politischen Bildung. Schwalbach/Ts. 2001
- Senge, P. (1990): The fifth discipline: the art and practice of the learning organization. New York
- Sterman, J. (2000): Business Dynamics. Systems Thinking and Modeling for a Complex World. Boston
- Sutor, B.: Politische Bildung als Praxis. Grundzüge eines didaktischen Konzepts. Schwalbach/Ts. 1992
- Weidenmann, B.: Lernen mit Bildmedien: psychologische und didaktische Grundlagen. Weinheim 1994
- Weidenmann, B.: Multicodierung und Multimodalität im Lernprozess. S. 45- 64 in: Issing, L.; Klimsa, P. (Hrsg.): Information und Lernen mit Multimedia und Internet. 3. Auflage, Weinheim 2002
- Weinbrenner, P.: Lernen für die Zukunft – Plädoyer für ein neues Relevanzkriterium der Politischen Bildung. S. 219-238 in: Sander, W. (Hrsg.): Konzepte der Politikdidaktik. Aktueller Stand, neue Ansätze und Perspektiven. Schwalbach/Ts. 1992

Die fremde Braut

Georg Weinmann



Georg Weinmann



Necla Kelek: Die fremde Braut. Ein Bericht aus dem Inneren des türkischen Lebens in Deutschland. Kiepenheuer und Witsch: Köln 2005, 272 S.

Seit dem Regierungsantritt der zweiten Großen Koalition in Deutschland hat die Politik das Thema „Migration“ – nicht zuletzt aus sicherheitspolitischen Erwägungen – weiter aufgewertet. Vorläufige Höhepunkte dieser Entwicklung sind der Integrationsgipfel der Bundesregierung vom 14. Juli 2006 und die „Deutsche Islamkonferenz“, die am 27. September 2006 stattgefunden hat. Noch liegen keine konkreten Ergebnisse vor – die Liste der beteiligten gesellschaftlichen Gruppen und politischen Akteure zeigt jedoch, dass diesem Politikfeld hohe Priorität eingeräumt wird. Vorläufer der aktuellen Debatte wie die Diskussionen und Kontroversen zur Bedeutung des Kopftuchs im Islam, zu Sinn und Zweck von Einbürgerungstests (vgl. u.a. Budrich, E.: Einwanderungspolitik – Integration – Einbürgerung. In: GWP 2/2006, S. 223-234) oder zur Benachteiligung von Migrantenkindern im deutschen Bildungssystem spielen bereits seit Längerem eine bedeutsame Rolle im politischen Diskurs.

Die Volkswirtin und Soziologin Necla Kelek möchte mit ihrem Buch „Die fremde Braut“ einen weiteren Akzent in der Integrationsdebatte setzen. Sie hält die Eingliederung von Türkinnen und Türken in die deutsche Gesellschaft für weitgehend gescheitert und versucht ihren Befund am Beispiel von Zwangsehen zu veranschaulichen. Sie ordnet dieses Phänomen in einen biografischen, (kultur)historischen und politischen Kontext ein, um dem Leser bislang weitgehend unbekannte Aspekte der Lebensformen von türkischen Migrantinnen und Migranten in Deutschland nahe zu bringen. Die politische Brisanz des Themas zeigt sich nach Auffassung der Autorin in zweierlei Hinsicht: Zum einen ignoriere die deutsche Rechtsprechung bislang weitgehend den Tatbestand von *Menschenrechtsverletzungen*, der durch Zwangsehen herbeigeführt werde: Zum Teil sehr junge Türkinnen werden in ihrer Heimat oftmals gegen ihren Willen mit in Deutschland lebenden türkischen Männern vermählt. Ist dann der Umzug nach Deutschland erfolgt, führen sie nicht selten eine fremdbestimmte Existenz in der „Kaza“, einer nahezu autonomen, traditionell geprägten Parallelwelt, die sich gegen westliche Einflüsse weitgehend abschotte. Zum anderen können nach

Meinung der Autorin Kompensationsmechanismen als Folge des Kulturbruchs und mangelnder Entfaltungsmöglichkeiten zu einer religiösen *Fundamentalisierung* der betroffenen Frauen und ihrer Familien führen. Emanzipationsbereite Türkinnen haben aus ihrer Sicht kaum die Möglichkeit aus dieser stark reglementierten Welt auszubrechen und von ihren Freiheitsrechten Gebrauch zu machen. Dieser rechtswidrige Zustand werde in Deutschland wegen mangelndem demokratischen Selbstbewusstsein meistens hingenommen. Auch die Furcht, bei Kritik als ausländerfeindlich zu gelten, führe zu Hemmungen bei der Auseinandersetzung mit derartigen Missständen. So zeige sich in letzter Konsequenz eine falsch verstandene Toleranz, die dem Geist des Grundgesetzes und der gesellschaftlichen Identitätsfindung in Deutschland zuwider laufe.

Der autobiographische Teil des „Berichts“ übernimmt für den Leser Orientierungsfunktion und führt ihn in die unterschiedlichen Lebenswelten der ersten und zweiten türkischen Migrantengeneration ein. Prägend für Necla Keleks kritische Sicht auf ihre Herkunftskultur – insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis der Geschlechter zueinander – sind ihre späte Kindheit in Istanbul und der Nachzug zu ihrem bereits in Deutschland lebenden Vater im Alter von 8 Jahren. Kelek empfand das Zuzugsland zunächst als „herzlose Fremde“ (S. 110). Dennoch ergaben sich für sie durch die weitere Sozialisation elementare Weichenstellungen, die zu einem veränderten Selbstverständnis und einem neuen Blick auf die Verhältnisse in ihrem Geburtsland führten. Eine Schlüsselrolle kommt dabei Bildungsinstitutionen wie Schule und Universität zu. Sie entwickelten sich für die Autorin zu Katalysatoren der Emazipation und legten auch die Grundlage für ihre akademische Beschäftigung mit dem Thema. So oszilliert die Anlage des Buches zwischen tiefen Einblicken in die persönliche Entwicklung Keleks und Forderungen an die deutsche Politik bzw. Gesellschaft. Abgeleitet werden diese u. a. von einer Reihe ausführlicher Gespräche und offener Interviews, deren Inhalte zusammenfassend wiedergegeben werden.

So eindrucksvoll die Schicksalsbeschreibungen sind, so deutlich zeigen sich allerdings auch Grenzen, was das Potenzial des Buches zur Verallgemeinerung von Grundaussagen betrifft. Sicherlich es richtig, einerseits auf die Universalität der Menschenrechte und ihr Kondensat im Grundgesetz zu verweisen. Andererseits vermittelt sich dem Leser der Eindruck, dass zwischen der vielfältigen Zustandsbeschreibung und den daraus entwickelten Forderungen eine Lücke in der empirischen Beweisführung besteht. So zeigt sich in einigen Passagen, dass die biografische Perspektive und die Durchleuchtung eines bestimmten Ausschnitts türkischer Lebenswirklichkeit in Deutschland die Sicht auf differenzierte gesellschaftliche Verhältnisse und ihre sozialwissenschaftliche Evidenz trüben können. Neuere Forschungen am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) sprechen beispielsweise dafür, dass die von Kelek angenommenen Segregationstendenzen gesamtgesellschaftlich bislang nicht das von ihr befürchtete Ausmaß angenommen haben.

Der Differenzierung zuträglich gewesen wäre sicherlich auch eine eingehendere Auseinandersetzung mit Gegenpositionen. Diese werden durch den journalistischen Grundton des Buches oft verkürzt und nicht selten individuell gefärbt wiedergegeben. Besonders deutlich wird dieser Umstand in den Ausführungen zur Kopftuch-Problematik. Auch hier zeigt sich, dass die gesellschaftliche

Wirklichkeit weitaus facettenreicher ist, als sie sich dem Leser durch die Lektüre von „Die fremde Braut“ stellenweise darstellt. So kommt beispielsweise eine kürzlich abgeschlossene Untersuchung der Konrad-Adenauer-Stiftung zu dem Ergebnis, dass sich ein Zusammenhang zwischen Kopftuch und Verfassungsfeindlichkeit nicht zwingend ergeben muss.

Darüber hinaus gerät bei der Anlage des Buches in einigen Abschnitten die Frage aus dem Blick, inwieweit Politik und Gesellschaft auf bestehende Defizite bereits reagiert haben. Freimütig gibt die Autorin zu, in rechtlichen Fragen über keine ausgeprägte Kompetenz zu verfügen (S. 231: „Ich bin keine Juristin, sondern Soziologin“). Dennoch wäre es einer Erwähnung wert gewesen, dass es über das eigenständige Aufenthaltsrecht für misshandelte Frauen in Deutschland eine breite öffentliche Debatte gegeben hat, bevor entsprechende Vorschriften in Gesetzesform gegossen wurden. Neben anderen hat sich vor allem der Deutsche Juristinnenbund für die Schließung dieser Gesetzeslücke stark gemacht.

Die lebhaftige Resonanz auf Keleks Bestandsaufnahme, Anklage und Aufforderung zur Diskussion zeigt, dass die Autorin wichtige Hintergründe der Migrationsproblematik thematisiert hat. Sie steht deshalb in einer Reihe mit Frauenrechtlerinnen wie Ayaan Hirsi Ali oder Seyran Ates. Die Vorgänge um die Absetzung der Mozart-Oper „Idomeneo“ an der Staatsoper Berlin aus Furcht vor Gewalttaten religiöser Extremisten zeigen, dass Fragen der Integration und des Umgangs mit politisch-religiösem Fundamentalismus noch stärker in die Mitte der deutschen Gesellschaft rücken. Keleks Buch ist deshalb von außerordentlicher Aktualität. Für die politische Bildung ist die Publikation in zweierlei Hinsicht von Relevanz: Zum einen erschließen sich dem Leser Aspekte der Lebenswirklichkeit vieler Türkinnen und Türken in Deutschland auf plastische Art und Weise. Zum anderen ergibt sich durch die biografische Fokussierung nahezu zwangsläufig die Notwendigkeit, Thema und Inhalt des Buches in einen breiteren Zusammenhang einzuordnen und die Thesen Keleks zu hinterfragen. Wenn auch immer wieder darauf hingewiesen wird, dass die Datenlage unübersichtlich oder sogar lückenhaft sei, können zahlreiche Quellen wie der „Datenreport“ des Statistischen Bundesamtes oder die Ergebnisse der neuesten „Shell-Studie“ auf didaktisch vielversprechende Weise zur Horizonterweiterung und fundierten Urteilsbildung beitragen. Dazu geeignet sind ebenfalls Beispiele gelungenener Integration wie Leben und Werk des Schriftstellers Feridun Zaimoglu. Nicht zuletzt spielen eigene, lebensweltliche Erfahrungen und Haltungen eine wichtige Rolle. Insofern kann Keleks akzentuierte Annäherung an das Thema als ein erster Schritt verstanden werden, dem komplementär ein zweiter zur systematischen Vertiefung folgen muss. So weitet sich auch der Blick auf politische Optionen, die dazu dienen, die Kluft zwischen Verfassungsanspruch und Verfassungswirklichkeit zu verringern.

Materialien und Literatur zum Thema

- Elisabeth Beck-Gernsheim 2006. Türkische Bräute und die Integrationsdebatte in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1-2/2006, S. 32-37
- Frank Jessen/Ulrich von Wilamowitz-Moellendorf 2006: Das Kopftuch – Entschleierung eines Symbols? Sankt Augustin/Berlin.(www.kas.de)
- Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: Bildung in Deutschland. Ein indikatorenge-
stützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld
- Wolfgang Schäuble 2006: Muslime in Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom
27.9.2006, S. 9
- Karen Schönwälder 2006: Bunter als die Politik behauptet. Abschottungstendenzen von Mi-
granten werden überschätzt, in: WZB-Mitteilungen 113 (September 2006), S. 21-25
- Martin Spiewak 2006: Vorbeter aus der Fremde, in: Die Zeit vom 21.9.2006, S. 17-21
- Dietrich Thranhart 2006: Migrations- und Integrationspolitik: Ära neuer Sachlichkeit?, in:
Roland Sturm/Heinrich Pehle (Hrsg.): Wege aus der Krise? Die Agenda der zweiten
Großen Koalition. Opladen/Farmington Hills, S. 149-168

Ingo Juchler legt in seinem Buch eine normative Fundierung der Politikdidaktik und damit einen wichtigen Beitrag zur Schärfung des Profils politischer Bildung vor. Er entwickelt eine Argumentation, die von den normativ gehaltvollen Prinzipien der westlichen Demokratie ausgeht, ein mit diesen korrespondierendes Bürgerleitbild offen legt und schließlich in der zentralen Kategorie der politischen Urteilskraft mündet.

Um den systemischen Bezugspunkt politischer Bildung erfassen zu können, bedient sich Juchler der politischen Philosophie. Während dabei einerseits in liberaler Tradition die Vorzüge der Repräsentation aufgezeigt werden, wird andererseits in eher republikanischer Tradition die Notwendigkeit einer korrigierenden Öffentlichkeit betont. Weil an dieser Stelle verschiedene demokratietheoretische Richtungen miteinander kombiniert werden, gelingt es dem Autor, in seine demokratietheoretische Position das Spannungsverhältnis von Repräsentation und Machtsteuerung einerseits sowie ‚belagernder Öffentlichkeit‘ (Habermas) andererseits zu integrieren.

In einem weiteren Schritt geht es um ein für diese Öffentlichkeit angemessenes Bürgerleitbild. Da die Öffentlichkeit eine entpersonalisierte und durch Massenmedien bestimmte sei, müsse man die Partizipation der Bürger an der Öffentlichkeit hauptsächlich als eine rezipierend-nachvollziehende denken. Die politische Urteilsbildung soll dann vor allem im Akt der Wahl politisch wirksam werden. Doch auch im Anschluss an die fachdidaktische Diskussion zu den Bürgerleitbildern kommt der Autor – hier aus pragmatischen Gründen (Vermeidung einer Überdehnung des Aufgabenbereiches politischer Bildung) – zu dem Schluss, dass der urteilsfähige Bürger ein anzustrebendes Leitbild abgibt. Nicht habituelle und prozedurale, sondern kognitive Kompetenzen sollten im Mittelpunkt des Politikunterrichts stehen.

Im weiteren Verlauf stellt sich die Frage, wie die angestrebte Urteilsfähigkeit näher bestimmt werden kann. Das entsprechende Kapitel bildet den didaktischen Kern des Werkes. Nach einem Rückblick auf die Ideengeschichte des Theorems der politischen Urteilsbildung in der bundesdeutschen Poli-

tikdidaktik kritisiert Juchler den gegenwärtigen Stand der Diskussion. Demnach werde politische Urteilsbildung heute weithin als eine individuelle Positionierung gegenüber politischen Sachverhalten verstanden, die die Kategorien der Effizienz (Was ist der Fall?) und der Legitimität (Was soll sein?) berücksichtigt. Der Autor konstatiert, dass dieses Konzept die Bürger individualistisch, „wie Monaden“ ohne Bezug zum Gemeinwesen urteilen lasse und somit das eigentlich Politische des Urteils verfehle. Aber gerade im Anschluss an die realistische und normative Elemente integrierende demokratietheoretische Konzeption Juchlers berücksichtigt m. E. der dyadische Begriff von politischer Urteilsfähigkeit konsequent sowohl Fragen der Zielerreichung als auch der normativen Angemessenheit. Ohne Aufgabe dieses Begriffs kann zusätzlich die von Juchler für politisches Urteilen als notwendig erachtete Verallgemeinerbarkeit gefordert werden. Sach- und Wertaspekte des politischen Urteils können und müssen insofern einer ‚erweiterten Denkungsart‘ unterzogen werden.

Da eine „erweiterte Denkungsart“ besonders angesichts globaler Interdependenzen bei gleichzeitiger politischer und kultureller Verschiedenartigkeit notwendig werde, widmet sich der Autor in den letzten beiden Kapiteln dem „Lerngegenstand Außenpolitik“. Der Verteidigung eines inhaltlichen Kanons sowie des kategorialen Ansatzes in der Politikdidaktik schließen sich jeweils Ausführungen zu zentralen inhaltlichen Schwerpunkten sowie kategorialen Begriffen des Lerngegenstandes der (deutschen) Außenpolitik an. Am Ende steht ein am Kanon und den Kategorien orientiertes „klassisches Lehrstück“ zur Außenpolitik, das die angestrebte politische Urteilsfähigkeit ausbilden helfen soll.

Das Buch ist anregend, gut geschrieben und eignet sich besonders für Leser, die an der theoretischen Entwicklung der Politikdidaktik interessiert sind. Durch den vorgeschlagenen Kanon, die Kategorien und das Lehrstück bietet es auch Anknüpfungspunkte für die curriculare Arbeit sowie die bildnerische Praxis.

Michael May



Juchler, Ingo (2005): Demokratie und politische Urteilskraft. Überlegungen zu einer normativen Grundlegung der Politikdidaktik. Wochenschau-Verlag. Schwalbach/Ts. (316 S.)



Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Großgruppenveranstaltungen in der politischen Bildung. Konzepte und Methodenüberblick. Gestaltung und Moderation in der Praxis, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2006, 91 S.

Unter Großgruppenveranstaltungen werden in dieser Broschüre Veranstaltungen mit mehr als 100 Teilnehmenden verstanden, die „Eventcharakter“ besitzen. Die Gestaltung solcher Veranstaltungen habe sich erfreulicherweise in den letzten Jahren vom traditionellen Vortragsschema durch Experten gelöst. Teilnehmerzentrierte gemeinsam initiierte Erfahrungsprozesse stehen im Zentrum, wodurch – anders als bei „normalen“ Konferenzen – ein offener Gestaltungsraum entsteht, den die Gruppe mit ihren vorhandenen Fähigkeiten selbst füllen muss. Die Großgruppe soll als „Soziotop“, als eine Art kreatives Feld fungieren; anstelle folgenlosen Darüberredens soll gemeinsame Gestaltung treten. Soweit der Anspruch.

In der Broschüre werden 12 Veranstaltungsformate vorgestellt. Einige dieser Formate sind in der politischen Bildung bereits bekannt: Zukunftswerkstatt, Szenario-Technik, Planungszelle/Bürgergutachten. Andere Veranstaltungsformate sind neu und innovativ: Appreciative Inquiry („wertschätzende Erkundungen“), Bürger- und Kundenforen, Erfolgsteam-Konzept, Experten-Laien-Dialog (Konsensuskonferenz, Bürgerpanel), Open Space, Perspektiven- und Planungswerkstatt, Real Times Strategic Change, World Café (Dialogrunden), Zukunftskonferenz (future search).

Die zuletzt genannten sechs Methoden werden in der praktischen Umsetzung genauer dargestellt. Bei der Vorbereitung von Veranstaltungen gelte es, drei Spannungsverhältnisse auszubalancieren: Zielgruppenfokussierung versus Pluralismus, Lebensweltbezug versus Expertenwissen, punktuelle Veranstaltung versus nachhaltige Wirksamkeit.

Die Darstellung der Veranstaltungsformate folgt einem einheitlichen Gliederungsschema: Kurzbeschreibung und Zielsetzung, Ablauf, Besonderheiten und Setting, Anwendungsgebiete, Leiterinformationen und Literaturempfehlungen. Die Broschüre enthält am Ende allgemeine Check-Listen für die Durchführung der Veranstaltungen. Die begrüßenswerte Handreichung hat zwar ein schickes Layout, das glänzende Papier verbunden mit der relativ kleinen Schrift erschwert die Nutzung gerade der Praxisteile leider. Die praktischen Anwendungsbeispiele beziehen sich häufig auf Anwendungen im Management von Unternehmen. Es wird also ein weiter Begriff von politischer Bildung zugrunde gelegt. Ob allerdings das folgende Beispiel noch etwas mit politischer Bildung zu tun hat, darüber muß die Bundeszentrale für politische Bildung künftig Rechenschaft geben: „Brain International ist ein Software-Unternehmen mit 750 Mitarbeiter/innen ... Zielsetzung von Brain International ist, der führende Anbieter von Standard-Software für den Mittelstand zu werden. Dazu ist es von großer Bedeutung, die bisherigen Software-Welten beider Firmen zu integrieren und eine neue gemeinsame Produktfamilie zu entwickeln. Diese Aufgabe obliegt dem Entwicklungsbereich mit 180 Mitarbeiter/innen. Von diesen kamen 170 drei Monate nach Bekanntgabe der Fusion zu einer zweieinhalb-tägigen Konferenz zusammen. Neben dem gegenseitigen Kennenlernen und Zusammenwachsen der Mitarbeiter/innen bestand das primäre Ziel der Konferenz darin, möglichst gute Rahmenbedingungen und Schubkraft für zehn neue, gemeinsame Schlüsselprojekte zu schaffen.“ (S. 39)

Tilman Grammes

Johannes Fritz, Johann-Raab-Weg 18, 91074 Herzogenaurach
joto.fritz@gmx.de

Dr. Thomas Grumke, Innenministerium NRW , Referat 611 , Haroldstr. 5 ,
40213 Düsseldorf
Thomas.Grumke@im.nrw.de

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Hermann Hartwich, Treudelbergkamp 12,
22397 Hamburg
hartwich-hh@online.de

Prof. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil, Johannes Gutenberg-Universität Mainz,
Fachbereich 12, Institut für Soziologie, Colonel-Kleinmann-Weg 2,
55099 Mainz
stefan.hradil@uni-mainz.de

Dr. Michael Krennerich, Institut für Politische Wissenschaft,
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Kochstr. 4,
91054 Erlangen
Michael.Krennerich@polwiss.phil.uni-erlangen.de

Prof. Dr. Roland Sturm, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg,
Institut für Politische Wissenschaft, Kochstraße 4, 91054 Erlangen
RDSTURM@phil.uni-erlangen.de

Prof. Dr. Jens Tenscher, Universität Koblenz-Landau,
Institut für Sozialwissenschaften, Kaufhausgasse 9, 76829 Landau
tenscher@uni-landau.de

Prof. Dr. Uwe Wagschal, Institut für Politische Wissenschaft, Marstallstraße 6,
69117 Heidelberg
uwe.wagschal@urz.uni-heidelberg.de

Dr. Georg Weinmann, Mühlenstr. 65b, 97877 Wertheim am Main
Georg.Weinmann@gmx.de

Prof. Dr. Olaf Winkel, FHVR Berlin , Alt-Friedrichsfelde 60 , D-10315 Berlin
o.winkel@fhvr-berlin.de