

## Zu diesem Heft

Moderne Gesellschaften sind funktional ausdifferenziert. Ihre Mitglieder sind spezialisiert. Lebensstile, Lebensformen, soziale Milieus sind pluralisiert. Die Einzelnen sind individualisiert. – All das kann man begrüßen. Das erhöhte die Freiheit von mancherlei Zwängen. Aber das wirft auch Fragen auf. Zum Beispiel die: Was hält eine so weitgehend fragmentierte Gesellschaft noch zusammen?

- Eine gemeinsame Kultur, Sprache und Religion? Wohl kaum noch. Wissenschaftler und Manager sprechen englisch. In vielen Stadtvierteln dominieren türkisch sprechende Muslime. Und woraus eine Leitkultur genau bestehen soll, können selbst ihre Verfechter nicht sagen.
- Hält eine auf „westliche“ Menschen- und Grundrechte konzentrierte Moral unsere so heterogen gewordene Gesellschaft zusammen? Auch daran kann man zweifeln: Die hierdurch erzeugten Konflikte beginnen beim Kopftuch und enden bei erzwungenen Ehen noch lange nicht.
- Ist soziale Gerechtigkeit, hergestellt durch wohlfahrtsstaatlichen Ausgleich, der verbindende Kitt? Der wird aber zusehends brüchiger: Die Hebel der Sozialpolitiker geraten immer kürzer, und die Proteste gegen Kürzungen tönen immer lauter.
- Binden schließlich Kommunikation zwischen Unterschiedlichen und Konfliktregulierung zwischen Streitenden die Gesellschaft zusammen? Auch an dieser Sisyphusarbeit nagen Zweifel: Ersetzt ständiges Bemühen um Kontakt und Frieden ein Konzept?

Bedenkt man dies, so wird verständlich, warum moderne Gesellschaften ihrer Integration so viel Bedeutung zumessen. Sie ist nämlich zum knappen Gut geworden. Eine Reihe von Beiträgen aus diesem Heft geht auf diese Problematik ein.

*Stefan Immerfall* stellt gleich zu Anfang in seinem Brennpunkt die Frage: „Kann Politik abspecken?“ Sie mischt sich seiner Ansicht nach immer mehr in Belange ein, die nur die Bürger selbst angehen. Liegt’s daran, dass nationale Politik in einer intern fragmentierten und extern eingebundenen Gesellschaft immer weniger bewegen kann, aber – nicht zuletzt aus Integrationsgründen – den Anschein aufrecht erhalten muss, fast alles ordnen zu können? Beigibt sich Politik deshalb sich auf Felder, die viele für privat halten?

Umweltziele sind weit aus dem Lager der Grünen in die Programme aller Parteien und in das Denken der meisten Bürger vorgedrungen. Ist hier ein neuer verbindender Konsens zu finden? Wenn wir im Fachaufsatz von *Jan Tilly* lesen, wie sehr auch der Konsens in der Klimadebatte sozial konstruiert ist und damit in anderen Ländern ganz anders aussieht, erscheint uns die Integrationskraft von Umweltzielen nicht mehr sehr verlässlich.

Wie gesellschaftsspaltend oder aber die Integrationskräfte einer pluralistischen Gesellschaft geradezu herausfordernd ist der Islam in Deutschland? Zwei Beiträge geben Antworten sehr unterschiedlicher Art. In der *www-Recherchehilfe* „Islam in Deutschland“ kommentiert *Alexander Niedermeier* Internet-Fundstellen zu all dem, was Sie über den Islam – wenn nicht schon immer wissen wollten, dann aber heute doch – wissen sollten. In Köln wird seit vielen Monaten über den Bau einer Moschee gestritten. *Edmund Budrich* dokumentiert diese Kontroverse und die vorgetragenen Argumente. Spätestens hier wird deutlich, dass es nicht zuletzt Emotionen sind, die die Integration einer modernen Gesellschaft so prekär, aber auch möglich machen können.

Informieren Sie sich auf der folgenden Doppelseite über den Gesamtinhalt dieser Ausgabe.

*Die Herausgeber*

### Jahrgang 56, 2007, Heft 3 – Inhalt

#### *Brennpunkt*

##### **Stefan Immerfall, Kann Politik abspecken?**

Politik mischt sich immer mehr in Belange ein, die nur die Bürger selbst angehen. Liegt's daran, dass nationale Politik in einer intern fragmentierten und extern eingebundenen Gesellschaft immer weniger bewegen kann, aber – nicht zuletzt aus Integrationsgründen – den Anschein aufrecht erhalten muss, fast alles ordnen zu können?

293

#### *Aktuelle Analyse*

##### **Charles B. Blankart, Wer soll für die Schulden von Bund und Ländern verantwortlich sein?**

Die horizontalen und vertikalen Finanzbeziehungen im Bundesstaat „Bundesrepublik Deutschland“ sind ein schwieriges Problem. Hier Lösungen zu finden, ist die Aufgabe der „Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II). Ein besonderer Aspekt des Problems liegt in der Frage, welche Verantwortung der Bund für Schulden der Länder trägt.

297

#### *Aktuelle Analyse*

##### **Ingo Schorlemmer, Osterweiterung und Lissabonisierung: Die neue EU-Strukturpolitik und deren Folgen für die Bundesrepublik Deutschland**

Mit dem am 1. Januar 2007 beginnenden neuen Planungszeitraum für die EU-Strukturpolitik, der bis 2013 reicht, haben sich zwei wichtige Neuerungen ergeben: Erstens ist die Strukturpolitik künftig den Zielen des Lissabon-Prozesses untergeordnet und zweitens ist das zur Verfügung stehende Budget nach der Ausweitung des Fördergebietes als Folge der EU-Osterweiterung knapper bemessen. Die aktuelle Analyse zeigt, wie sich diese Änderungen für Deutschland auswirken.

303

#### *Wirtschaftspolitische Kolumne*

##### **Hans-Hermann Hartwich, Schutz vor globalen Finanzinvestoren?**

„Mehr Schutz für deutsche Firmen“ fordert „die Wirtschaft“ (SZ v.16.7.07). Denn sie „fürchtet Übernahmen durch mächtige Fonds aus dem Ausland“ und fordert deshalb ein Einschreiten des Staates. Der Hilferuf überrascht. War da nicht die viel beschworene Notwendigkeit, den globalen Kapitalbewegungen freie Bahn zu geben oder zu lassen, damit allorts Finanzinvestoren zusammen mit den Banken für bestmögliche Finanzierungen von Investitionen sorgen könnten?

311

#### *Fachaufsatz*

##### **Henrik Uterwedde, Sarkozys Frankreich – nach der Präsidentenwahl?**

Nicolas Sarkozy ist der 6. Amtsinhaber in der bald fünfzigjährigen Geschichte der V. Republik. Er setzte sich in der Stichwahl mit 53% gegen seine sozialistische Kontrahentin Ségolène Royal durch. Aber ist Frankreich deswegen „Sarkozys Frankreich“ geworden? Die Hyperaktivität, die der neue Präsident seit seiner Wahl an den Tag legt, seine – in der französischen Presse bereits spöttisch kommentierte – rastlose Allgegenwart legen eine solche Deutung nahe. Ob Sarkozy allerdings Frankreich so prägen kann, wie seine Person, seine Amtsauffassung und sein politisches Programm das versprechen, wird man erst später beurteilen können.

317

#### *Fachaufsatz*

##### **Johannes Fritz, Wer sind die Nichtwähler und was bewirken sie?**

Ab den 1980er Jahren ging die Wahlbeteiligung auf allen föderalen Ebenen der Bundesrepublik zurück. Bereits in der Frage, ob dies eine Gefahr für die Stabilität der Demokratie darstellt, ist die Wahlforschung gespalten. Auch nach zahlreichen empirischen Untersuchungen blieben Nichtwähler weitgehend unbekannte Wesen. Der Artikel überprüft gängige Feststellungen und stellt die heterogene Gruppe der Nichtwähler nach verschiedenen Kriterien dar.

331

#### *Fachaufsatz*

##### **Werner J. Patzelt, Was für eine Art von ‚Demokratieerziehung‘ brauchen wir?**

Soll der Politikunterricht an deutschen Schulen zur Demokratie erziehen? Ja, wozu denn sonst! Doch soll er sich darauf beschränken, zur Demokratie zu erziehen? Dafür gibt es keinen Grund, und mit solcher Engführung wäre auch mehr eingebüßt als gewonnen. Ist aber überhaupt eine Alternative zu erörtern oder ist das Leitbild politischer Bildung ‚neu zu justieren‘?

343

Jahrgang 56, 2007, Heft 2 – Inhalt

<i>Fachaufsatz</i>	<b>Jan Tilly, Soziale Konstruktion von Wirklichkeit in Deutschland und den USA in der Klimadebatte</b> Die internationale Klimapolitik Deutschlands und der USA wird im Beitrag durch die Theorie des Sozialkonstruktivismus der Internationalen Beziehungen betrachtet. Unterschiedliche Bedeutungskonstruktionen in beiden Ländern, die in einem dynamischen Prozess zwischen Medien, Politik und Öffentlichkeit entstehen, erklären unterschiedliche Ausprägungen in der Klimapolitik.	355
<i>Fachaufsatz</i>	<b>Markus M. Müller/Daniel Schulz, Urban Governance – Stadtpolitik ganz privat?</b> Unter dem Schlagwort „urban governance“ werden neue Formen des Zusammenwirkens von privaten und öffentlichen Akteuren in kommunalen Angelegenheiten diskutiert. Der Beitrag zeigt ein in Deutschland neues Phänomen dieses Zusammenwirkens, so genannte Business Improvement Districts (BIDs). Das Konzept stammt aus Nordamerika und hat bereits in einzelnen deutschen Ländern Fuß gefasst. Der Beitrag beschreibt seine Besonderheiten, seine Probleme und die Grenzen des Policy-Transfers angesichts europäischer Ideen von Urbanität.	369
<i>Kontrovers dokumentiert</i>	<b>Edmund Budrich, Der Streit um eine neue Moschee in Köln @</b> Über den geplanten Moscheeumbau gibt es heftige Auseinandersetzungen. Gestritten wird weniger zwischen Türken und Deutschen, als vielmehr zwischen Vertretern verschiedener Auffassungen bzw. Ideologien auf deutscher Seite. Die Positionen reichen von strikt ablehnend über sorgfältig abwägend bis kompromisslos befürwortend. Die Dokumentation zeigt u.a., dass manche Argumentationslinien sowohl vom rechten Rand wie aus der Mitte der Gesellschaft kommen.	379
<i>www.Recherchehilfe</i>	<b>Alexander Niedermeier, Islam in Deutschland – Religion zwischen Integration und interkulturellem Konflikt @</b> Der Islam wird, so scheint es, von Teilen der deutschen Gesellschaft als Bedrohung gleichermaßen für die eigene Identität, den eigenen Wohlstand und nicht zuletzt die nationale wie internationale Sicherheit wahrgenommen. Die Recherchehilfe zeigt und kommentiert Internetquellen zum Thema.	391
<i>Rechtsprechung kommentiert</i>	<b>Heiner Adamski, Erbschaft und Erbschaftsteuer</b> Bei einer Erbschaft entsteht die Pflicht zur Zahlung einer Erbschaftsteuer. Die Erhebung dieser Steuer in ihrer derzeitigen Form ist vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt worden. Dabei geht es besonders um die Missachtung der grundgesetzlichen Bestimmung „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“. Als verfassungswidrig wird angesehen, dass Erben durch unterschiedliche Methoden der Bewertung von Vermögen erbschaftsteuerrechtlich nicht gleich behandelt werden.	407
<i>Didaktische Praxis</i>	<b>Susanne von Holten, Maren Würfel &amp; Jan Keilhauer, Themenzentrierte aktive Medienarbeit in der Schule – Ein Modellprojekt zum „Genetischen Fingerabdruck“ @</b> Die „Gentechnik beim Menschen“ wird als wichtige Schlüsseltechnologie des 21. Jahrhunderts angesehen, zugleich werden aber auch Bedenken über ihre möglichen sozialen und ethischen Folgen laut. Der Beitrag zeigt, wie man Medien in der Schule produktiv für die kritische Auseinandersetzung mit diesem Thema nutzen kann. Anhand der Darstellung eines Modellprojektes zu Gentests wird der Einsatz der Methode der themenzentrierten aktiven Medienarbeit beschrieben.	417
<i>Das besondere Buch</i>	<b>Josef Schmid: Richard Meng, Merkelland – Wohin führt die Kanzlerin?</b>	429
<i>Sammelbesprechung</i>	Sibylle Reinhardt, Die Transformation der politischen Bildung in Ostdeutschland – Stand der Forschung.	431

### GWP 3-07 im Netz

Zu dieser Ausgabe ergänzend finden Sie auf unserer website

#### als Volltexte:

*www-recherchehilfe: Alexander Niedermeier, Islam in Deutschland*

Alle URL-Angaben sind hier aktivierte Links, so dass Sie unmittelbar zu den Quellen klicken können. Der Artikel wird so zu einem digitalen Kompendium.

*Kontrovers dokumentiert: Edmund Budrich, Der Streit um eine neue Moschee in Köln*

Hier ist die Verlinkung besonders interessant, weil wir im gedruckten Heft nur knapp bemessene Zitate wiedergeben können, während Ihnen im Netz die vollständigen Texte zur Verfügung stehen.

#### Materialien:

Zum Beitrag

*Themenzentrierte aktive Medienarbeit in der Schule - ein Modellprojekt zum „Genetischen Fingerabdruck“*

- den Film der SchülerInnen und den Link auf ihre Internetseite
- Arbeitsblätter zur Erarbeitung von Fach- und Diskurswissen zum „Genetischen Fingerabdruck“
- Arbeitsblätter zur Vorbereitung der SchülerInnen auf eine Expertendiskussion zum Thema „Genetischen Fingerabdruck“.

#### Archivtexte zum Nachschlagen:

- Zur familienpolitischen Diskussion: die *www.Recherchehilfe* aus Heft 1-07 (*Marina Hennig, Internetressourcen zum Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf*) und die *Kontrovers-Dokumentation* aus Heft 2-07 (*Edmund Budrich, Streit um Kinderkrippen*)
- Zur Bahnprivatisierung: die *Kontrovers-Dokumentation* aus Heft 1-07 (*Florian Fuß, Getrennt oder gemeinsam – Die Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn*)
- Zur Journalisten-Strafverfolgung wegen „Beihilfe zum Geheimnisverrat“: die kommentierte *Rechtsprechung* aus Heft 2-07 (*Heiner Adamski, Pressefreiheit*)

#### Ständige Inhalte:

- Ausführliche Inhaltsangaben zu jüngeren Ausgaben von GWP und die Vorschau auf das kommende Heft
- Das Archiv mit den Inhaltsangaben der Hefte ab dem Jahrgang 2000
- Leseproben
- Grundsatzinformationen für Interessenten und Autoren

# Kann Politik abspecken?

*Stefan Immerfall*



Stefan Immerfall

Politik ist ein selbstreferentielles System, lernt man im 1. Semester Soziologie. Sie folgt ihren eigenen Spielregeln. Sie beansprucht gesellschaftliche Probleme zu lösen, muss sich aber in erster Linie mit sich selbst beschäftigen. Das hört sich kompliziert an, erklärt aber vieles. Zum Beispiel den Aktionsplan gegen Übergewicht und falsche Ernährung. Was war geschehen?

Die Woche zuvor hatte die Presse aufgeregt berichtet, die Deutschen seien die dicksten Europäer. Dass die Zahlen falsch berechnet wurden – die unterdurchschnittlich übergewichtige Altersgruppe der 18 bis 24-Jährigen wurde für die deutschen Zahlen nicht einbezogen – spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle. Auch nicht, dass die Verfasserin der Studie, die International Association for the Study of Obesity (IASO) nicht ganz uneigennützig vor den Dicken warnt, wird sie doch von der pharmazeutischen Abnehmindustrie gesponsert. Wichtig ist, „ein ernst zu nehmendes gesellschaftliches Problem“ (Horst Seehofer) liegt vor.

Dann gibt es zwei Politiker, die endlich wieder in der Öffentlichkeit positiv auffallen wollen, Agrarminister Seehofer und Gesundheitsministerin Schmidt. Wir müssen mit einem Thema punkten, sagen sich unsere beiden Politiker, bei dem sich auch unsere Parteien einig sind, denn Koalitionskrach gab es in den letzten Wochen genug.

Nun muss dem erkannten Problem „entgegengewirkt werden“ (Seehofer). Flugs wird ein Plan präsentiert, gar ein „Aktionsplan“. Und zwar gleich bis 2020 - an solch lange Zeiträume haben sich nicht einmal die Herren Honecker und Breschnjew gewagt. Ein Name ist auch schnell gefunden: „Gesunde Ernährung und Bewegung“. Es ist nur ein Zufall, dass ausgerechnet die beiden „dicksten“ Minister im ganzen Kabinett (Minister Gabriel zählt hier nicht, der ist nach regierungsamtlichem Maßstab „fett“) die Zunahme des Übergewichts „stoppen“ wollen. So ist also das Tandem Horst Seehofer/Ulla Schmidt endlich wieder einträchtig in die Medien gekommen.

Und welche Folgen wird der Aktionismus sonst noch haben? Zunächst einmal gar keine. Es ist lange erwiesen, dass „Appelle an die Vernunft“ (Seeho-

fer“) für das tägliche Verhalten weitgehend folgenlos bleiben. Essverhalten wird kaum über den Kopf gesteuert. Wird eine Gesundheitspolizei eingerichtet, die Küchen und Kühlschränke nach strafbaren Kalorien durchsucht? Das wird das Bundesverfassungsgericht nicht erlauben. Werden Dicke künftig im Beruf nicht mehr befördert? Das geht nach dem Anti-Diskriminierungsrecht der EU nicht. Müssen Nahrungsmittel künftig strenger informieren? Da sei die die Lobby der Ernährungsindustrie vor. Stattdessen wird die Politik vermutlich eine neue Agentur schaffen, die den wackeren „Trimmy“ aus den siebziger Jahren mit Baggy-Pants und Irokesenhaarschnitt modernisiert. Es kann nicht schaden, sollten dabei ein paar Posten für verdiente Parteimitglieder abfallen. So geschehen bei der Deutschen Energie-Agentur GmbH, die seit Ende 2000 mit über 30 Millionen Euro öffentlicher Mittel so schöne Ideen unters Volk bringt, wie die, dass man auch mal den Stand-Bye-Schalter ausmachen könnte.

Mag die Luftblase „Aktionsplan Ernährung“ auch bald vergessen sein, so stellt sie doch ein weiteres Puzzlestück für die Übergriffe gerade auch des demokratischen Staates in das gesellschaftliche und private Leben dar. Das politische System strebt nach mehr, nicht nach weniger staatlicher Aktivität. Seine Ausdehnung sollte nicht mit der Lösung sozialer Probleme verwechselt werden.

Beispiel Unternehmensbeteiligung. Unbestritten sollte sein, dass das Produktivvermögen breiter verteilt werden muss. Doch SPD und CDU streiten sich nicht darum, wie dieses Ziel möglichst zwanglos erreicht werden könnte, sondern nur um die Art staatlicher Einnischung. Die SPD fordert eine indirekte Unternehmensbeteiligung („Deutschlandfond“), was einem riesigen Staatsfond gleichkäme. Die Union spricht sich für eine direkte Beteiligung an den Unternehmen aus, die großzügig sozialabgabenfrei gestellt werden soll, ohne zu sagen, dass dies von Dritten finanziert werden muss. Politiker wollen sagen, wir tun was für euch, und deshalb dürfen wir uns auch in euer Leben einmischen.

Beispiel Integrations- und Islamgipfel. Auch hier ist zu begrüßen, dass die Tatsache der Einwanderungsgesellschaft nicht länger verleugnet wird. Doch es ist nicht ungefährlich, wenn der Staat „die Integration“ nun in die Hand nehmen will. Ein einseitiger Fokus auf staatliche Maßnahmen verdrängt private Anstrengungen, weil er sie als überflüssig erscheinen lässt. So wurden denn auch Nicht-Regierungs-Organisationen mit langjähriger Erfahrung in der Integrationsarbeit zum Integrationsgipfel gar nicht erst eingeladen. Integration entscheidet sich aber zuallererst vor Ort, d.h. in den Städten, Gemeinden und Nachbarschaften.

Zurück zum „Aktionsplan Ernährung“: Sind Bewegungsarmut und Übergewicht unwichtige Themen nur weil sich die Politik ihrer annimmt? Natürlich nicht, doch das Ernährungs- und Bewegungsverhalten der Bürger ist nicht Sache des Staates. Sondern der Gesellschaft. Das sind Schulen, die sich gegen die andauernde Beschneidung des Sportunterrichts wehren. Solche Schulen betreiben einen modernen Sportunterricht, der nichts mehr mit dem miefigen Kasernenhofdrill von einst zu tun hat, sondern zum körperlichen und psychischen Wohlfinden aller Schüler beiträgt und sie damit nachweisbar fitter für andere Unterrichtsfächer macht. Das sind Kindergärten, die mit erprobten

Lernprogrammen ihre Schützlinge spielerisch auf den Geschmack gesunder Ernährung bringen. Sportvereine sind gefragt, die den Übergang von der trendigen Erstsportart zu einem bewegungsorientierten Lebensstil schaffen und so ihre Mitglieder jahrzehntelang bei der sportlichen Stange halten. Wichtiger als Regierungskampagnen sind Firmen, die wissen, dass ihre Belegschaft künftig älter sein wird und daher die Arbeitsfähigkeit ihrer Mitarbeiter vorausschauend erhalten wollen. Wir brauchen Hochschulen, die den wachsenden Bedarf nach professioneller Gesundheitsförderung praxisnah befriedigen. Das Beste aber, was Politik tun könnte, wäre selbst abzuspecken. Dazu ist ein Aktionsplan aber nicht in Sicht.



**Alexander Gallus  
Eckhard Jesse (Hg.)  
Staatsformen von  
der Antike bis zur  
Gegenwart**

**Ein Handbuch**

2., aktual. und erg. Auflage

(UTB für Wissenschaft 8343 L)

2007. 415 S. Mit 37 Tab. Br.

ISBN 978-3-8252-8343-8

Angesichts der Herausforderungen, die der Prozess der Globalisierung für die Nationalstaaten darstellt, ist es angebracht, über die Perspektiven des Staates im 21. Jahrhundert nachzudenken. »Staat« darf dabei jedoch nicht als abstraktes, gleichsam aus der Geschichte gelöstes Phänomen betrachtet werden. In diesem Handbuch werden daher Modelle politischer Ordnung vom Altertum bis zur Gegenwart beleuchtet, und zwar aus einem doppelten Blickwinkel. Erstens findet die Reflexion der Realgeschichte (Staatsform) Berücksichtigung, zweitens die Reflexion der Ideengeschichte (Staatsidee). Das Buch verbindet in interdisziplinärer Weise historische Analyse mit vergleichend-politikwissenschaftlicher Methode. Worin bestanden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den verschiedenen Staatsformen der einzelnen Epochen? Welche Ausprägung wurde jeweils für die Beste gehalten? Wie verhielten sich Staatsverfassung und Verfassungswirklichkeit zueinander, wie Wandel und Kontinuität? Der Band spannt einen Bogen von der ehrwürdigen antiken Staatsformenlehre bis zur modernen Vergleichenden Regierungslehre.

URSULAPLATZ 1, D-50668 KÖLN, TELEFON (0221) 91390-0, FAX 91390-11



Böhlau

K Ö L N W E I M A R W I E N

UTB8343070330

# Wer soll für die Schulden von Bund und Ländern verantwortlich sein?

Charles B. Blankart



Charles B. Blankart

## Zusammenfassung

Die horizontalen und vertikalen Finanzbeziehungen im Bundesstaat „Bundesrepublik Deutschland“ sind ein schwieriges Problem. Hier Lösungen zu finden, ist die Aufgabe der „Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II). Ein besonderer Aspekt des Problems liegt in der Frage, welche Verantwortung der Bund für Schulden der Länder trägt.

Die Föderalismuskommission II hat am 22. Juni 2007 ihre erste öffentliche Anhörung von Sachverständigen veranstaltet. 18 Experten haben in bis zu 100-seitigen Gutachten einen Katalog von 226 Fragen der Kommission abgearbeitet. In den Fragen geht es darum, wie die Aufnahme neuer Schulden erschwert und Altschulden abgebaut werden können. Die meisten Teilnehmer plädierten für neue Bundeskompetenzen. Die Verschuldung von Bund und Ländern müsse einheitlichen Regeln unterstellt und von oben nach unten administriert werden.

Prof. Charles B. Blankart, Humboldt-Universität Berlin, unter dessen Federführung sich zuvor schon ein Gutachten des wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium mit dem Problembereich befasst hat, wendet sich gegen diese Aushöhlung des Föderalismus. Es gehe nicht darum, den Föderalismus zu reformieren, indem man ihn abschaffe. Er stellt uns hier seine Grundsatzbemerkung zum Abdruck zur Verfügung, mit der er seine Antworten zum Fragenkatalog der Kommission einleitet. (Red.)

„Wo sind die größten Probleme im Bereich der Finanzverfassung zu verorten? Welche Probleme sollen im Rahmen der weiteren Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vordringlich gelöst werden?“ Mit diesen Fragen leitet die Föderalismuskommission den Fragenkatalog an die Sachverständigen ein. Ich möchte in der folgenden Reihenfolge vier Punkte nennen:

- (1) Der bisherige Schuldenverbund zwischen Bund und Ländern und die damit verbundene mangelnde Schuldnerselbstverantwortung der Bundesländer
- (2) Die mangelnde Steuerautonomie der Länder und der Finanzausgleich
- (3) Folgen des Bevölkerungsrückgangs und die regionale Infrastruktur
- (4) Der Übergang zur Schuldnerselbstverantwortung

*Ad (1)* Eines der größten, wenn nicht das größte Problem im Bereich der Finanzverfassung liegt in der Frage: *Wer zeichnet für die Schulden von Bund und Ländern verantwortlich?* Wer bezahlt zuletzt? Hierzu gibt es zwei Prinzipien: die *Schuldnerselbstverantwortung* oder die *kollektive Schuldenverantwortung*. Bisher galt in der Bundesrepublik das Prinzip der kollektiven Schuldenverantwortung. Für die Schulden jedes Landes

und des Bundes, garantiert der gesamte Bundesstaat, d.h. Bund und Länder zusammen. Die größte Last entfällt dabei auf den Bund. Will er die Zügel nicht fahren lassen, sondern die Finanzen im Bundesstaat im Gleichgewicht behalten, so bleibt ihm als Letztbezahler gar nichts anderes übrig, als die Länder so unter seine finanzielle Kontrolle zu nehmen, dass er ihnen eine autonome Verschuldung praktisch verbietet oder ihnen diese nur in sehr engen Grenzen zugesteht und Übertretungen mit Strafen sanktioniert. Staatssekretärin Barbara Hendricks sagt es ganz deutlich: „Wir brauchen ein Bundesgesetz, das regelt, wie besonders schwierige Haushaltslagen verhindert werden können. Dazu müssen wir eindeutige Verschuldungsgrenzen definieren und die Verletzung der Vorgaben mit Sanktionen ahnden.“

Man muss sich entscheiden zwischen Schuldnerselbstverantwortung mit Föderalismus und kollektiver Schuldenverantwortung und Einheitsstaat.

Die Länder werden so zu einer Art Départements ohne Verschuldungsautonomie. Art. 109 Abs. 1 GG, der die Unabhängigkeit von Bundes- und Landeshäushalten festschreibt, würde praktisch aufgehoben.

Wird an der kollektiven Schuldenverantwortung von Bund und Ländern festgehalten, so ist der Weg zum Einheitsstaat unausweichlich.

Anders gesagt: Wird an der *kollektiven Schuldenverantwortung* von Bund und Ländern festgehalten, so ist der Weg zum Einheitsstaat unausweichlich. Der Bund kann gar nicht anders, wenn er seine Letztverantwortung ernst nimmt. Die Aufgabe der Föderalismusreform II besteht dann darin, den Föderalismus mehr oder weniger abzuschaffen. Dies hat durchaus seine Logik; denn die heutige Mischung von Verschuldungsautonomie mit kollektiver Schuldenverantwortung ist widersprüchlich. Jeder darf sich verschulden, aber die Folgen der Überschuldung auf die anderen übertragen. Bundestag und Bundesrat haben erkannt, dass diese Versicherung nicht funktionieren kann und daher die Verschuldung zum zentralen Reformanliegen der Föderalismusreform II erklärt.

Es gibt jedoch ein anderes Modell: Die *Schuldnerselbstverantwortung* von Bund und Ländern. Der Bund steht dann nicht mehr als Retter in der Not im

Hintergrund der Länder. Vielmehr müssen sich die Länder selbst mit ihren Gläubigern auseinandersetzen. Auch ein solcher Föderalstaat ist stabil wie die Beispiele der Vereinigten Staaten und der Schweiz zeigen. Die bisher praktizierte Mischlösung mit Haushaltsautonomie ohne Schuldenverantwortung ist es jedoch nicht, wie die Schuldenentwicklung in vielen Bundesländern zeigt. Man sollte sich daher nicht in die eigene Tasche lügen und wider besseres Wissen eine Vermischung von Verschuldungsautonomie der Länder und gleichzeitiger Schuldenverantwortung des Bundes(staates) anstreben. Man muss sich entscheiden zwischen Schuldnerselbstverantwortung mit Föderalismus und kollektiver Schuldenverantwortung und Einheitsstaat.

Das Bundesverfassungsgericht weist in seinem Berlin-Urteil von 2006 den Weg, indem es im Fall von Berlin Verschuldungsautonomie und Schuldenverantwortung bei den Ländern zusammenführt. Es hat den Punkt, an dem der Bund zur finanziellen Verantwortung für ein Bundesland herangezogen wird, in weite Ferne gerückt. Wenn also ein Land in Zahlungsschwierigkeiten gerät, so muss es sich zuerst einmal selbst helfen. Der Bund kann nicht auf Hilfeleistung verklagt werden. Weiter schreibt das Bundesverfassungsgericht: Erst „wenn die Haushaltsnotlage eines Landes ... ein so extremes Ausmaß erreicht hat, dass ein bundesstaatlicher Notstand im Sinne einer nicht ohne fremde Hilfe abzuwehrenden Existenzbedrohung des Landes als verfassungsgerecht handlungsfähigen Trägers staatlicher Aufgaben eingetreten ist“, wenn also die Kernfunktionen des Landes nicht mehr erfüllt werden können – und nur soweit – ist der Bund in der Pflicht. Dann „ist bundesstaatliche Hilfeleistung durch Mittel zur Sanierung als ultima ratio erlaubt und dann auch bundesstaatlich geboten.“ Der Bundesstaat soll also als „ultima ratio“ sicherstellen, dass ein Bundesland von den Gläubigern nicht zerschlagen

wird. Die nähere Ausgestaltung dieser auf einige Kernbereiche des Landes zu recht gestützten Bundeshaftung überlässt das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber für die Föderalismusreform II.

In der bisherigen Reformdiskussion ist viel von Schuldenschränken, Schuldenbremsen, Stabilitätspakt, Stabilitätsrat usw. die Rede. Alle diese Instrumente werden bei *kollektiver* Schuldverantwortung benötigt. Denn es muss sichergestellt werden, dass sich nicht einzelne Bundesländer zu Lasten der Ländergesamtheit und des Bundes verschulden. Konsequenterweise führt ein solches Normensystem in Abweichung von den Wegweisern des Bundesverfassungsgerichts zum Einheitsstaat. Wenn also der von der Kommission entwickelte Fragenkatalog mit Haushaltsüberwachungsverfahren und dergleichen beginnt, so ist damit schon eine Vorentscheidung getroffen, den Föderalismus abzubauen und in Richtung Einheitsstaat zu gehen – ohne näher zu betrachten, dass es alternativ den Weg gibt, durch Schuldnerselbstverantwortung den Föderalismus zu stärken. Schuldnerselbstverantwortung wird im Fragenkatalog erst weiter hinten angesprochen. Sie sollte aber von Anfang an gleichwertig diskutiert werden. Bei Schuldnerselbstverantwortung werden den Ländern die Schuldenschränken nicht von oben oktroyiert, sondern sie verhandeln selbst mit den Gläubigern über das tragbare Maß an Verschuldung und setzen sich selbst (aus Eigeninteresse) eine für sie angemessene Schuldenbremse, weil sie ja für ihre Schulden verantwortlich sind. In den Vereinigten Staaten und in der Schweiz unterwerfen sich die Gliedstaaten freiwillig einem strengen Regime von Schuldenschränken, weil sie so ihre Bonität gegenüber den Gläubigern erhöhen und günstigere Verschuldungskonditionen erzielen. Schuldnerselbstverantwortung, wie sie auch das Bundesverfassungsgericht nahe legt, beinhaltet also eine Föderalismusreform von

unten nach oben. Diese Verantwortungsregelung gilt es in der Föderalismusreform II zu konkretisieren.

*Ad (2) Steuerautonomie ist für die Länder* bei Schuldnerselbstverantwortung von Bedeutung. Nicht nur können die Länder dann Steuern und Leistungsniveau aneinander anpassen, sondern sie sind dank ihrer Steuern auch kreditfähig. Anpassungen finden nicht nur auf der Ausgaben-, sondern ebenso auf der Einnahmenseite statt. Deswegen sind Steuerautonomie- und Schuldnerselbstverantwortung eng miteinander verknüpft.

Bei *kollektiver Schuldverantwortung* ist Steuerautonomie nicht so wichtig. Die Länder erhalten „nach Bedarf“ eigene Mittel aus Steueranteilen vom Bund und zum Fine-tuning Finanzausgleichsmittel. Die Erhebung eigener Steuern kann in einem solchen Staat sogar Nachteile haben. Wenn die Länder zusätzlich aus eigenen Stücken Steuern erheben, dann laufen sie Gefahr, dass ihnen diese bei der Mittelverteilung vom Zentralstaat wieder angerechnet werden und die Bürger somit zweimal bezahlen.

Anders bei Schuldnerselbstverantwortung. Hier hat der Finanzausgleich nicht nur Mittelzuteilungscharakter. Er nimmt vielmehr in erster Linie die Funktion einer Versicherung wahr. Auch wenn die Einnahmen zurückbleiben, soll das Land in der Lage sein, seine gewohnten Dienstleistungen zu finanzieren und umgekehrt an die anderen Länder zu leisten, wenn es ihm gut geht. Im Idealfall sind die Karten verdeckt, bevor das Spiel beginnt. Das Bundesland kann also nicht auf eine gute oder schlechte Finanzlage hinarbeiten. Je mehr jedoch schon bekannt ist, wer Gewinner und damit Zahler und wer Verlierer und damit Empfänger in diesem Spiel ist, desto mehr besteht die Gefahr, dass beide, Gewinner und Verlierer, in ihren Anstrengungen nachlassen. So hat sich der deutsche Finanzausgleich schon sehr stark zu einem Steuer-Subventionssystem entwickelt, das zu gegebener Zeit,

So hat sich der deutsche Finanzausgleich schon sehr stark zu einem Steuer-Subventionssystem entwickelt.

spätestens nach Ablauf der gegenwärtigen Vereinbarungen im Jahr 2019 einer Revision in Richtung eines anreizkompatiblen Versicherungssystems bedarf.

Das bedeutet aber nicht, dass der Finanzausgleich aus der Föderalismusreform II auszuklammern ist. Im Gegenteil: Weil die derzeitigen Regelungen noch bis zum Jahr 2019 laufen, kann schon heute das beabsichtigte neue System beschlossen werden. Dann kann sich jedes Bundesland darauf einstellen. Es bedarf dann, wenn es soweit ist, keiner weiteren Übergangsfristen.

*Ad (3): Folgen des Bevölkerungsrückgangs und regionale Infrastruktur:* Bis anhin stellte Deutschland einen ziemlich gleichmäßig bevölkerten Lebensraum dar (anders als beispielsweise die skandinavischen Staaten oder Großbritannien). Folglich schien es vertretbar, dem Bund die Gesetzgebung zu überlassen, wenn ein Angebot öffentlicher Leistungen in der Fläche anstand (Art. 72 Abs. 2 GG). Bei schrumpfender Bevölkerung ist ein flächendeckendes Angebot jedoch nicht mehr sinnvoll und nicht mehr finanzierbar. Es wäre völlig falsch, bestehende Strukturen in der Fläche durch ein umfangreiches Steuer- und Subventionssystem aufrechtzuerhalten. Damit würden die florierenden Regionen gebremst und den subventionierten Regionen fehlte der Anreiz, sich selbst zu helfen. Staaten ohne ein solches Finanzausgleichssystem würden Deutschland im Wachstumswettbewerb alsbald überflügeln. Notwendig ist vielmehr, dass die Regionen auf die demographischen Herausforderungen reagieren und ihre Infrastruktur bei schrumpfender Bevölkerung zurückbauen.

Notwendig ist vielmehr, dass die Regionen auf die demographischen Herausforderungen reagieren und ihre Infrastruktur bei schrumpfender Bevölkerung zurückbauen.

*Ad (4): Übergang zur Schuldnerselbstverantwortung:* Angesichts der ungleichen Schuldenstände unter den Bundesländern wird oft zu Bedenken gegeben, dass ein Übergang zur Schuldnerselbstverantwortung nicht möglich sei, sondern für viele Länder das Aus be-

deute. Sobald sie – außerhalb der Bundeshaftung – mit neuer Kreditnachfrage an den Markt träten, würden die Zinsen in derartige Höhen emporschießen, dass sie in kürzester Zeit insolvent wären. Daher fordern sie einen nationalen Schuldenfonds, in den alle heutigen Schulden eingebracht und gemeinsam bedient werden. Das ist problematisch. Durch die Umsetzung dieses Vorschlags würden Anreize zur weiteren Verschuldung gegeben und dem moralischen Risiko würden Tür und Tor geöffnet. Andere Autoren fordern eine länderspezifische Altschuldenregelung nicht durch eine Schuldenübernahme, sondern durch eine Ausfallbürgschaft des Bundes für die alten Schulden. Dem ist schon eher zuzustimmen. Doch sollte eine solche Regelung am Ende und nicht am Anfang einer Föderalismusreform stehen.

Dies verdeutlicht, dass die Föderalismusreform II als Prozess zu sehen ist. Es kommt auf die richtige Abfolge, das so genannte „Sequencing“ an: Was soll zuerst, was dann und was soll am Schluss getan werden. Die Entflechtung der DDR-Wirtschaft kann als hilfreiches Beispiel dienen. In einem einzigen Akt hätte die Entflechtung dieses Konglomerats ein unlösbares Problem dargestellt. Man musste es schrittweise anpacken. Erst wurden die einfachen Einheiten wie Apotheken, Kaufhallen, dann Gewerbebetriebe und die Landwirtschaft, schließlich die großen Brocken der Stahl-, Elektro- und chemischen Industrie privatisiert, wobei der Bund insbesondere für die letzteren in die Tasche greifen musste.

Das richtige Sequencing ist auch für die Föderalismusreform II von höchster Bedeutung. Man kann nicht heute schon festlegen, wie die letzte Frage gelöst wird. Sonst könnte man mit der Föderalismusreform gar nicht beginnen. Komplexe Probleme lassen sich nur lösen, indem man sie aufteilt und mit den einfachen Problemen einmal anfängt, an deren Lösung lernt, sich dann zu den „kleiner gewordenen“ „großen Problemen“ vorarbeitet und dann auch diese

dank gewonnener Erfahrung noch bewältigt. Daher sollte die gegenwärtige positive Einnahmenentwicklung in den öffentlichen Haushalten genutzt werden, um die einfachen Fälle anzupacken und die Länder mit gesunden Finanzen möglichst bald aus dem kollektiven Schuldenverbund zu entlassen und die schwierigen Fälle am Schluss lösen.

Dies eröffnet den Ländern heute zwei Möglichkeiten: Sie verlassen den Schuldenverbund, erklären sich selbstverantwortlich. Finanzverfassung und Finanzausgleich bleiben davon zunächst unberührt. Die Länder legen fest, welche Kernbereiche für sie unantastbar und welche im Falle einer Auseinandersetzung mit den Gläubigern diskutabel sind. So wird garantiert, dass das Land auch in einer Haushaltskrise weiter funktionieren kann. Dann verhandeln sie mit den Gläubigern über die Konditionen ihrer Schulden und gelangen zu einem allseits akzeptablen, möglicherweise sogar für sie besseren Ergebnis als bisher.

Es ist nicht richtig zu behaupten, die Länder fielen bei einer Nicht-Auslösung

durch den Bundesstaat (einem No-Bail-out) in eine institutionelle Leere. Im Gegenteil: Es eröffnet sich eine Vielzahl von Möglichkeiten. Ein Land mag es beispielsweise für richtig ansehen, sein Verhältnis zu den Gläubigern durch eine Zinsausfallversicherung abzusichern. Hierfür bezahlt es zwar Prämien, unterzieht sich einem Monitoring, erzielt aber dafür günstigere Kreditzinsen als vergleichbare Länder ohne diese Absicherung. Auf ähnliche Weise haben die Sparkassenorganisationen als Folge der Deregulierung unter sich einen Kreditsicherungsfonds mit Monitoring vereinbart und dadurch das Vertrauen ihrer Kunden als Geldanleger gewonnen.

*Fazit:* Insolvenz scheint in der Politik vielerorts kein Thema. Doch nicht durch Nichtbeachtung lässt sich Insolvenz ausschließen, sondern dadurch dass sie ernst genommen wird und daher Vorwärts- und Absicherungsmaßnahmen zwischen Schuldern und Gläubigern auslöst. Kurz: Erst durch Insolvenz wird Insolvenz verhindert.

Erst durch Insolvenz wird Insolvenz verhindert.

# Föderalismusreform

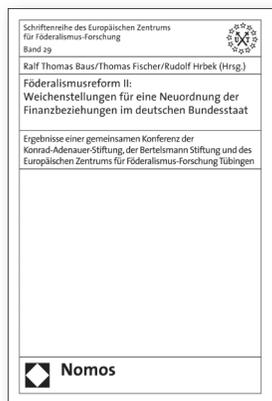


## Föderalismus in Deutschland und in Europa

Von Charles B. Blankart

2007, 218 S., brosch., 29,- €, ISBN 978-3-8329-2404-1  
(*Neue Studien zur Politischen Ökonomie*, Bd. 1)

Will Deutschland im Systemwettbewerb der Staaten mithalten, so ist es notwendig, diesen Wettbewerb auch intern zwischen den Bundesländern zuzulassen, bestehende Kartellstrukturen aufzubrechen und die finanzielle Selbstverantwortung der Gebietskörperschaften zu fördern. Das Bundesverfassungsgericht weist in seinem Berlin-Urteil den Weg. Der Autor zeigt, was in der Föderalismusreform II folgen sollte.



## Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat

Herausgegeben von Ralf Thomas Baus, Thomas Fischer  
und Rudolf Hrbek

2007, 233 S., brosch., 46,- €, ISBN 978-3-8329-2791-2  
(*Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-  
Forschung*, Bd. 29)

Die 19 Beiträge des Tagungsbandes befassen sich mit der anstehenden Reform der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat. Sie analysieren die Ergebnisse der Föderalismusreform I als Grundlage der aktuellen Reformbestrebungen, diskutieren Handlungsprioritäten der Neuordnung des Finanzföderalismus und stellen in entscheidenden Reformaspekten wie Finanzautonomie und Transfersystemen einen internationalen Vergleich her.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder  
bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 |  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de) | [sabine.horn@nomos.de](mailto:sabine.horn@nomos.de)



**Nomos**

# Osterweiterung und Lissabonisierung: Die neue EU-Strukturpolitik und deren Folgen für die Bundesrepublik Deutschland

*Ingo Schorlemmer*



Ingo Schorlemmer

## 1. Auswirkungen europäischer Strukturpolitik auf die nationale Ebene

Am 1. Januar 2007 begann ein neuer Planungszeitraum für die Strukturpolitik<sup>1</sup> der Europäischen Union (EU), ein Politikfeld, das von Beginn an Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland hatte und noch immer hat. Gründe für diese Effekte gibt es mehrere. Strukturpolitik bezieht sich auf den Binnenmarkt, weshalb die Auswirkungen dieses Politikfeldes im gesamteuropäischen wie nationalstaatlichen Kontext spürbar sind. Genauer: Strukturpolitik ist ein Ausgleich für Marktversagen. Zwar war das Ziel der Überwindung regionaler Unterschiede schon in der Präambel des EWG-Vertrags festgehalten und in der Einheitlichen Europäischen Akte und im Art. 158 EG-Vertrag noch einmal bekräftigt. Dennoch erlangte die europäische Strukturpolitik bis zur Einheitlichen Europäischen Akte nur wenig Bedeutung (Dinan 2000: 46). Mit einem Marktversagen, wie es heute vielfach konstatiert wird, wurde nicht gerechnet. Man vertraute auf die Wirkung des Binnenmarktes, der mit seiner Dynamik die regionalen Unterschiede der Gemeinschaft überwinden helfen sollte. Hinzu kommt, dass in den sechs Gründungsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft regionale Unterschiede begrenzt waren, lässt man den

italienischen Süden einmal außen vor (Deissler 2002: 32). Mit den Erweiterungen nahmen die regionalen Unterschiede allerdings deutlich zu (Deissler 2002: 32), während gleichzeitig im Zuge der wirtschaftlichen Integration protektionistische Hürden wegfielen. Die Regionen des Binnenmarktes fanden sich in ungeschützter Konkurrenz zu anderen Regionen wieder. Strukturpolitik als „wirtschaftliche Interessenpolitik“ (Sturm/Pehle 2005: 330) gewann folglich an Bedeutung.

Während einerseits das Bedürfnis der Regionen nach Interessenpolitik zunahm, spielte andererseits die Europäische Kommission seit den 1990er Jahren in der Strukturpolitik eine immer bedeutendere Rolle. Sie gibt auch heute noch die konkrete Ausgestaltung des Politikfeldes vor, kontrolliert die Höhe der Ausgaben, bestimmt die territoriale Verteilung der Mittel, definiert die Empfänger dieser Mittel und die Ziele, für welche die Gelder ausgegeben werden dürfen. Daneben hat die Kommission die Möglichkeit, mittels der Kontrolle staatlicher Beihilfen nach Artikel 87 EG-Vertrag Einfluss auf die Regionalpolitik der Mitgliedstaaten auszuüben. Zu starke Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt durch eigene nationale oder regionale Zielsetzungen in der Strukturpolitik kann die Kommission auf diese Weise verhindern.

Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten und deren Regionen hat das Politikfeld Regionalpolitik auch deshalb,

Die Regionen des Binnenmarktes fanden sich in ungeschützter Konkurrenz zu anderen Regionen wieder.

Strukturpolitik ist ein Ausgleich für Marktversagen.

weil es mitunter stark politisiert ist. Schon die Frage, ob eine Region überhaupt förderwürdig ist, kann politisch definiert sein (Sturm/Pehle 2005: 326). Gerade Deutschland als größter Nettozahler der EU ist immer weniger bereit das EU-Budget unbegrenzt weiter aufzustocken und hat sich in den Verhandlungen deshalb darauf verlegt, wenigstens einen Teil der Gelder, die nach Brüssel überwiesen werden, wieder zurückzubekommen (Sturm/Pehle 2005: 326).

Effekte hat die europäische Strukturpolitik außerdem auf die Machtverteilungen und Verhandlungsprozesse innerhalb des deutschen Föderalismus. Strukturpolitik in Deutschland fand anfangs auf zwei Ebenen statt. Die Länder zeichneten alleine für die Strukturpolitik verantwortlich, der Bund beteiligte sich lediglich finanziell (Deissler 2002: 25). Nach der Verfassungsreform im Mai 1969 wurde aus dieser Konstellation die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Gemeinschaftsaufgabe  
„Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Durch die zunehmende Bedeutung Europas für die Strukturpolitik erweiterte sich das innerdeutsche Mehrebenenspiel um eine europäische Ebene. Dies hatte zunächst eine Koordination der regionalen bzw. nationalen Strukturpolitik einerseits sowie der europäischen Regionalpolitik andererseits zur Folge. Diese Koordinierung fand in den 1990er Jahren in dieser Form ihr Ende. Bei der Reform der europäischen Strukturpolitik im Jahr 1993 monierte die Kommission die Bindung der EU-Fördermittel an die Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, so dass es zu einer begrenzten Entkop-

Durch die zunehmende Bedeutung Europas für die Strukturpolitik erweiterte sich das innerdeutsche Mehrebenenspiel um eine europäische Ebene.

plung von regional-nationaler und europäischer Strukturpolitik in Deutschland kam (Sturm/Pehle 2005: 328). Dies war auch im Sinne einiger ostdeutscher Länder, die sich von einer Trennung der Fördersysteme die Möglichkeit erhofften, eigene Schwerpunkte setzen zu können (Anderson 1996: 178ff.). Besonders das Partnerschaftsprinzip in der Strukturpolitik ermöglicht es den Ländern, eigene Zielsetzungen mitunter ohne Beteiligung des Bundes direkt in Verhandlungen mit Brüssel durchzusetzen. Regionalpolitik wäre damit ein Mittel von Kommission, Bund und Ländern, um nach Themenfeld wechselnde Koalitionen zu schließen und auf diese Weise Interessen, Macht und Parteipolitik auszutarieren (Sturm/Pehle 2005: 318).

Darüber hinaus bietet die europäische Regionalpolitik gerade den Ländern die Möglichkeit an Gelder zu bekommen, die ansonsten unerreichbar wären. So qualifizieren sich selbst die reichen Länder Baden-Württemberg und Hamburg, die keine Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe erhalten (Deutscher Bundestag 2007: 23), für eine Förderung aus den Strukturfonds der Europäischen Union.

## 2. Der neue Planungszeitraum 2007-2013

Mit dem am 1. Januar 2007 beginnenden neuen Planungszeitraum, der bis 2013 reicht, haben sich zwei wichtige Neuerungen ergeben: Erstens ist die Strukturpolitik künftig den Zielen des Lissabon-Prozesses untergeordnet und zweitens ist das zur Verfügung stehende Budget nach der Ausweitung des Fördergebietes als Folge der EU-Osterweiterung<sup>2</sup> knapper bemessen.

## 2.1 Der Lissabon-Prozess

Auf einer Sondertagung hatte der Europäische Rat am 23. und 24. März 2000 in Lissabon ein ambitioniertes Programm beschlossen: Bis zum Jahr 2010 solle die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden, „einem Wirtschaftsraum der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Europäischer Rat 2000: 2). Um dieses strategische Ziel erreichen zu können, führte die EU die Methode der offenen Koordinierung als Instrument mittelbarer Politikabstimmung (Bauer/Knöll 2003: 33) ein. Zunächst sollten auf Unionsebene übergreifende Leitlinien sowie qualitative und quantitative Indikatoren und Benchmarks festgelegt werden. Anschließend sollten die nationalen und regionalen Ebenen daraus konkrete Ziele ableiten, deren Erreichen durch regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung sichergestellt werden sollte (Europäischer Rat 2000: 12). Ziel war und ist es also, innerhalb eines vorgegebenen Rahmens einen Wettbewerb um die besten Konzepte („best practices“) zu starten, um Lernprozesse in den schwächeren Staaten in Gang zu setzen.

Doch schon fünf Jahre später stellte die Kommission der Union in ihrer Halbzeitbilanz des Lissabon-Prozesses ein schlechtes Zeugnis aus. Europa habe das Veränderungspotenzial der Lissabon-Strategie nicht voll ausgenutzt, die bisher erzielten Fortschritte reichten nicht aus (Europäische Kommission 2005a: 5). Bereits ein Jahr zuvor hatte der Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz des früheren niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok das Gleiche konstatiert (Hochrangige Sachverständigengruppe 2004: 6) und vorgeschlagen, „sich auf Wachstum und Beschäftigung zu konzentrieren, um den sozialen Zusammen-

halt und die nachhaltige Entwicklung zu stützen“ (Hochrangige Sachverständigengruppe 2004: 45).

### Neue Ziele in der Strukturpolitik

Die Neuausrichtung der Lissabon-Strategie mit den Schwerpunkten Wachstum und Beschäftigung entfaltete ihre Wirkungen auch in den Strukturprogrammen. Die Kommission schlug vor, dass ihr Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung künftig das entscheidende Kriterium der Programme sein solle (Europäische Kommission 2006: 8).

Entsprechend wurden die bisherigen Ziele der Regionalpolitik neu ausgerichtet. An die Stelle des bisherigen Zieles 1, das sich auf die Entwicklung und Strukturanpassung von Regionen mit Entwicklungsrückstand bezog, trat nun das Ziel „Konvergenz“. Eine einschneidende Änderung war dies nicht, fallen darunter doch weiterhin Regionen, die von einem niedrigen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, geringen Beschäftigungszahlen und hoher Erwerbslosigkeit geprägt sind. Gefördert werden im neuen Planungszeitraum etwa 100 Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts der Jahre 2000-2002 beträgt. Weiteren 16 Regionen wurde ein „Phasing-out“-Status zuerkannt. Dieser Status ist Folge des statistischen Effekts, d.h. der Tatsache, dass mit der EU-Osterweiterung im Mai 2004 das EU-BIP – und damit der Referenzwert für die Förderwürdigkeit – deutlich abgesunken ist. Regionen, die in der EU-15 weiterhin unterhalb der 75%-Schwelle gelegen hätten und nach der Erweiterung allein wegen des statistischen Effekts aus der Förderung gefallen wären, wurden deshalb Übergangsgelder zugesprochen.

Das alte Ziel 2, das die wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen betroffen hatte, ist nun breiter gefasst und heißt jetzt „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Darunter fallen 155 Regionen, die zusammengenommen

Bis zum Jahr 2010 solle die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden.

„Konvergenz“

„Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“

zwar ein relativ hohes BIP und eine relativ niedrige Erwerbslosenquote aufweisen, deren Wachstum allerdings gering ist und die bezüglich der Beschäftigungsquoten weit unter der Lissabon-Zielvorgabe von 70 Prozent (Europäischer Rat 2000: 10) liegen.

Das alte Ziel 3 sollte die Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme der Mitgliedstaaten anpassen und modernisieren. Dies ist nun Teil des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. Das dritte Ziel des neuen Planungszeitraums ist die „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“, in der die frühere Gemeinschaftsinitiative INTERREG aufgeht.<sup>3</sup> Dieses Ziel, auf das mit rund 6,8 Milliarden Euro nur rund 2,5 Prozent der Fördermittel entfallen<sup>4</sup>, soll hier nicht eingehender betrachtet werden.

„Europäische  
Territoriale  
Zusammenarbeit“

Die dargestellten Kriterien für die Förderwürdigkeit aus Mitteln der EU-Strukturfonds machen deutlich, dass es keine Region in Europa gibt, die nicht in irgendeiner Weise als förderwürdig gelten kann – ein erneuter Beweis, dass Förderwürdigkeit ein „politisch“ verhandelbares Kriterium darstellt.

Für Deutschland bedeutet dies Neueinteilung der Ziele, dass die westdeutschen Regionen mit Ausnahme der Region Lüneburg unter das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, die ostdeutschen Regionen und die Region Lüneburg unter das Konvergenzziel fallen. Allerdings wirkt sich bei Letzteren der statistische Effekt aus: So sind lediglich die Regionen Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg und Thüringen noch „echte“ Konvergenz-Regionen, während die Regionen Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig und Halle Phasing-Out-Status besitzen<sup>5</sup>. Damit erhalten diese Regionen zu Beginn des neuen Planungszeitraums nur noch 85 Prozent der Konvergenz-Mittel, die eine voll geförderte Region bekommt. Dieser Anteil reduziert sich bis 2013 weiter auf 60 Prozent.

„Nationales  
Reformprogramm“

Neben diesen finanziellen Auswirkungen durch die veränderten Strukturfonds-Ziele bedeutet die Unterordnung der Strukturpolitik unter die Ziele von Lissabon, dass auch Deutschland als Mitgliedstaat seine Programme am Lissabon-Prozess auszurichten hat. Damit gehen dem Bund und den Ländern Gestaltungsspielräume verloren, da sie die Ausrichtung ihrer Programme an den Zielen Wachstum und Beschäftigung nachweisen müssen. Ansonsten laufen sie Gefahr, dass die Kommission die Programme nicht genehmigt. Dies kann dann der Fall sein, wenn zu wenige Mittel für diese beiden Ziele zur Verfügung gestellt und zu viele Mittel für andere Maßnahmen verwendet werden.

### Neue Abläufe in der Planung

Durch den Lissabon-Prozess haben sich auch die Abläufe der Planung der Strukturpolitik geändert. So hatte der Bund nach der Methode der offenen Koordinierung – ausgehend von den Lissabon-Zielen und den integrierten Leitlinien der Gemeinschaft – einen nationalen Rahmen zu definieren, an dem sich wiederum die Programme der Länder auszurichten hatten. Am 7. Dezember 2005 legte die Bundesregierung ihr „Nationales Reformprogramm“ vor, in dem sie die Lissabon-Ziele auf den nationalen Kontext überträgt. Dabei sieht die Bundesregierung Deutschland vier Herausforderungen gegenüber: dem technologischen Wandel, der Globalisierung, dem demografischen Wandel und den Folgen der deutschen Wiedervereinigung (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005: 1). Aus dieser Bestandsaufnahme leitet sie sechs Strategien ab, um auf diese Herausforderungen zu reagieren. Erstens soll verstärkt in die Wissensgesellschaft investiert werden, zweitens sollen Märkte liberalisiert und die Rahmenbedingungen für die Unternehmen verbessert werden. Drittens sollen die Finanzen des Bundes auf eine gesunde Basis gestellt werden

sowie viertens wirtschaftliche Stabilität und soziale Sicherheit gewahrt werden. Fünftens sollen Innovationen in der Umwelttechnologie als Wettbewerbsvorteil genutzt werden und schließlich sechstens mit Reformen am Arbeitsmarkt Flexibilität gefördert werden (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005: 2).

Auf diesem Nationalen Reformprogramm baut der Nationale Strategische Rahmenplan (NSRP) auf, den der Bund am 23. Januar 2007 vorlegte. Darin stellt er seine Entwicklungsstrategie vor und konkretisiert sie für die drei Ziele der Strukturfonds (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007). Der NSRP bildet zugleich den Rahmen der Operationellen Programme des Bundes und der Länder, in denen die Zielerreichung durch Output-Indikatoren weiter konkretisiert und dadurch für eine Erfolgsmessung auch quantitativ überprüfbar gemacht wird und in denen die Umsetzung der strategischen Oberziele auf die jeweiligen regionalen Bedingungen zugeschnitten wird.

Die späte Vorlage des NSRP erlaubte allerdings keine aufeinander folgende, d.h. stufenweise Erarbeitung des NRSP und der daraus abgeleiteten Operationellen Programme von Bund und Ländern<sup>6</sup>. Deshalb waren die Länder gezwungen, ihre Operationellen Programme ohne diesen strategischen Überbau zu entwickeln, um sie noch rechtzeitig der Kommission zur Genehmigung vorlegen zu können.

## 2.2 Veränderte Geldmittel nach der Osterweiterung

Neben der Umgestaltung der Strukturfondsziele und den veränderten Abläufen in der Ausarbeitung der Implementation in den Mitgliedstaaten und deren Regionen haben sich auch die zur Verfügung stehenden Geldmittel verändert. Zwar stiegen sie im Vergleich zum Planungszeitraum 2000-2006 von 195 Mil-

liarden Euro (in Preisen von 1999)<sup>7</sup> auf 347 Milliarden Euro (in aktuellen Preisen)<sup>8</sup> an. Gleichzeitig erweiterte sich aber das Fördergebiet um zehn neue EU-Mitglieder, die allesamt unter das Konvergenzziel fallen. Für dieses Ziel wird mit 283 Milliarden Euro (81,5 Prozent der Strukturfondsmittel) der Löwenanteil ausgegeben, für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ stehen 55 Milliarden (knapp 16 Prozent) zur Verfügung. Die neuen Mitgliedstaaten erhalten in der neuen Programmperiode 166 Prozent mehr Mittel als im abgelaufenen Planungszeitraum, während die EU-15-Staaten rund 30 Prozent weniger erhalten werden.<sup>9</sup>

Deutschland selbst wird im Vergleich zum vorangegangenen Planungszeitraum rund vier Milliarden Euro weniger Förderung erhalten. Nach derzeitigen Preisen entfallen auf Deutschland im gesamten Zeitraum 2007-2013 26,3 Milliarden Euro. Davon erhalten die Konvergenzregionen rund 11,9 Milliarden Euro, die Phasing-Out-Regionen 4,2 Milliarden Euro sowie die Regionen im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ rund 9,4 Milliarden Euro.<sup>10</sup> Der Vergleich mit der Förderung im Zeitraum 2000-2006 macht deutlich, dass vor allem die Konvergenzregionen deutlich weniger Geld erhalten. Sie waren inklusive der Übergangunterstützung ehemaliger Ziel-1-Gebiete im vorangegangenen Zeitraum noch auf rund 20 Milliarden Euro (in Preisen von 1999)<sup>11</sup> gekommen, die Gebiete der Ziele 2 und 3 erhielten zusammengenommen rund 8 Milliarden Euro. Die Konsequenz aus den sinkenden Förderungen ist, dass die Mittel zielgerichteter eingesetzt werden müssen.

## 3. Wer sind die Gewinner, wer sind die Verlierer?

Aufgrund der Spärlichkeit an Informationen, die über die Veröffentlichungen

von Kommission, Bund und Ländern hinausgehen<sup>12</sup>, und der Tatsache, dass die Implementation der Programme noch nicht einmal richtig begonnen hat, können Bewertungen jedoch kaum mehr sein als ein erstes vorsichtiges Zwischenfazit.

Zu den Verlierern zählen vor allem die ostdeutschen Regionen, die von der deutlichen Reduzierung der Fördergelder betroffen sind.

Gerade in Bezug auf die Finanzmittel scheint die Gewinner-Verlierer-Rechnung denkbar einfach zu sein. Zu den Verlierern zählen vor allem die ostdeutschen Regionen, die von der deutlichen Reduzierung der Fördergelder betroffen sind. Damit scheint der Grundgedanke der Strukturpolitik, nämlich rückständige Regionen zu unterstützen und dort auf diese Weise einen Aufholprozess in Gang zu setzen, ein Stück weit auf den Kopf gestellt. Denn vom Mittelrückgang besonders betroffen sind gerade diejenigen deutschen Regionen, die relativ gesehen auch mehr aufzuholen haben.

Mithilfe der starken Zielorientierung scheint die Kommission ihre herausgehobene Stellung bei der Ausrichtung der Strukturpolitik zu festigen.

Jedoch sind die abnehmenden Mittelzuweisungen eine unvermeidbare Folge der EU-Osterweiterung. Sollen die neu hinzugekommenen Gebiete an den Fördermitteln partizipieren, ohne dass den alten Fördergebieten Einbußen entstehen, hätte dies eine Ausweitung des EU-Budgets und damit auch der deutschen Zahlungen nach Brüssel zur Folge gehabt. Deshalb lag es auch im Interesse Deutschlands, dass in der finanziellen Vorausschau als Finanzrahmen für die Jahre 2007-2013 ein niedrigeres EU-Budget festgeschrieben wurde, als zunächst vorgeschlagen worden war. Für Deutschland reduzierte sich der Bruttobeitrag in diesem Zeitraum im Vergleich zu den Vorschlägen um rund 25 Milliarden Euro, während gleichzeitig die neuen Länder in dieser Finanzperiode 225 Millionen Euro mehr bekommen als ursprünglich vorgesehen.<sup>13</sup> Insofern ist die Gewinner-Verlierer-Rechnung nicht so eindeutig, wie sie ursprünglich aussah.

Neben den reduzierten Finanzmitteln hat auch die Lissabon-Orientierung der europäischen Strukturpolitik ihre Auswirkungen auf die Umsetzung in Deutsch-

land. So ist eine stärkere Zielorientierung in den regionalen Programmen festzustellen. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass die Länder an Flexibilität einbüßen, da die Gelder an die Ziele gebunden sind. Reaktionen auf kurzfristige politische Herausforderungen, wie sie noch in der vergangenen Förderperiode möglich waren, sind damit erschwert. Allerdings können durch die klarere Zielsetzung die Begehrlichkeiten bei den Empfängern der Fördermittel (den durchführenden Akteuren wie Kammern, Verbände etc.) geringer sein, da sie durch die konkreten Zielvorgaben künftig schwerer zu begründen sind.

Mithilfe der starken Zielorientierung scheint die Kommission ihre herausgehobene Stellung bei der Ausrichtung der Strukturpolitik zu festigen. Das stufenweise Herunterbrechen der Lissabon-Ziele von der europäischen bis hin zur regionalen Ebene hat zur Folge, dass Änderungen auf europäischer Ebene direkte Auswirkungen auf die Regionen haben könnten, etwa durch veränderte Fördermöglichkeiten. Da die Kommission bei der Formulierung und Durchsetzung der Lissabon-Agenda eine wichtige Rolle spielt, wäre damit indirekt ein Einfluss auf die nationale und regionale Ausrichtung der Strukturpolitik gegeben – eine „schleichende Zentralisierung“ (Bauer/Knöll 2003). Hinzu kommt, dass der Kommission schon zuvor eine bedeutende Stellung zukam, da sie die Genehmigungsbehörde war und ist und obendrein über die Beihilfenkontrolle eine wichtige Kontrollfunktion ausübt. Durch die starke Bindung der Mittel an die Lissabon-Ziele – in Deutschland werden 81 Prozent der Mittel im Konvergenzziel und 71 Prozent im Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ an Lissabon-Ziele gebunden (Europäische Kommission 2007) – verlieren umkehrt die Mitgliedstaaten und deren Regionen an Flexibilität. Ziele, die die Länder und der Bund nicht mit Geldern aus den Strukturfonds erreichen können, weil diese von der Kom-

mission nicht genehmigt würde, könnten sich künftig verstärkt in der Gemeinschaftsaufgabe wiederfinden – ein entsprechender Konsens zwischen Bund und Ländern vorausgesetzt.

Jedoch haben die starke Zielbindung und die Definition konkreter quantitativer Zielvorgaben den Vorteil, dass die Maßnahmen künftig besser evaluiert werden können und damit die Wirksamkeit der Strukturpolitik transparenter wird. Damit wird die rechtzeitige Anpassung von Programmen oder konkreten Projekten erleichtert, wenn festgestellt wird, dass die selbstgesteckten quantitativen Ziele nicht erreicht werden. Die zunehmende Transparenz kann außerdem dazu beitragen, dass die Frage nach der politischen Verantwortlichkeit für das Erreichen oder Verfehlen der Ziele leichter beantwortet werden kann.

## Anmerkungen

- 1 Die Begriffe „Strukturpolitik“ und „Regionalpolitik“ werden hier synonym verwendet.
- 2 Im Jahr 2007 hat eine weitere Erweiterung der Europäischen Union um Bulgarien und Rumänien stattgefunden. Für diese beiden Länder liegt derzeit noch nicht genügend belastbares Material vor, so dass sich dieser Artikel auf die Staaten der EU-25 konzentriert. Da die beiden neuen Mitglieder zu den armen Ländern der EU zählen, kann mit großer Wahrscheinlichkeit angenommen werden, dass sich die substantziellen Aussagen dieses Beitrages auch auf diese beiden Länder übertragen lassen.
- 3 Die anderen Gemeinschaftsinitiativen fallen künftig unter das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ oder werden anderen Politikfeldern (z.B. LEADER+ der Agrarpolitik) zugeordnet.
- 4 Die Zahlen entstammen einer Auflistung des brandenburgischen Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie, abrufbar unter: [www.esf-brandenburg.de/sixcms/media.php/land\\_bb\\_boa\\_01.c.31325.de](http://www.esf-brandenburg.de/sixcms/media.php/land_bb_boa_01.c.31325.de).
- 5 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_de.htm).
- 6 Die Informationen hierzu stammen aus zwei Interviews, die der Verfasser am 4. Mai 2007 mit Vertretern des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg führte.
- 7 <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/EU-Strukturpolitik/foerderung-2000-2006,did=143862.html>.
- 8 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/fonds/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_de.htm).
- 9 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/fonds/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_de.htm).
- 10 Auf das Ziel „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ entfallen 851 Millionen Euro; Zahlen nach [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/fonds/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_de.htm).
- 11 Zahlen (ohne Gemeinschaftsinitiativen) nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie unter [www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/pdf/E/eu-mittel-deutsche-strukturfondsprogramme\\_proper-ty=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=tr ue.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/pdf/E/eu-mittel-deutsche-strukturfondsprogramme_proper-ty=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=tr ue.pdf).
- 12 Ein Großteil der hier aufgeführten Argumentation basiert auf den Erkenntnissen aus den beiden vorgenannten Interviews am Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg.
- 13 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Finanzierung/FinVorschau07-13.html>.

## Literatur

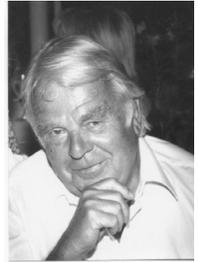
- Anderson, J. 1996: Germany and the Structural Funds: Unification leads to Bifurcation, in: Hooghe, L. (Hrsg.): Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance, Oxford: Oxford University Press, S. 163-194.
- Bauer, M. W./Knöll R. 2003: Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2, S. 33-38.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2005: Nationales Reformprogramm Deutschland. „Innovation forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden“, Berlin.

- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007: Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013, Berlin.
- Conzelmann, Th. 2002: Große Räume, kleine Räume. Europäisierte Regionalpolitik in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden: Nomos.
- Deissler, V. R. 2002: Die Beteiligung lokaler Akteure an der europäischen Strukturpolitik. Der Einfluss des Partnerschaftsprinzips der Europäischen Gemeinschaft auf institutionelle Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland (Magisterarbeit), Tübingen.
- Deutscher Bundestag 2007: Sechsendreißigster Rahmenplan für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007-2010, Drucksache 16/5215, Berlin.
- Dinan D. (Hrsg.) 2000: Encyclopedia of the European Union, Updated Edition, Basingstoke: Macmillan.
- Europäische Kommission 2005a: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon. Mitteilung der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, KOM (2004) 24, Brüssel.
- Europäische Kommission 2005b: Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung 2005-2008, KOM (2005) 141 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission 2006: Die Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die Reform der europäischen Kohäsionspolitik. Vierter Zwischenbericht über den Zusammenhalt. KOM (2006) 281 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission 2007: Kohäsionspolitik 2007-2013: Die Kommission genehmigt den deutschen Plan und seine Schwerpunkte, Pressemitteilung IP/07/637 vom 9. Mai 2007, Brüssel.
- Europäischer Rat 2000: Schlussfolgerung des Vorsitzes, SN 100/00; abrufbar unter <http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/2327D88E-1ED4-4CAE-9C7C-B67053C66DBC/0/SchlussfLissabon2000.pdf>.
- Hochrangige Sachverständigengruppe 2004: Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Sturm, R./Pehle H. 2005: Das neue deutsche Regierungssystem, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

## Schutz vor globalen Finanzinvestoren ?

Messlatten für eine „Gestaltung der Globalisierung“.

*Hans-Hermann Hartwich*



Hans-Hermann  
Hartwich

„Mehr Schutz für deutsche Firmen“ fordert „die Wirtschaft“ (SZ v. 16.7.07). Denn sie „fürchtet Übernahmen durch mächtige Fonds aus dem Ausland“ und fordert deshalb ein Einschreiten des Staates. Der Hilferuf überrascht. War da nicht die viel beschworene Notwendigkeit, den globalen Kapitalbewegungen freie Bahn zu geben oder zu lassen, damit allerorts Finanzinvestoren zusammen mit den Banken für bestmögliche Finanzierungen von Investitionen sorgen könnten?

### 1. Freiheit der Märkte?

Als britische und amerikanische Kapitalfonds mittelständische Firmen übernahmen und deren Eigenkapital herauslösten (Beispiel Grohe, vgl. GWP 3/2005, S. 261-267) oder die deutsche Börse durch rasch zusammengekaufte Aktien gezwungen wurde, vom Kauf der Londoner Börse abzulassen, da empörten sich nur einige Politiker und vielleicht „linke“ Kritiker über das „Heuschrecken“-verhalten der ausländischen Kapitalfonds. Aber grundsätzlich galt, dass „die Freiheit der Märkte“ nicht durch staatliche Eingriffe beeinträchtigt werden dürfe. Wie beides zusammengeht,

bewies erneut die FAZ (16.7.07), die präzise über den Umgang der neuen Eigentümer von ProSieben Sat.1, die Finanzinvestoren Permira und KKR, berichtete. Eine von diesen veranlasste Fusion mit der skandinavischen Sendergruppe SBS habe ProSieben Sat.1 3,3 Mrd. € gekostet „alles finanziert mit neuen Krediten und zu zahlen an die eigenen Eigentümer. All dies drückt den ansonsten hochprofitablen Senderverbund auf eine Schuldenlast von mehr als vier Mrd. € hoch.“ Zugleich solle die Rendite von rd. 22% auf 30% steigen. Deswegen müsse der Sender nun sein Programm so drastisch reduzieren, dass ein Vollprogramm wie Sat 1 dabei „ausblute“. Diese Darstellung ist drastisch kritisch (anders etwa die SZ vom gleichen Tag), aber ohne eine förmliche Klage gegen die Praktiken international agierender Finanzinvestoren. Als eine politische Perspektive mag man ansehen, dass die FAZ (17.7.07) von den 14 deutschen Landesmedienanstalten berichtete, diesen seien die Geschäfte der neuen Eigentümer von Pro SiebenSat 1 zu intransparent. Deswegen hätten sie eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit dem zunehmenden Einfluss von Finanzinvestoren auf dem Fernsehmarkt befasst. Man wisse zu wenig darüber, welche Investoren hinter den Fonds

stunden. So würden auch große Fernsehkabelnetz-Betreiber wie Kabel Deutschland (KDG) und Unity Media von Finanzinvestoren kontrolliert. Möglicherweise stünden dieselben Investoren dahinter. Eine solche vertikale Integration zwischen Inhaltenbietern und Netzbetreibern wäre medienrechtlich bedenklich.

Das undurchsichtige Vorgehen von Kapitalfonds ist mithin nicht nur ein wirtschaftliches, sondern auch ein zutiefst politisches Problem.

Eine solche Vermutung ist so spektakulär, dass sie eigentlich die Politik auf den Plan rufen müsste. Auf diesem Wege könnten Finanzinvestoren den für die Gesellschaftsordnung lebenswichtigen Journalismus gefährden, der informiert, recherchiert, kritisiert und politische Beteiligung ermöglicht. Das undurchsichtige Vorgehen von Kapitalfonds ist mithin nicht nur ein wirtschaftliches, sondern auch ein zutiefst politisches Problem; es geht um den Erhalt einer demokratischen Öffentlichkeit.

Bislang sollen Regulierungsinstanzen, Medienanstalten und Kommissionen die Aufsicht über derartige Geschäfte führen. Aber was können sie schon ausrichten? „Warum Private-Equity-Gruppen, deren Geldgeber anonym bleiben, ungehinderten Zugang zum Fernsehen bekommen, bleibt das Geheimnis deutscher Medienpolitik“, meinte nicht nur die Süddeutsche Zeitung (19.7.07). „Bisher dachte man, das System lebe von der Transparenz – nun lebt es mit den Ausschlachtern“.

In der Wirtschaft wachsen generell die Sorgen vor Übernahmen durch anonym bleibende Anleger, die mittels der geballten Macht in Form großer Kapitalfonds auf der Suche nach renditeträchtigen Anlagen sind. Das von international agierenden Finanzinvestoren verwaltete Vermögen wird auf 1,6 Billionen Dollar geschätzt. Es ist aber nicht allein die „Größe an sich“. Darüber hinaus verursacht der Umstand, dass auch börsennotierte Unternehmen nicht wissen, wer ihre Aktionäre sind, große Unruhe. Dies begründet die Bedeutung des Themas „Transparenz“. Kapital und Kapitalverflechtungen müssen durchsichtiger ge-

macht werden. Während dies von den Unternehmen selbstverständlich gefordert wird, ja sogar in verstärktem Maße, müssen Hedge-Fonds ihren Anteilsbesitz unter drei Prozent nicht transparent machen. Die Absenkung der Meldepflicht von fünf auf diese drei Prozent wurde schon als Erfolg gewertet.

## 2. Wie handhabt der Staat heute globale Finanzinvestitionen

Deutschland befindet sich offensichtlich noch immer in einem „Stadium aufmerksamer Beobachtung“ (FAZ), so ein Sprecher des Bundesfinanzministeriums. Der Minister selbst hat „ein ungutes Gefühl“ (SZ). Die Bundeskanzlerin sucht eine EU-Lösung zum Schutz vor Staatsfonds.

Deutschland ist mithin noch weit entfernt davon, das Problem ernsthaft anzupacken. In den USA gibt es seit Ende der achtziger Jahre bereits einen „Ausschuss für ausländische Direktinvestitionen“ (Committee on Foreign Direct Investment in the United States, CFIUS) unter Federführung des Finanzministeriums. Er besteht aus Vertretern verschiedener Behörden. Aufgabe dieses Committees ist die Prüfung von Fragen, die mit der nationalen Sicherheit zusammenhängen. Es geht also nicht um den Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs. Unter dieser Maßgabe („nationale Sicherheit“) stehen natürlich vor allem Transaktionen im Zentrum der Prüfung, an denen staatliche ausländische Unternehmen beteiligt sind. Der Ausschuss ist bei seiner Prüfung an zeitliche Fristen gebunden (30 bis 45 Tage). Eine relative kurze Frist (15 Tage) hat dann der Präsident für seine Entscheidung. Dass auch ein solches Gremium bei der komplizierten Frage ausländischer Direktinvestitionen nicht mit Sachgerechtigkeit allein auskommt, zeigte sich jüngst am Beispiel des Versuchs der staatlichen arabischen Gesellschaft

Dubai Ports World, sechs Seehäfen an der amerikanischen Ostküste zu übernehmen. Dieser Versuch scheiterte am politischen Widerstand im Kongress, obwohl das Committee grünes Licht gegeben hatte. Dabei schienen weniger irgendwelche ideologischen oder marktwirtschaftlichen Überzeugungen oder Erwägungen eine Rolle gespielt zu haben als handfeste lokale und nationale Interessen. Als einigendes Dach für die Argumentation gegen diese ausländische Direktinvestition erwies sich die „nationale Sicherheit“. Ähnlich war es, als der Kauf einer kalifornischen Firma durch den chinesischen Ölkonzern CNOOC verhindert wurde.

Die Vorgänge in den USA beweisen auch, wie schwierig es ist, wenigstens die Gewinne der Private-Equity-Firmen höher zu besteuern. Derartige Firmen werden wie private Partnerschaften, also Anwaltskanzleien, besteuert, d.h., die Firma zahlt keine Steuern, wohl aber der einzelne Partner. Da diese Partner ihr Geld in der Regel durch Investitionen verdienen, gilt aber nicht die Regel-Einkommensteuer (bis 35%), sondern die Kapitalzuwachssteuer von 15%. Nach dem Wahlsieg der Demokraten versuchen diese zur Zeit, über den Senat und das Repräsentantenhaus eine andere Besteuerungsform (also etwa die für normale Unternehmen) durchzusetzen. Der Präsident widersetzt sich. Der Widerstand durch die Lobbyisten der Finanzbranche ist enorm.

Ähnliche Entwicklungen bahnen sich in Großbritannien an. Auch dort sind die Kapitalfonds in die Schusslinie geraten, ohne dass bislang steuerliche Vergünstigungen für sie gesetzlich abgebaut werden konnten. Auch wird in diesem europäischen Land der Arbeitsplatzabbau durch die Geschäfte der Finanzinvestoren thematisiert. Die „hässliche Fratze des modernen Kapitalismus“ nannte die Zeitung „Independent“ die Finanzinvestoren.

Ja, und nun gibt es wegen der staatlichen Kapitalfonds auch in Berlin un-gute Gefühle. Hier geht es weniger um

steuerliche Belange und Arbeitsplatzabbau als um Transparenz bei den Kapitalbewegungen und um Gefahren für die Finanzmärkte. Wenn man davon ausgehen darf, dass Bundesfinanzminister Steinbrück für Deutschland spricht, dann heißt dies, Deutschland begrüßt nach wie vor die Bedeutung der Fonds als Kapitalgeber und Antreiber der Finanzmärkte. Für problematisch wird angesehen, dass die Geschäfte nicht transparent sind. Steinbrück möchte die Hedge-Fonds zu einer Selbstverpflichtung bewegen, wonach sie zumindest ihr Eigenkapital und ihren Verschuldungsgrad offenlegen werden. Die größten Gefahren werden aber bei den (welt-)wirtschaftlichen Risiken gesehen, nicht bei solchen für Demokratie und Rechtsstaat.

Bei den im Vergleich zu den Hedge-Fonds etwas weniger risikofreudigen „normalen“ Private-Equity-Unternehmen werden zwar auch „Auswüchse“ gesehen. Der Entwurf eines Gesetzes im Finanzministerium sieht deshalb Steuererleichterungen für derartige Fonds nur dann vor, wenn sie sich an jungen, innovativen Firmen beteiligen. Bei einer Beteiligung an einem etablierten Unternehmen soll der Steuerbonus entfallen. Eine geringere Steuerbelastung für Fonds-Manager wie in den USA soll es dagegen nicht geben, weil dann die Steuersätze für Arbeitnehmer höher lägen (Steinbrück). An diesem Entwurf fällt auf, dass die Private-Equity-Fonds genau dort steuerlich begünstigt werden, wo sie sich in ähnlicher Richtung wie die Hedge-Fonds betätigen. Das macht wenig Sinn. Und dass bei der Besteuerung der Manager nicht auch noch amerikanische Verhältnisse eingeführt werden, ist angesichts der berechtigten Kritik am Verhalten der Fonds selbstverständlich und nicht erst eines sozialen Arguments bedürftig.

Steinbrück möchte die Hedge-Fonds zu einer Selbstverpflichtung bewegen, wonach sie zumindest ihr Eigenkapital und ihren Verschuldungsgrad offenlegen werden.

... wie schwierig es ist, wenigstens die Gewinne der Private-Equity-Firmen höher zu besteuern

### 3. Ein freiwilliger Verhaltenskodex ?

Auch die deutschen Politiker haben sich heute also der Sorgen der Unternehmen und der Vorbehalte in der Öffentlichkeit verstärkt angenommen. Vor allem die deutsche Regierungschefin startete eine Transparenzinitiative und versuchte vergeblich, diese auf dem G-8-Gipfel gegenüber den bremsenden USA und Großbritannien als politisches Leitziel durchzusetzen. Immerhin aber war die Diskussion schon im Vorfeld des Gipfels dadurch breiter geworden, dass die G-8-Finanzminister in einer „Potsdamer Erklärung“ vor Gefahren warnten, weil die Einschätzung der systemischen und operationalen Risiken der Fonds immer schwieriger geworden sei. Der Gipfel selbst empfahl „erhöhte Wachsamkeit“ angesichts des starken Wachstums der Hedge-Fonds-Industrie und der zunehmenden Komplexität der Instrumente.

Der Vizepräsident der Deutschen Bundesbank, Franz-Christoph Zeitler, forderte öffentlich dazu auf (FAZ 11.6.07), den Impuls des Gipfels auf drei Feldern weiter zu tragen. Erstens müsse die Widerstandsfähigkeit der traditionellen Marktteilnehmer, der Banken, Wertpapierfirmen und Versicherungen erhöht werden. Dazu gehörten Verbesserungen im Risikomanagement und der Banken- und Finanzaufsicht. So könne man einen möglichen „Aufprall“ besser abfedern. Zweitens brauche man einen besser organisierten Dialog mit Hedge-Fonds, um auf beiden Seiten die Urteilskraft hinsichtlich systemischer Risiken zu schärfen. Drittens sei ein Eigenbeitrag in Form einer Selbstverpflichtung der Hedge-Fonds-Branche zur Milderung der Risiken notwendig.

Wenn schon keine effektiven Schritte zu einer stärkeren Aufsicht oder mehr Regulierung vor allem der risikoträchtigen Hedge-Fonds politisch durchsetzbar sind, so steigt doch nun von verschiedenen Seiten her der Druck auf die Fonds,

sich einem freiwilligen Verhaltenskodex zu unterwerfen. Die Vorstellungen in bezug auf den Kodex sind allerdings zu meist recht unscharf. Zeitler ist präzise. Ein Verhaltenskodex („Code of Conduct“) müsse Mindeststandards für das Risikomanagement und die Liquiditätshaltung vorsehen. Standards müssten z.B. auch in den Bereichen Bewertung und Anlegerschutz definiert werden. Wichtig seien Standards der Offenlegung gegenüber Investoren und Banken – etwa über den Konzentrationsgrad beim Aktienbesitz. „Transparenz ist dabei weder Selbstzweck noch moralisches Postulat, sondern zentrale Voraussetzung für die Entfaltung von Marktdisziplin“ (Zeitler).

Diese erfreulich klare, wenn auch unpolitische, Beschreibung der Elemente eines wirksamen Verhaltenskodex wird rasch wieder vage, wenn man die Stellungnahme des Hedge-Fonds-Brancheverbandes AIMA betrachtet. Der globale Verband AIMA (Alternative Investment Management Association) lehnt die von Deutschland vorgeschlagene Selbstkontrolle der Branche als nicht konkret genug ab. Sie verschloss sich aber nicht Expertenempfehlungen an die Finanzaufsichtsbehörden zur Verbesserung der indirekten Kontrolle über die Dienstleister der Hedge-Fonds, also letztlich der Investmentbanken.

Die AIMA, die eng mit der Londoner Aufsichtsbehörde ESA und dem britischen Finanzministerium zusammenarbeitet, hat zahlreiche Verbandsrichtlinien für die Branche veröffentlicht. Diese tragen aber nicht mehr dem Umstand Rechnung, dass das Anlagevermögen in Europa von 64 auf 450 Milliarden Dollar gewachsen ist und sich auch die Anlagetechniken erheblich geändert haben. Daran will die AIMA noch arbeiten. Aber ansonsten könne die Branche nicht erkennen, was Deutschland darüber hinaus schaffen wolle.

Der amerikanische Notenbankpräsident sprach sich überdies für einen weit gefassten Regulierungsrahmen und ge-

Ein Verhaltenskodex („Code of Conduct“) müsse Mindeststandards für das Risikomanagement und die Liquiditätshaltung vorsehen.

gen viele detaillierte Einzelvorschriften aus. Cum grano salis heißt dies, dass infolge der Übereinstimmung von Hedge-Fonds-Branche, britischer (Londoner) und amerikanischer Finanzaufsicht vorläufig internationale Grenzen für die in Deutschland diskutierten Gestaltungsformen eines „Verhaltenskodex“ gezogen sind.

Hier stellen sich verschiedene neue Fragen. Könnte ein solcher Kodex auf einzelne Länder beschränkt bleiben, müsste nicht zumindest der europäische Binnenmarkt insgesamt gestaltet werden oder sind nur weltweit geltenden Regeln sinnvoll. Und – vor allem – wie soll dem Auftreten großer staatlicher Fonds begegnet werden ?

#### 4. Schutz vor staatlichen Kapitalfonds

Es sind weniger die riesigen privaten Kapitalfonds wie etwa die bekannte amerikanische Beteiligungsgesellschaft Blackstone, die unlängst mit ihrem – für Kapitalbeteiligungsgesellschaften bislang ungewöhnlichen – Börsengang offenbar eine Konsolidierung vornahm, um möglichen Überhitzungen vorzubeugen, sondern es sind vergleichbar große Fonds aus China, Russland und auch dem Nahen Osten, die auch bei Vertretern der Wirtschaft Ängste erzeugen. Es handelt sich zumeist um Staatsfonds, die mehr als 2500 Mrd. Dollar verwalten. So hatte die chinesische Notenbank einen Fonds von 200 Mrd. Dollar aufgelegt, der weltweit investieren will (SZ). Ähnliches wird von Russlands Gasriesen Gazprom berichtet. Die Frage ausländischer staatsnaher Fonds spielte bekanntlich auch bei der Diskussion über Kapitalerhöhungen bei EADS eine Rolle.

Der hessische Ministerpräsident Roland Koch hat sich mit gewohnter Energie der Sache angenommen und meint, man habe in Deutschland doch

nicht Unternehmen wie Telekom und Deutsche Post mühsam privatisiert, um weltwirtschaftlich als „naive Trottel“ dazustehen. In einem Eigenbeitrag (FAZ 28.6.07) untersucht er die neuen weltwirtschaftlichen Herausforderungen und kommt unter anderem zu der Forderung, die die Entscheidungen der Politik im wohlverstandenen nationalen Interesse leiten müsste: Staatsunternehmen und von Staaten gelenkte Fonds dürften nicht die wichtigsten Spieler des Weltmarktes werden. Als besonders betroffen machte er in diesem Zusammenhang Deutschland und Großbritannien aus, obwohl letzteres keine Anzeichen besonderer Sorge zeigt.

In den meisten westlichen Staaten gebe es Vorkehrungen gegen die Übernahme von wichtigen Wirtschaftsbereichen durch ausländische Staatsunternehmen. Vor allem verwies er auf das Beispiel USA. Es sei kein unzulässiger Protektionismus, wenn auch Deutschland verhindere, dass mühsam privatisierte Energieversorgungskonzerne oder die Telekom in die Einflussosphäre der russischen oder chinesischen Regierung gerieten. „Wir werden dazu kommen müssen, dass Investitionen mit ausländischer Staatsbeteiligung einer Genehmigung der nationalen Regierung bedürfen.“

Damit läge Deutschland in der Tat auf der Linie vergleichbarer westlicher Industriestaaten. Kochs Begründung für derartige Interventionen sollte allerdings nicht unwidersprochen bleiben. Er meint, dass Marktwirtschaft nach „unserem“ Verständnis nur wirtschaftliche Konkurrenz und eben nicht politische Machtausübung sei. Aus diesem Geist heraus fordert er, deutlich zwischen ausländischen Staatsbeteiligungen und ausländischen Beteiligungen zu unterscheiden. Letztere müssten überall möglich sein. Da sind doch Zweifel ange-sagt.

Es ist ja richtig, ausländische Staatsbeteiligungen, noch dazu undurchsichtige wie bei den Hedge-Fonds, sind beden-

lich. Aber so generell dürfen auch „sonstige“ (?) ausländische Beteiligungen, die undurchsichtig vernetzt sein können, nicht exkulpiert werden. Auch sie sind, siehe oben, ein Problem. Koch erwähnt selbst die Deutsche Börse in Frankfurt, die heute zu über 80% in den Händen internationaler (privater) Anleger sei. Sie entwickle sich wirtschaftlich erfolgreich. Sie bleibe aber eine „unverzichtbare Infrastruktur der deutschen und europäischen Volkswirtschaft“. „Also müssen wir durch das Börsenrecht mehr als bisher sicherstellen, dass nicht ausländische – möglicherweise auch amerikanische – Regelungen gegen den Willen der nationalen Gesetzgeber zum Standard erklärt werden.“ Eben! Also ist der so ausschließliche Bezug auf ausländische „Staats“ fonds nicht ausreichend. Gefahren lauern auch durch unkontrollierte private Großanleger und Finanznetze.

Die Bundeskanzlerin gibt sich vorsichtiger und freiheitsorientierter als Koch. Staatliche Eingriffe in Eigentumsrechte, gerade im Finanzsektor, bedürften immer einer besonderen Rechtfertigung. Andererseits dürfe man natürlich nicht naiv sein und müsse im Zweifel mit den Mechanismen im Außenwirtschaftsgesetz reagieren. Aber es sollte jetzt nicht jedes EU-Mitgliedsland ein

eigenes Gesetz machen. Es müsse eine europäische Lösung zum Schutz wichtiger Schlüsselindustrien vor ausländischen Staatsfonds gefunden werden. Das kann dauern. Zugleich schränkte sie auch noch ein: Ein generelles Verbot von Staatsfondsbeteiligungen sollte es nicht geben.

## 5. Die deutsche Haltung ist schwach und ambivalent

Hier spiegelt sich wider, wie stark die deutsche Haltung zwischen dem Glauben an die Unantastbarkeit wirtschaftlicher Kapitalnutzungsfreiheit als Teil der allgemeinen Freiheit und der Furcht vor der Reaktion mächtiger Betroffener in der deutschen Wirtschaft schwankt. Furcht wird auch erkennbar gegenüber den Risiken aufgeblähter Fonds, die bei einem Crash die Finanzmärkte der Welt mitreißen. Von einer Sorge um die demokratischen Strukturen aufgrund undurchsichtiger Machtstrukturen, die auf einer Kapitalmacht mit entsprechenden Vernetzungen beruht, ist nichts spürbar. Das scheint bislang nur ein Problem kritischer Journalisten zu sein.

Also ist der so ausschließliche Bezug auf ausländische „Staats“fonds nicht ausreichend. Gefahren lauern auch durch unkontrollierte private Großanleger und Finanznetze.

# Sarkozys Frankreich?

*Henrik Uterwedde*



Henrik Uterwedde

## **Zusammenfassung**

Frankreich hat einen neuen Präsidenten. Nach Charles de Gaulle (1958-1969), Georges Pompidou (1969-1974), Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981), François Mitterrand (1981-1995) und Jacques Chirac (1995-2007) ist Nicolas Sarkozy der 6. Amtsinhaber in der bald fünfzigjährigen Geschichte der V. Republik. Er setzte sich am 6. Mai in der Stichwahl mit 53% gegen seine sozialistische Herausforderin Ségolène Royal durch; auch in der anschließenden Wahl zur Nationalversammlung errang seine Partei, die UMP (Union pour un mouvement populaire), mit 313 von 577 Sitzen eine komfortable absolute Mehrheit. Die Ära Sarkozy hat begonnen – aber ist unser Nachbarland deswegen auch „Sarkozys Frankreich“ geworden? Die Hyperaktivität, die der neue Präsident sofort nach seiner Wahl an den Tag gelegt hat, seine – in der französischen Presse bereits spöttisch kommentierte – rastlose Allgegenwart, mit der er den Premierminister und seine Regierung in den Schatten stellt, legen eine solche Deutung nahe. Ob Nicolas Sarkozy allerdings Frankreich so prägen kann, wie das seine Person, seine Amtsauffassung und sein politisches Programm versprechen, wird man erst in einigen Jahren beurteilen können.

Auf jeden Fall ist das Superwahljahr 2007 und die beginnende Ära Sarkozy gleich in mehrfacher Hinsicht von hohem Interesse. Es erlaubt Einblicke in das eigenwillige politische System unseres Nachbarlandes, die V. Republik (Teil 1), aber auch in die Art und Weise, wie dort Politik funktioniert und wie die Parteienlandschaft sich entwickelt hat (Teil 2). Ferner ist es interessant zu sehen, wie die französische Politik mit den schwierigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemen umgeht, die sich von den unseren im Kern nicht unterscheiden (Teil 3). Schließlich ist aus deutscher Sicht auch interessant, wie sich unser wichtigstes Partnerland in der Europäischen Union positioniert (Teil 4).

V. Republik

## **1. Eine neue Republik?**

Zunächst einmal hat die Wahl eine Diskussion vorläufig beendet, die in den vergangenen Monaten die politische Szene immer wieder belebt hat: Die Kritik an den Funktionsmängeln der V. Republik und die Forderung nach einer fundamentalen Verfassungsreform – in den Medien und von manchen Akteuren

gerne unter dem Stichwort „VI. Republik“ geführt. Diese Fundamentalkritik ist nicht neu – die V. Republik wurde 1958 in einer schweren politischen Krise, mitten in den bürgerkriegsartigen Auseinandersetzungen um Algerien geboren und von de Gaulle gegen die Mehrzahl der politischen Parteien durchgesetzt. Weil sie mit der notorischen Instabilität der Parlamentsherrschaft der IV. Republik (1946-1958) Schluss machen wollte, verfiel die neue Verfassung in das andere Extrem: Die Exekutive wurde gestärkt, das Parlament bekam gleich mehrfache Fesseln angelegt. Es handele sich dabei um einen „permanenten Staatsstreich“, befand 1964 ein gewisser François Mitterrand – um sich später, 1981 als Präsident gewählt, sehr gut in dieser Verfassung einzurichten.

„doppelköpfige Exekutive“

In der Tat handelt es sich um einen merkwürdigen Zwitter, der Elemente eines parlamentarischen Systems mit einem politisch außerordentlich machtvollen Präsidentenamt verbindet. Seit der Präsident (erstmalig 1965) direkt vom Volk gewählt wird, spricht man von einer „doppelköpfigen Exekutive“, die aus Präsident und Premierminister besteht. Hinter diesem Begriff steht auch die Tatsache, dass die politische Macht in Frankreich gleich auf einer zweifachen Legitimation durch Wahlen beruht: Der Präsident wird auf fünf (bis 2002 auf sieben) Jahre direkt vom Volk gewählt; ebenso die Nationalversammlung, der gegenüber der Premierminister verantwortlich ist und deren politische Mehrheit er für Haushalt und Gesetzgebung benötigt. In diesem System ist, wenn die politischen Mehrheiten der Präsidentschafts- und der Parlamentswahl übereinstimmen, der Präsident die dominierende Figur: Er ernennt den Premierminister, beeinflusst die Zusammensetzung der Regierung, bestimmt die Richtlinien der einzuschlagenden Politik und verfügt über eine Reihe eigenständiger verfassungsrechtlicher Befugnisse (Auflösung der Nationalversammlung, Besetzung von zivilen wie militärischen Staatsämtern, Oberbefehl über die Armee und die Nuklearstreitmacht, Anberaumung eines Referendums, Benennung von drei der neun Mitglieder des Verfassungsrates sowie dessen Anrufung, usw.). Im Zuge dieser Präsidentialisierung des Systems, an dem alle amtierenden Präsidenten beteiligt waren, ist die Präsidentschaftswahl zur entscheidenden politischen Richtungswahl geworden.

Im Zuge dieser Präsidentialisierung des Systems ist die Präsidentschaftswahl zur entscheidenden politischen Richtungswahl geworden.

„Kohabitation“

Was aber passiert, wenn diesem starken Präsidenten auf einmal eine Nationalversammlung gegenübersteht, in der die Opposition die Mehrheit hat? Dies passierte erstmals 1986, als die Konservativen die Parlamentswahlen gewannen und der Sozialist Mitterrand nun mit ihnen regieren musste. Dieser Zustand, „Kohabitation“ genannt, dauerte bis 1988, trat aber 1993 bis 1995 erneut ein. Eine dritte Kohabitation musste der konservative Präsident Jacques Chirac erdulden, als 1997 die Linksparteien eine Mehrheit errangen und mit dem sozialistischen Premierminister Jospin bis 2002 regierten. Denn in der „Kohabitation“ greift eine völlig andere, stärker parlamentarische Lesart der Verfassung: Der Präsident muss nun die politische Macht teilen. Er muss den Führer der Mehrheit im Parlament zum Premierminister ernennen; dieser kann seine innen-, wirtschafts- und sozialpolitischen Vorhaben ungehindert realisieren (so setzte Jospin 1998 die stark umstrittene 35-Stunden-Woche durch). Nur in der Justiz-, der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Europapolitik müssen die gegnerischen Lager aufeinander Rücksicht nehmen, weil hier der Präsident verfassungsrechtliche eigene Befugnisse hat.

Der Präsident muss nun die politische Macht teilen.

Zwar haben die drei „Kohabitationen“ mehr oder minder gut funktioniert; es ist nicht, wie vielfach vorhergesagt, zur Blockade der Institutionen gekommen.

Dennoch wurden sie mit der Zeit unpopulär, weil für den Bürger die politische Verantwortung verwischt wurde. Um künftig Kohabitionen zu verhindern oder doch zu erschweren, wurde die Amtszeit des Präsidenten ab 2002 der fünfjährigen Legislaturperiode des Parlaments angepasst. 2002 und 2007 wurde jeweils zunächst der Präsident und anschließend die Nationalversammlung gewählt. Die Erwartung, dass die Wähler dem neugewählten Präsidenten auch eine parlamentarische Mehrheit geben würden, damit er seine Politik auch umsetzen könne, hat sich auch in diesem Jahr bestätigt.

Damit ist eine Rückkehr zu der „präsidialistischen“ Lesart der Verfassung verbunden, die durch den „bonapartistischen“ Regierungsstil von Nicolas Sarkozy noch auf die Spitze getrieben worden ist. Dieser hat keinen Zweifel daran gelassen, dass er der Dreh- und Angelpunkt der neuen Regierung ist. Er stellt mit seiner quirligen Aktivität und seinem Hang, sämtliche Themenfelder der neuen Politik zu bestimmen, die übrigen Regierungsmitglieder in den Schatten. Nicht nur den Premierminister, sondern auch die gesamte Regierung hat Sarkozy persönlich ausgewählt. Seine Wahlversprechen sind nahezu unantastbare Vorgaben; Gewicht und Handlungsspielräume der Regierungsmitglieder sind deutlich eingeschränkt. Es ist allerdings nicht sicher, ob Sarkozy diesen egomanischen Stil auf die Dauer wird durchhalten können. Auf jeden Fall hat er sich auf eine Weise exponiert, die es ihm schwer machen dürfte, im Falle auftretender Schwierigkeiten oder gar Misserfolge die Verantwortung auf andere abzulenken.

Wenn auch die Forderungen nach einer „VI. Republik“ – die das Regierungssystem entweder zu einem parlamentarischen oder aber zu einem präsidentiellen System nach dem Muster der USA umwandeln wollen – nur wenig Aussicht auf Erfolg haben, ist das Unbehagen an der Funktionsweise der französischen Demokratie nicht ohne Begründung. Es entzündet sich vor allem an der starken Konzentration der Macht auf die Exekutive (also den Präsidenten und seine Regierung), der keine wirklichen institutionellen Gegengewichte gegenüberstehen.<sup>1</sup> Diese extreme Form der Mehrheitsdemokratie fördert die Arroganz der Macht und die Versuchung jeder Regierung, die Interessen der Minderheit, aber auch die unterschiedlichen Interessen in der Gesellschaft zu ignorieren.

Diese fehlende Bodenhaftung der Politik hat mehrere Ursachen. Zum einen ist es eine Besonderheit der französischen politischen Kultur seit der Revolution von 1789, dass sie gegenüber Zwischengewalten, die sich zwischen Bürger und Regierung schieben, ein starkes Misstrauen hegt und deren Entwicklung behindert hat. Der „republikanische Pakt“ zwischen den Bürgern – die die Gewählten mit einem entsprechenden politischen Mandat ausstatten – und der Regierung – die sich als legitimer Träger des allgemeinen Volkswillens fühlen darf – soll nicht durch Partikularinteressen beschädigt werden. Insbesondere die Entwicklung der Parteien und Verbände hat unter dieser Kultur gelitten. Damit fehlen der Politik, zumal in einem zentralistischen Staat, wichtige Binde- und Vermittlungsglieder, die verhindern, dass die Politik sich allzu sehr von der Basis entfernt und abgehoben wirkt. Als Gegenmittel wird immer wieder die „soziale Konzertierung“ zwischen Regierung und Verbänden (vor allem Unternehmerverband und Gewerkschaften) beschworen, wenngleich nicht immer wirklich praktiziert. Der neue Präsident hat eine Reihe von Konsultationen der Sozialpartner zu diversen Gesetzesvorhaben angekündigt. Es bleibt abzuwarten, in-

Konzentration der  
Macht auf die  
Exekutive

Der  
„republikanische  
Pakt“

„Soziale  
Konzertierung“

wiefern sich daraus eine echte Rückkopplung zwischen Politik und Gesellschaft entwickeln kann. Nach manchen negativen Erfahrungen der vergangenen Jahre ist durchaus Skepsis ist angesagt.

„rationalisierter  
Parlamentarismus“

Auch das Parlament kann seine Rolle als Kontrollinstanz und Diskussionsforum nur unzureichend erfüllen. In dem Bestreben, die äußerst instabile Parlamentsherrschaft der IV. Republik zu überwinden, hat die Verfassung von 1958 dem Parlament gleich mehrfach die Daumenschrauben angelegt. Damit sollte ein modernes Verständnis des Parlamentarismus, nach dem eine stabile Parlamentsmehrheit die Regierung unterstützt, gleichsam erzwungen werden („rationalisierter Parlamentarismus“). So kann die Nationalversammlung ihre eigene Tagesordnung nicht bestimmen; die Zahl der Ausschüsse ist per Verfassung auf sechs begrenzt, was eine effektive Kontrolle der Regierung unmöglich macht (der Bundestag hat z.B. 22 ständige Ausschüsse); die Regierung kann jederzeit eine Block-Abstimmung über eine Gesetzesvorlage verlangen, was parlamentarische Änderungsanträge unterbindet. Absoluter Höhepunkt: Art. 49 (3) der Verfassung erlaubt es der Regierung, die Abstimmung über eine Vorlage mit der Vertrauensfrage zu verbinden – dann wird überhaupt nicht abgestimmt; das Gesetz gilt als angenommen, wenn nicht innerhalb von zwei Tagen ein Misstrauensantrag der Opposition Erfolg hat.

Wenn gesellschaftliche  
Vermittlungsinstanzen  
wie Parteien und  
Verbände ebenso  
wie das Parlament  
ihre Rolle nicht  
erfüllen (können),  
wird  
gesellschaftlicher  
Protest zum  
notwendigen  
Gegengewicht.

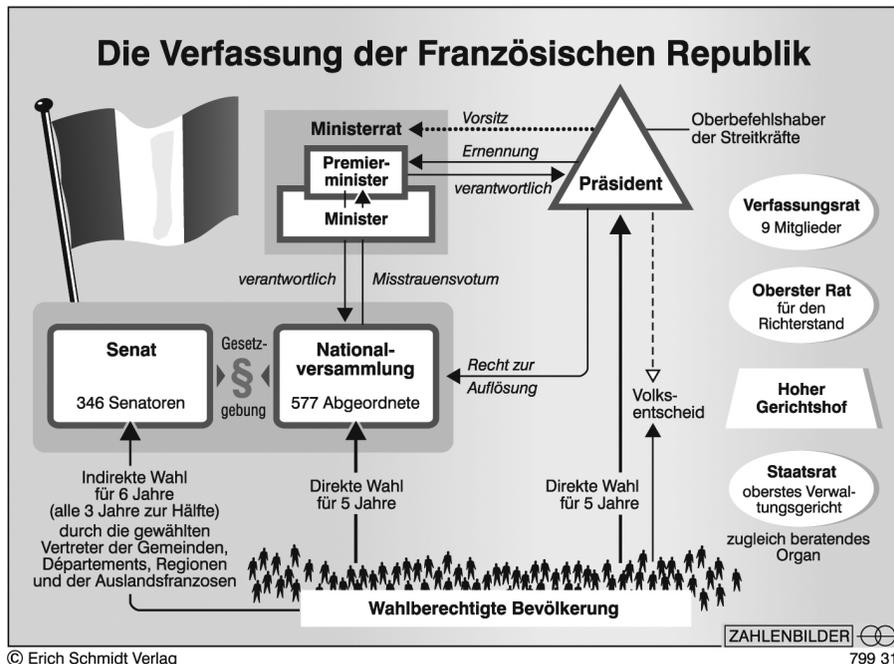
Wie sehr die künstliche Stärkung der Exekutive und die ebenso künstliche Beschneidung institutioneller Gegengewichte die Politik von ihrer Basis entfremden kann, verdeutlicht der Fall des Ersteinstellungsvertrages (Contrat première embauche, CPE) im Frühjahr 2006. Der Versuch des damaligen Premierministers de Villepin, ein umstrittenes, weil den Kündigungsschutz einschränkendes Gesetz „von oben“ durchzusetzen (unter Zuhilfenahme des erwähnten Art. 49, 3), scheiterte am Ende kläglich an einer massiven Mobilisierungsfrente der Schüler, Studenten und Gewerkschaften, die das Gesetz schließlich zu Fall brachte.<sup>2</sup> Wenn gesellschaftliche Vermittlungsinstanzen wie Parteien und Verbände ebenso wie das Parlament ihre Rolle nicht erfüllen (können), so lautet die wiederholte Erfahrung, wird gesellschaftlicher Protest zum notwendigen Gegengewicht – dieses kann allerdings allenfalls als Blockadefaktor wirken.

Eine Reform der Institutionen und der Regierungspraxis ist daher seit langem auf der Tagesordnung. Nicolas Sarkozy versucht dies zum einen durch eine gezielte Politik der „Öffnung“ aufzufangen: Er hat Politiker der oppositionellen Linken, aber auch Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen in Regierungsgremien berufen, um die notwendige Vielfalt in der Exekutive über die Mehrheitspartei UMP hinaus zu gewährleisten. Diese Öffnung kann weitgehend, aber nicht ausschließlich auf parteitaktische Gründe zurückgeführt werden; sie soll auch dem Vorwurf entgegenwirken, der Staatsapparat fungiere als „Selbstbedienungsladen“ der regierenden UMP. Der Präsident hat auch durchgesetzt, den Vorsitz des Finanzausschusses der Opposition zu überlassen (bislang wurden derartige Posten nur unter den Regierungsparteien verteilt!). Sarkozy hat ferner eine Kommission zur Verfassungs- und Institutionenreform einberufen, die bis Jahresende Vorschläge erarbeiten soll. Dabei stehen die Stärkung der Rechte des Parlaments und der Opposition im Vordergrund. Ferner soll die parlamentarische Opposition mit einem eigenen Statut versehen und damit aufgewertet werden. Schließlich wird auch über eine Änderung des Wahlrechts nachgedacht (siehe unten). Insgesamt

allerdings wird sich der Reformeifer in sehr engen Grenzen halten. Eine „neue Republik“, soviel steht bereits heute fest, wird es nicht geben.

Eine „neue Republik“ wird es nicht geben.

*Schaubild:* Das Regierungssystem der V. Republik



## 2. Ein neues Parteiensystem?

Frankreichs Parteienlandschaft ist traditionell sehr vielfältig, um nicht zu sagen zersplittert. Das Spektrum reicht von mehreren trotzkistischen Parteien über die Kommunisten, linkssozialistische Gruppierungen, die Sozialistische Partei, die Linksliberalen, die Grünen, die Mitte-Rechts-Gruppierungen, die neogaullistische Sammlungsbewegung UMP und die rechtsnationale UPF bis zum rechts-extremen Front national. Um dennoch stabile Regierungsmehrheiten zu gewährleisten, finden seit 1958 alle wichtigen Wahlen nach dem Mehrheitsprinzip mit zwei Wahlgängen statt. Im ersten Wahlgang, in dem die absolute Mehrheit erforderlich, sind oft zahlreiche Kandidaten präsent (allein bei der letzten Präsidentschaftswahl waren es 12). Im zweiten Wahlgang bleiben bei der Präsidentschaftswahl nur die beiden Erstplatzierten; bei den Wahlen zur Nationalversammlung dürfen nur Kandidaten teilnehmen, die im ersten Wahlgang mindestens 12,5% der Wahlberechtigten, d.h. in der Regel 17-18% der abgegebenen Stimmen erzielt haben. 2007 war dies nur in 12 Wahlkreisen der Fall.

Mehrheitsprinzip mit zwei Wahlgängen

In der Konsequenz führt die Mehrheitswahl zu einer starken Konzentration und zu einer Links-Rechts-Polarisierung. Kleine Parteien werden zu Bündnissen gezwungen, ohne die sie keine eigene parlamentarische Existenz haben. So reichten

Zwei-Lager-System

den Kommunisten 2007 durch ihre Bündnisse mit der Sozialistischen Partei 4,3% der Stimmen im ersten Wahlkampf, um knapp 20 Abgeordnete zu stellen und (mit Hilfe einiger grüner Abgeordneten) Fraktionsstärke zu erreichen. Die neue Partei der Mitte (Mouvement démocrate, früher: UDF) von François Bayrou, die sich weder rechts noch links einordnen und deshalb auch keine Bündnisse eingehen wollte, zählt im neuen Parlament trotz ihrer 7,5% nur 4 Abgeordnete; die Rechts-extremen mit ihren 4,7% sind überhaupt nicht vertreten. So schrumpft die Vielfalt der Parteien im Parlament zu einem Zwei-Lager-System, in dem sich in erster Linie die UMP (und ein von ihr geduldeter kleiner Ableger, die Zentrumsparterie) und die Sozialistische Partei (nebst einer kleinen kommunistischen Fraktion) gegenüber stehen. Diese Logik ist 2007 noch einmal verstärkt worden (vgl. Tabelle 2).

Immer wieder ist der Ruf nach einem Verhältniswahlsystem (oder doch der Einführung eines teilweisen Proportionalausgleichs) laut geworden. Denn auch die Nicht-Vertretung wichtiger Parteienströmungen, die insgesamt mehr als ein Viertel der Wählerstimmen repräsentieren, trägt zu dem oben beschriebenen Auseinanderklaffen zwischen Regierung/Parlament und Wählern bei. Nicolas Sarkozys Reformüberlegungen könnten darauf hinaus laufen, künftig einen bestimmten (mit Sicherheit aber eher kleinen) Teil der Sitze der Nationalversammlung nach dem Verhältniswahlsystem zu verteilen, um auch den kleineren Parteien eine Präsenz im Parlament zu sichern.

Die Mehrheitswahl  
belohnt Einheit und  
Bündnisfähigkeit  
und bestraft  
Uneinigkeit.

Die Mehrheitswahl belohnt Einheit und Bündnisfähigkeit und bestraft Uneinigkeit. Dies musste die Rechte 1981 und 1988 erkennen, als sie in zwei etwa gleich große Lager geteilt war, deren Rivalität wertvolle Stimmen kostete und letztlich den Sozialisten den Sieg brachte. Auf der Linken war es François Mitterrand, der erkannte, dass die Sozialisten nicht ohne ein Bündnis mit den Kommunisten, später auch anderen linksliberalen und grünen Gruppierungen siegen können. In der Präsidentschaftswahl 2007 war es ein Vorteil der Rechten, dass sie seit 2002 über eine einheitliche Sammlungsbewegung, die UMP, verfügte, die das rechte Lager zusammenführte und damit den Grundstein für die Mehrheit legte. Dagegen litten die Sozialisten 2002 unter zahlreichen linken Konkurrenzgruppen, die ihren Kandidaten Lionel Jospin viele Stimmen kosteten und ihm sogar die Teilnahme am zweiten Wahlgang verwehrten. Auch wenn 2007 diese Zersplitterung des linken Lagers überwunden werden konnte, hemmten innerparteiliche Rivalitäten und Animositäten den Wahlkampf der sozialistischen Kandidatin Ségolène Royal. Diese hatte sich in einer parteiinternen Vorwahl zwar deutlich gegen ihre Rivalen Dominique Strauss-Kahn und Laurent Fabius durchsetzen können, litt aber unter fortwährenden inneren Auseinandersetzungen in der PS.

Ein weiterer Faktor hat zum Wahlsieg Sarkozys und der Rechten beigetragen: Er hat es vermocht, einen großen Teil der rechtsextremistischen Wähler zurück zu gewinnen. Hatte deren Kandidat Le Pen 2002 noch 16-18% der Wähler hinter sich gebracht, waren es 2007 nur noch 10% – Ergebnis einer Wahlkampagne Sarkozys, die Themen wie Sicherheit und Ordnung, Einwanderung und nationale Identität in ungewohnter Deutlichkeit ansprach. Die naserümpfende Kritik der Linken, Sarkozy mache die Themen der Rechtsextremen hoffähig, verfiel ebenso wenig wie der Versuch, ihn als gefährlichen Rechtspopulisten zu dämonisieren. Beides war eher ein Dokument der Hilflosigkeit der Sozialisten und ihrer Unfähigkeit, selbst eine Sprache zu finden, die bei den einfachen Bevölke-

rungsschichten ankommt. So hat Sarkozy in breiten Arbeitnehmerschichten den Sozialisten zahlreiche Stimmen abgewinnen können.

Schließlich war auch das inhaltliche Angebot Sarkozys überzeugender. Während Ségolène Royals Wahlaussagen oft vage, ja improvisiert blieben und den Stempel innerparteilicher Kompromisse trugen, hatte Nicolas Sarkozy als unangefochtener Chef der UMP seine Wahlaussagen lange vorher formuliert und konkretisiert. Dies erlaubte ihm gleich nach seinem Amtsantritt eine Reihe von Reformbaustellen zu öffnen und mit teilweise sehr präzisen Zielvorgaben zu versehen (vgl. Tabelle 3).

Die PS, deren rivalisierende Führer und Gruppen sich derzeit über die Ursachen der Niederlage ebenso zerfleischen wie über die notwendige Erneuerung, steht vor einem Scherbenhaufen. Sie ist im wahrsten Sinne des Wortes kopflos: Weder ist eine Führungspersönlichkeit in Sicht, der die auseinanderstrebenden Flügel zusammenführen könnte, noch besteht Einigkeit über den einzuschlagenden Weg. Die Befürworter einer gemäßigten Sozialdemokratie à la française kritisieren, wie etwa der frühere Finanzminister Dominique Strauss-Kahn, „die wachsende Kluft zwischen den beschleunigten Veränderungen der französischen Gesellschaft und unseren alten Wahrnehmungsmustern, die den Hintergrund für unsere Wahlschläppen bildet.“ Sie plädieren für eine Erneuerung der Sozialpolitik, die auf einen vorsorgenden Sozialstaat im Sinne der gegenwärtigen SPD-Diskussion hinausläuft, eine linke Angebotspolitik, die sich stärker um die Voraussetzungen und Bedingungen des Wachstums und nicht nur um eine gerechte Verteilung kümmert, und einen klar europäischen Kurs. Dies wird aber von linkssozialistischen, von einem tiefen (ökonomischen) Antiliberalismus erfüllten Strömungen als geistige Kapitulation vor dem politischen Gegner angesehen und scharf kritisiert. Der Wiederaufstieg der Sozialisten zu einer glaubwürdigen Regierungsalternative wird mühsam und langwierig sein.

Der Wiederaufstieg der Sozialisten zu einer glaubwürdigen Regierungsalternative wird mühsam und langwierig sein.

*Tabelle 1:* Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen vom 22. April und 6. Mai 2007

	1. Wahlgang (22.4.)		2. Wahlgang (6.5.)	
	Absolut	In %	Absolut	In %
Wahlberechtigte	44 472 834	100,00	44472733	100,00
Abgegebene Stimmen	37 254 242	83,77	37 342 004	83,97
Gültige Stimmen	36 719 396	82,57	35 773 578	80,44
Nicolas Sarkozy (UMP)	11 448 663	31,18	18 983 138	53,06
Ségolène Royal (PS)	9 500 112	25,87	16 790 440	46,94
François Bayrou (UDF)	6 820 119	18,57		
Jean-Marie Le Pen (Front national)	3 834 530	10,44		
Olivier Besancenot (Trotzkist, LCR)	1 498 581	4,08		
Philippe de Villiers (Rechtsnational)	818 407	2,23		
Marie-Georges Buffet (PCF)	707 268	1,93		
Dominique Voynet (Grüne)	576 666	1,57		
Arlette Laguiller (Trotzkistin, LO)	487 857	1,33		
José Bové (parteilos, Glob.kritiker)	483 008	1,32		
Frédéric Nihous (parteilos)	420 645	1,15		
Gérard Schivardi (Trotzkist, PT)	123 540	0,34		

Quelle: Frz. Innenministerium

*Tabelle 2:* Ergebnisse der Wahlen zur Nationalversammlung vom 10. und 17. Juni 2007

	1. Wahlgang 10.6.2007		2. Wahlgang 17.6.2007		Sitze
	Stimmen	In Prozent	Stimmen	In Prozent	
Wahlberechtigte	43 896 043	100,00	35 224 832	100,00	
Abgegebene Stimmen	26 521 824	60,42	21 129 554	59,98	
Gültige Stimmen	26 026 466	59,29	20 406 932	57,93	
Enthaltung	17 374 219	39,58	14 095 278	40,02	
Ungültige und leere Stimmzettel	495 358	1,13	722 622	2,05	
Extreme Linke	888 234	3,41			
PS (Sozialistische Partei)	6 436 521	24,73	8 624 724	42,26	186
PRG (Linksliberale)	343 565	1,32	333 191	1,63	7
PCF (Kommunistische Partei)	1 115 663	4,29	464 739	2,28	15
Sonstige Linke	513 407	1,97	503 566	2,47	15
Les Verts (Die Grünen)	845 977	3,25	90 975	0,45	4
UMP –	10 289 737	39,54	9 461 330	46,36	313
Union pour un Mouvement Populaire NC	616 440	2,37	433 057	2,12	22
(Neues Zentrum, mit UMP verbündet)					
UDF – Mouvement Démocrate	1 981 107	7,61	100 106	0,49	3
Sonstige Rechte	954 423	3,67	238 585	1,17	9
Front National und andere extreme Rechte	1 218 260	4,68	17 107	0,08	0
Sonstige	823 132	3,16	139 552	0,68	2

Quelle: eigene Zusammenstellung nach CEVIPOF/frz. Innenministerium

### 3. Eine neue Politik?

Das Wahljahr 2007 stand im Zeichen der Erneuerung. Ähnlich wie in Deutschland zum Ende der Ära Kohl 1998 war offenkundig geworden, dass die Verwaltung des status quo nicht ausreichen würde, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu genügen. Frankreich, so brachte es der Zentrums-Politiker François Bayrou auf den Punkt, leide an „einer kranken Demokratie, einem zerrissenen sozialen Netz und einer Wachstumskrise“. Dies deutet bereits auf den umfassenden Erneuerungsbedarf, der ähnlich auch von Ségolène Royal und Nicolas Sarkozy thematisiert wurde.<sup>3</sup>

Sarkozy, immerhin als Innen- bzw. Finanzminister mitverantwortlich für den Stillstand der vergangenen Jahre, setzte sich deutlich gegen den scheidenden Präsidenten (und Parteifreund!) Jacques Chirac in Position und sprach von einem notwendigen „Bruch“ mit der bisherigen Politik. Er ließ keinen Zweifel daran, dass er umfassende Veränderungen für notwendig hielt. Der neue Präsident hat denn auch gleich nach Amtsantritt reihenweise Reformbaustellen eröffnet, die von der Innen- über die Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik bis zur Institutionenreform reichen (vgl. Tabelle 3). Er will offensichtlich den hohen Vertrauensvorschuss nutzen, um die Veränderungen schnell voranzutreiben. Dabei entzieht sich die von Sarkozy vorangetriebene Politik einer einfachen

Zuordnung. Natürlich handelt es sich um eine konservative Reformagenda. Sie umfasst aber unterschiedliche, teilweise widersprüchliche Elemente.<sup>4</sup>

- Eine eher repressive Innenpolitik wird in dem bereits verabschiedeten Gesetz sichtbar, das die Mindeststrafen für Wiederholungstäter heraufsetzt. Hier kommt der Nicolas Sarkozy zum Vorschein, der bereits während der gewalttätigen Jugendunruhen in den Vorstädten im November 2005 von „Abschaum“ redete und die Gewalt mit dem „Hochdruckreiniger“ beenden wollte. Auch als Innenminister hatte er sich schon durch eine repressive Law-and-order-Politik hervorgetan. In dieselbe Richtung weist sein – ebenfalls umgesetztes – Versprechen, ein Ministerium für Einwanderung und nationale Identität zu schaffen, was von vielen Beobachtern als unzulässige Verkürzung der Einwanderung auf ein Sicherheits- und Identitätsproblem kritisiert worden ist. Hier hat Sarkozy offensichtlich bewusst Angebote in Richtung der Wähler des Rechtsextremen Le Pen gemacht – wie man sieht, mit Erfolg.
- Dennoch wäre es zu einfach, Sarkozy als Rechtspopulisten zu hinstellen, wie dies teilweise im Wahlkampf versucht worden ist. Denn er hat Politikerinnen mit einem Migrationshintergrund in seine Regierung berufen, unter anderem Rachida Dati als Justizministerin, Rama Yade als Staatssekretärin für Menschenrechtsfragen und Fadela Amara (Präsidentin der frauenpolitischen Vereinigung „ni putes ni soumises“) als Staatssekretärin für Stadtentwicklung.
- Ein wirtschaftsliberaler Reformkurs wird erkennbar in den umfassenden Steuer- und Abgabensenkungen, der faktischen Aushebelung der 35-Stunden-Woche, der beabsichtigten Streichung von Beamtenstellen (37.000 für 2008) sowie in der Absicht, einen neuen, flexibleren Einheits-Arbeitsvertrag einzuführen. Hier sind Konturen einer neuen Angebotspolitik erkennbar, die – ergänzt durch eine stärkere Förderung von Bildung, Forschung und Innovation – die Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumsaussichten Frankreichs längerfristig erhöhen soll.
- Aber auch die Nachfragepolitik, die in Frankreich ohnehin höher im Kurs steht als in Deutschland, wird nicht vernachlässigt. Die gezielte Erhöhung einiger Sozialeinkommen (Mindestrenten, Familienbeihilfen), die Lohnzuschläge für Mehrarbeit, die Steuer- und Abgabensenkungen für die Beschäftigten sollen mehr Kaufkraft und damit mehr binnenwirtschaftliche Nachfrage freisetzen. „Indem man das Arbeitsvolumen ausweitet,“ so der Präsident, „erhöht man die Kaufkraft der Beschäftigten, gibt man der Wirtschaft neuen Treibstoff und erreicht man Spielräume, um die Defizite zu reduzieren.“<sup>5</sup>
- Aus ähnlichen Gründen ist die Haushaltspolitik mit zahlreichen kostspieligen Aktionen (allein die Steuersenkungen kosten an die 11 Mrd. Euro) expansiv angelegt und wird zunächst die Verschuldung nach oben treiben. Sarkozy hat sich ausdrücklich gegen eine rigorose Spar- und Verzichtspolitik gewandt. Stattdessen sollen die vorübergehenden Haushaltsdefizite längerfristig durch höhere Einnahmen wieder wettgemacht werden. Dementsprechend hat er das Versprechen der Vorgängerregierung an die EU, bis 2010 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, relativiert und das Ziel auf 2012 verschoben.

- Ausgesprochen dirigistisch dürfte künftig die Industriepolitik sein. Als Finanzminister hat Sarkozy bereits mehrfach ungeniert im Namen des „nationalen Interesses“ in große Unternehmen hineinregiert; auch beim EADS-Konzern strebt er einen stärkeren direkten Einfluss des französischen Staates an.<sup>6</sup>
- Auch in der europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik setzt Sarkozy deutliche interventionistische, teilweise protektionistische Akzente. Die auf Geldwertstabilität ausgerichtete Zinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) ist ihm ebenso ein Dorn im Auge wie die Untätigkeit angesichts der starken Aufwertung des Euro gegenüber dem Dollar: erstere sei wachstumsschädlich, letztere benachteilige die europäische Industrie im globalen Wettbewerb. Im Grunde hat er sich – wie auch andere französische Politiker – nicht mit der vertraglich gesicherten Unabhängigkeit der EZB abgefunden und will überdies den politischen Einfluss der Eurogruppe (d.h. dem Rat der Finanzminister der Euro-Staaten) verstärken. Auch in der Außenhandelspolitik hat Sarkozy alte Konzepte einer „Gemeinschaftspräferenz“ wiederbelebt (die auf einen fallweisen europäischen Protektionismus nach dem Muster des Agrarmarktes hinauslaufen) und will Schutzklauseln im Rahmen der Welt handelsorganisation WTO mobilisieren. Auf dem EU-Gipfel im Juni 2007 hat er erreicht, dass der „freie, unverfälschte Wettbewerb“ aus dem Katalog der Ziele der Union gestrichen wurde.

In diesen Plänen des neuen Präsidenten ist eine umfassende Reformagenda und ein politischer Wille zur Veränderung erkennbar, der sich abhebt vom zunehmend lähmenden Stillstand am Ende der Ära Chirac. Interessant ist das sichtbare Bemühen Sarkozys, seine Reformpolitik nicht nur mit den Begriffen Flexibilität und Leistungseinschränkungen zu verbinden, sondern auch mit Leistung und Arbeit, Kaufkraft und Protektion. Der (gerade in Frankreich) wohlfeile Vorwurf des „Neoliberalismus“ greift nicht nur zu kurz, sondern ist schlicht falsch. Allerdings zeichnen sich dabei auch Widersprüche ab. Sarkozys protektionistischer Diskurs mag innenpolitisch geschickt sein, weil er traditionell starke Globalisierungsängste in der Gesellschaft ebenso auffängt wie die Vorbehalte gegenüber einer „neoliberalen“ Europäischen Union. Aber zwischen markigen Ankündigungen und realen Durchsetzungsmöglichkeiten liegen angesichts bestehender europäischer wie internationaler Regeln und Verpflichtungen Welten – ganz abgesehen davon, dass ein solcher Weg auch für die französische Wirtschaft nur Scheinlösungen bietet. Der Präsident droht hier eine alte Lebenslüge aufrecht zu erhalten, der sich schon viele Regierungen bedient haben und die eine realistische Auseinandersetzung mit den Handlungsspielräumen nationaler Politik behindert: die Illusion, dass die französischen Probleme von außen (Europa, Globalisierung) kämen und dass Protektion eine angemessene Antwort darauf sei. Auch in anderen Bereichen – etwa der inneren Sicherheit und der Situation der Vorstädte – drohen die hohen Erwartungen, die der Präsident geweckt hat, der Realität nicht standzuhalten. In der Haushaltspolitik wird der Präsident von der harten Realität schneller eingeholt werden als ihm lieb sein kann: Auch wenn er die überfällige Haushaltssanierung zeitlich nach hinten verschoben hat, könnten ihm die hohen Kosten seiner Steuergeschenke ebenso Schwierigkeiten bereiten wie die sich abzeichnenden hohen Defizite der Sozialversicherung.

Die Illusion, dass die französischen Probleme von außen (Europa, Globalisierung) kämen und dass Protektion eine angemessene Antwort darauf sei.

Schließlich gibt es Fragezeichen, die Sarkozys Politikstil, seinen Hyperaktivismus und seine Neigung, alle erdenklichen politischen Themen an sich zu ziehen, betreffen. Kann er die nicht einfache Balance zwischen dem Willen zur Reform einerseits, der Fähigkeit zum Dialog, zur Verhandlung und zum Kompromiss andererseits finden? Nur so wird der Präsident seine neue Politik durchsetzen und legitimieren können.

#### 4. Ein neuer Partner in Europa?

„Frankreich ist zurück in Europa“ – dieser Satz Nicolas Sarkozys am Wahlabend umreißt die neue Rolle, die Frankreich in der Europäischen Union spielen will, in all ihrer Widersprüchlichkeit.<sup>7</sup> Nach zweijähriger Lähmung, hervorgerufen durch das „Nein“ der Franzosen in der Volksabstimmung zum Europäischen Verfassungsvertrag am 29.5.2005, meldet sich Frankreich in der Tat als aktiver Gestalter zurück. Der neue Präsident hat denn mit seinen Vorschlägen auch tatkräftig mitgeholfen, aus der Sackgasse der Verfassungsdiskussion herauszufinden und den Weg für die Reform der EU-Institutionen freizumachen. Ebenso positiv wird Sarkozys Reformagenda bewertet: Die Überwindung der französischen (wie übrigens auch der deutschen) strukturellen Wachstumsprobleme ist ein wesentlicher Beitrag zur Wiedergewinnung einer europäischen Wirtschaftsdynamik. Dass diese Rückmeldung in Europa gepaart ist mit einem kaum zu bremsenden Selbstbewusstsein und Aktivitätsdrang, muss kein Schaden sein: Ein aktiver, wenn auch unbequemer Partner ist allemal besser als ein handlungsunfähiger.

Allerdings hat Sarkozy mit seinem eigenwilligen, teilweise brüskten Stil, etwa in der Behandlung der Türkei-Beitrittsverhandlungen, Fragen bezüglich seiner Gemeinschaftsfreundlichkeit und Kooperationsfähigkeit aufgeworfen. Seine oben angesprochenen industrie-, währungs- und außenhandelspolitischen Offensiven, aber auch die Attacken auf die Europäische Zentralbank haben manche Alarmglocke in Brüssel und in anderen europäischen Hauptstädten schrillen lassen – zu Recht. Forderungen nach einer Politisierung der Geld- und Wechselkurspolitik, der Änderung der Statuten der Europäischen Zentralbank oder einem europäischen Protektionismus sind in der EU im Übrigen nicht mehrheitsfähig. Sie schaden der Glaubwürdigkeit der europäischen, aber auch der französischen Politik und schwächen die französische Position auch dort, wo sie gute Argumente hat – etwa wenn es um die bessere Verzahnung der Geldpolitik (Europäische Zentralbank) und der Haushaltspolitik (nationale Regierungen in der Euro-Gruppe) im Euroraum geht.

Hier gilt wie insgesamt, dass die zahlreichen politischen Ausrufezeichen, die der neue Präsident seit seiner Wahl am 6. Mai gesetzt hat, mindestens ebenso viele Fragezeichen provozieren. Am Ende wird der neue Präsident, wie schon seine Vorgänger, an seinen Ergebnissen gemessen werden. Erst dann wird man die Frage beantworten können, ob Nicolas Sarkozy wirklich eine neue Ära in unserem Nachbarland eingeleitet hat.

Hier gilt wie insgesamt, dass die zahlreichen politischen Ausrufezeichen, die der neue Präsident seit seiner Wahl am 6. Mai gesetzt hat, mindestens ebenso viele Fragezeichen provozieren.

Tabelle 3: Reformbaustellen der neuen Regierung in Frankreich

Reformfeld	Ziele und Maßnahmen	Verfahren, Zeitplan
Verfassungs- und Institutionenreform	Stärkung der Parlamentsrechte; Einführung einer begrenzten „Verhältniswahl-Dosis“; Statut der Opposition	Expertenkommission eingesetzt, Bericht bis 1.11.07 Verfassungsreform bis März 2008
Forschung, Bildung	Erhöhung der Ausgaben auf 3% des BIP bis 2012; steuerliche Forschungsförderung Erhöhung des Budgets für universitäre Bildung um 50% in 5 Jahren; Autonomie der Universitäten	Gesetz zur Autonomie der Universitäten: Herbst 2007 Budgeterhöhung ab 2008
Justiz	Erhöhung der Mindeststrafen für Wiederholungstäter	Gesetz verabschiedet: August 2007
Steuerpolitik	Steuersenkungen; Absenkung der Höchstgrenze für alle Steuern auf 50% des Einkommens Überstunden abgaben- und steuerfrei Weitgehende Senkung der Erbschaftssteuer Freibetrag bei der Vermögenssteuer von 50.000 Euro für Investitionen in mittelständische Firmen Mehrwertsteuererhöhung um bis zu 4 Punkte zur Finanzierung der Senkung der Arbeitgeber-Sozialabgaben („soziale Mehrwertsteuer“)	Steuerpaket verabschiedet: Juli 2007  In Prüfung; eventuell Erprobung vor genereller Einführung
Soziale Beziehungen	Konfliktvermeidung und Einführung eines Mindestdienstes bei Streiks im öffentlichen Personenverkehr Belebung des sozialen Dialogs	Rahmengesetz August 2007; Verhandlungen der Tarifparteien Gesprächsrunden zu verschiedenen Themen mit Sozialpartnern (September)
Arbeit und Beschäftigung	Arbeitsrecht: Neuer einheitlicher Arbeitsvertrag mit allmählich wachsendem Kündigungsschutz Überprüfung der 35-Stunden-Woche im öffentlichen Dienst; Ermöglichung von Überstunden (mit Lohnzuschlägen von 25%) Arbeitsmarkt: Erhöhung des Arbeitslosengeldes für Niedriglohneempfänger; stärkerer Druck auf Arbeitslose, angebotene Stellen wahrzunehmen; Schaffung einer einheitlichen Arbeitsagentur	Verhandlungen der Sozialpartner ab September; Gesetz bis Jahresende  Geplant für 2008  Verhandlungen; Gesetz Ende 2007
Sozialstaat, Sozialpolitik	Familienbeihilfen auch für Ein-Kind-Familien Angleichung der Renten-Sonderregelungen in einzelnen Sektoren an das allgemeine System; Erhöhung der Mindestrenten und der Renten von Müttern, die Kinder erzogen haben Eigenbeitrag bei Arztbesuchen 700.000 neue Wohnungen in 5 Jahren; Erleichterung des Kaufs von Wohnungen	Geplant für 2008 Bis 2012 Nicht bekannt Geplant für 2008  Geplant für 2008 Nicht bekannt
Haushalt, Finanzen	Rückführung der öffentlichen Schulden von 63,9% (2006) auf 60% (2012); Senkung der Abgabenquote um 4 Prozentpunkte; Begrenzung der Staatsausgaben auf real 1,5% pro	Haushaltsgesetz im Herbst 2007

	Jahr	
Umwelt	Konzept „nachhaltige Entwicklung“ Besteuerung des CO <sub>2</sub> -Verbrauches; Investitionen in erneuerbare Energien und Nuklearenergie	Nationale Konferenz mit Wirtschafts-, Gewerkschafts- und Umweltverbänden (Oktober 2007)
Öffentlicher Dienst	Einsparung von 50% der freiwerdenden Beamtenstellen Reform des öffentlichen Dienstes	ab 2008 4 „Konferenzen“ mit den Gewerkschaften (Herbst 2007)

Quelle: eigene Zusammenstellung

## Anmerkungen

- 1 Mit einer gewissen Ausnahme des Verfassungsrates, der seit 1974 auch von der parlamentarischen Minderheit angerufen werden kann und dessen Rolle als Korrektiv der Politik zugenommen hat; vgl. Vogel 2001.
- 2 Vgl. dazu Henrik Uterwedde: Der Konflikt um den CPE. Ein politisches Lehrstück. In: Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, Nr. 2/2006, S. 11-16.
- 3 Ein umfangreiches Bild über Frankreich unmittelbar vor den Wahlen bietet der Themenschwerpunkt der Zeitschrift „Internationale Politik“ (Nr.4, 2007, S. 6-65).
- 4 Zu den widersprüchlichen Signalen der Wirtschaftspolitik vgl. Henrik Uterwedde: Sarkozys Wirtschaftspolitik. Eine Reformagenda à la française?, in: Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, Nr. 3/2007, S. 10-14.
- 5 Nicolas Sarkozy, Interview in Le Monde, 25.4.2007.
- 6 Zu den damit verbundenen Problemen des „ökonomischen Patriotismus“ vgl. Henrik Uterwedde: Patriotisme économique. Eine (nicht nur) französische Debatte, in: Dokumente Nr.6/2006, S.16-21.
- 7 Zur Europapolitik Sarkozys vgl. Daniela Schwarzer: Grund zur Vorsicht. Sarkozys europapolitisches Programm, in: Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, Nr. 3/2007, S.15-19; Joachim Schild: Sarkozys Europapolitik: Das zunehmende Gewicht der Innenpolitik, in: Integration, Nr.3/2007, S. 221-234.

## Literatur

- Deutsch-Französisches Institut u.a. (Hrsg.): Frankreich-Jahrbuch, Opladen: Leske und Budrich/Wiesbaden: VS; seit 1988. Themenschwerpunkt 2007: 50 Jahre V. Republik. Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog. Bonn: Gesellschaft für übernationale Zusammenarbeit (6 Hefte pro Jahr)
- Ernst Ulrich Grosse/Heinz-Helmut Lüger: Frankreich verstehen: Eine Einführung mit Vergleichen zu Deutschland, Darmstadt: Primus, 5. Aufl. 2000
- Frankreich. Informationen zur politischen Bildung Nr.285, 4. Quartal 2004 (Hrsg.: Bundeszentrale für politische Bildung; www.bpb.de)
- Udo Kempf: Das politische System Frankreichs. Wiesbaden: VS, 4. Aufl. 2007
- Adolf Kimmel/Henrik Uterwedde (Hrsg.): Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2005
- Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Frankreichs Europapolitik, Wiesbaden: VS 2004
- Joachim Schild/Henrik Uterwedde: Frankreich. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Wiesbaden: VS Verlag, 2.Aufl. 2006 (Reihe Grundwissen Politik)
- Joachim Schild/Henrik Uterwedde (Hrsg.): Frankreichs V. Republik. Ein Regierungssystem im Wandel. Festschrift für Adolf Kimmel, Wiesbaden: VS 2005
- Wolfram Vogel: Demokratie und Verfassung in der V. Republik, Opladen: Leske + Budrich 2001

## Internetressourcen

- [www.deutschland-und-frankreich.de](http://www.deutschland-und-frankreich.de) (offizielles, komplett zweisprachiges Internetportal der beiden Außenministerien, bietet eine Fülle an Informationen zu aktuellen Ereignissen, aber auch Hintergründen sowie praktische Tipps)
- [www.dfi.de](http://www.dfi.de) (Homepage des Deutsch-Französischen Instituts mit einer nützlichen Linksammlung, Hinweisen auf Veröffentlichungen und dem Online-Katalog der Bibliothek mit ihrem einzigartigen Bestand)
- [www.france-blog.info](http://www.france-blog.info) (Frankreich-Blog des Klett-Verlages mit zahlreichen nützlichen aktuellen, auch französischen Texten, wendet sich vorwiegend an Schüler und Lehrer)
- [www.frankreich-heute.de](http://www.frankreich-heute.de) (ausgezeichneter, professionell gestalteter Blog mit aktuellen Nachrichten, Termin- und Lesehinweisen)

# Wer sind die Nichtwähler und was bewirken sie?

*Johannes Fritz*



Johannes Fritz

## **Zusammenfassung**

Ab den 1980er Jahren ging die Wahlbeteiligung auf allen föderalen Ebenen der Bundesrepublik zurück. Bereits in der Frage, ob dies eine Gefahr für die Stabilität der Demokratie darstellt, ist die Wahlforschung gespalten. Auch nach zahlreichen empirischen Untersuchungen blieben Nichtwähler weitgehend unbekannte Wesen. Der Artikel überprüft gängige Feststellungen und stellt die heterogene Gruppe der Nichtwähler nach verschiedenen Kriterien dar.

## 1. Wahlenthaltung – eine Gefahr für die Demokratie?

Die Wahlforschung beschäftigt sich seit Mitte der 1980er Jahre, in denen die Wahlbeteiligung auf allen Wahlebenen stark zurückging, verstärkt mit der Untersuchung der Nichtwähler (Bürklin/Klein 1998: 159). Dabei lassen sich zwei Theorien unterscheiden, die den Anstieg des Nichtwähleranteils entgegengesetzt beurteilen.

### 1.1 Inputorientierte Demokratietheorie und Krisenthese

Die inputorientierte Demokratietheorie interpretiert den Grad politischer Teilnahme der Bevölkerung als für die Stabilität eines politischen Systems entscheidend. Sie betrachtet eine hohe Wahlbeteiligung als einen Wert an sich. „Nur breit legitimierte politische Herrschaftsträger könnten die Funktion der Artikulation, Repräsentation und Integration divergierender gesellschaftlicher Interessen leisten“ (Bürklin/Klein 1998: 160). Aus Sicht dieser Demokratietheorie ist eine sinkende Wahlbeteiligung zwingend eine Gefahr für das politische System.

In der empirischen Wahlforschung nimmt die Krisenthese diese Position ein. Diese argumentiert, in der zunehmenden Wahlenthaltung drücke sich „die wachsende Unzufriedenheit vieler Bürger mit der Politik im allgemeinen und dem Verhalten der politischen Elite im besonderen“ (Bürklin/Klein 1998: 160) aus.

Krisenthese

## 1.2 Outputorientierte Demokratietheorie und Normalisierungsthese

Die outputorientierten Demokratietheorie fasst nicht die Beteiligung an einer Wahl, sondern deren Ergebnis, also die Zuweisung von Macht, als für ein politisches System entscheidend auf. Wahlenthaltung ist nicht zwingend negativ besetzt, sie kann im Gegenteil als „Mobilisierungsreserve und ‚Stoßdämpfer‘ der demokratischen Gesellschaft [...] sinnvoll sein“ (Eilfort 1991: 225), „und zwar dann, wenn sie von Personen geübt wird, die nicht dem Ideal des aufgeklärten, mündigen Bürgers entsprechen“ (Bürklin/Klein 1998: 160). Die Wahlteilnahme allein hat keinen Wert, denn auch Wähler könnten ein politisches System ablehnen. Dies zeige das Beispiel der hohen Stimmengewinne der NSDAP vor allem unter vorherigen Nichtwählern bei den Reichstagswahlen 1930 und 1933 (Eilfort 1994: 26f.; Roth 1992: 61).

Normalisierungsthese

In die empirische Wahlforschung übernommen, ergibt sich die Normalisierungsthese. Diese sieht in der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland eine Angleichung an internationale Verhältnisse. Die alten Demokratien der USA oder der Schweiz seien schließlich ebenfalls nicht an ihrer weitaus geringeren Wahlbeteiligung zugrunde gegangen. Stünden wichtige Entscheidungen an, oder sei die Stabilität des politischen Systems in Gefahr, dann werde die Beteiligung erneut ansteigen (Hoffmann-Jaberg/Roth 1994: 134).

## 2. Nichtwählertypen

Für Wahlforscher sind Nichtwähler keine einheitliche Gruppe, sondern „ein Sammelbecken mit von Wahl zu Wahl anderer Zusammensetzung“ (Eilfort 1994: 54). Im Folgenden wird eine Unterteilung in vier Nichtwählergruppen vorgenommen.

### 2.1 Unechte Nichtwähler

Unechte Nichtwähler können aus technischen Gründen nicht an einer Wahl teilnehmen. Mögliche Gründe sind falsche Angaben im Wählerverzeichnis sowie zu spät eingetroffene oder unvollständige Briefwahlunterlagen. Unechte Nichtwähler sind am neuen Wohnort nicht gemeldet, verstorben, kurzfristig erkrankt oder anderweitig verhindert. Zu ihnen gehören wegen deren höherer Mobilität häufig jüngere Wähler (Hoffmann-Jaberg/Roth 1994: 137). Da von unechten Nichtwählern kein politischer Protest ausgeht, stellen sie für Wahlforscher wie Politiker kein Problem dar, an ihrer Existenz kann kaum etwas geändert werden. Ihretwegen wird auch in Demokratien mit Wahlpflicht selten eine Beteiligung von über 95 Prozent erreicht. Der Anteil der aus falschen Unterlagen resultierenden technischen Nichtwähler wird auf ein bis 3,5 Prozent, jener der kurzfristig Erkrankten oder Verhinderten auf weitere zwei bis drei Prozent geschätzt (Eilfort 1994: 55ff.).

## 2.2 Grundsätzliche Nichtwähler

Zu den grundsätzlichen Nichtwählern werden Wahlberechtigte gezählt, „die immer oder bei drei und mehr aufeinanderfolgenden Wahlgängen auf einer Systemebene der Urne fernbleiben“ (Eilfort 1994: 57). Wahlforscher vermuten hinter ihnen politisch nicht interessierte und den politischen Institutionen wie der Gesellschaft distanziert gegenüberstehende Bürger. Eine Sondergruppe bilden die Zeugen Jehovas. Da die Organisation hinter Wirtschaft, Politik und anderen Religionsgemeinschaften den Einfluss des Teufels vermutet, untersagt sie ihren Mitgliedern, sich aktiv und passiv an Politik zu beteiligen. Es gilt als unwahrscheinlich, dass sich sämtliche Mitglieder an dieses Verbot halten. Die Zeugen Jehovas dürften daher die Höhe der Wahlbeteiligung kaum beeinflussen. Da grundsätzliche Nichtwähler die Teilnahme an Wahlen generell ablehnen, kann ihre Existenz die Zunahme des Nichtwähleranteils in der kurzen Frist ebenfalls nicht erklären (Eilfort 1994: 58f.).

## 2.3 Konjunkturelle Nichtwähler

Als konjunkturelle Nichtwähler werden Bürger bezeichnet, die einer Wahl wegen deren äußeren Umständen fernbleiben. Am Wahltag wägen sie zwischen der Stimmabgabe und anderen Verpflichtungen ab. Entscheidend ist die Einschätzung der Wichtigkeit einer Wahl (Hoffmann-Jaberg/Roth 1994: 138f.). Erscheint ihnen beispielsweise das Ergebnis einer Europawahl als unbedeutend, so werden sich konjunkturelle Nichtwähler eher enthalten als bei einer umkämpften Bundestagswahl. Auch wenn eine Wahl insgesamt oder in einem Wahlkreis als bereits entschieden gilt, tendiert ein größerer Teil zur Nichtwahl. Die Gruppe der konjunkturellen Nichtwähler schwankt als einzige von Wahl zu Wahl erheblich. Sie ist maßgeblich für Veränderungen des Nichtwähleranteils von Wahl zu Wahl verantwortlich (Eilfort 1994: 59f.).

## 2.4 Ungültigwähler

Zwar gehen Ungültigwähler in ein Wahllokal, im Ergebnis führt ihre Stimmabgabe aber in die Nichtwahl. Ungültige Stimmen entstehen, wenn Wahlbriefe oder Stimmzettel leer oder nur teilweise ausgefüllt abgegeben oder Stimmzettel durchgestrichen oder beschriftet werden. Da der Anteil der Ungültigwähler in Deutschland verhältnismäßig niedrig ist, sind die Motive dieser Gruppe bisher kaum erforscht. Einen Teil der ungültigen Stimmen führen Wahlforscher auf Schwierigkeiten mit dem Zwei-Stimmen-System, einen anderen auf bewussten politischen Protest zurück (Eilfort 1994: 61). Im Jahr 2005 waren 1,6 Prozent der Zweitstimmen ungültig, dies war der höchste Wert seit 1969 (Statistisches Bundesamt 2005: 1158).

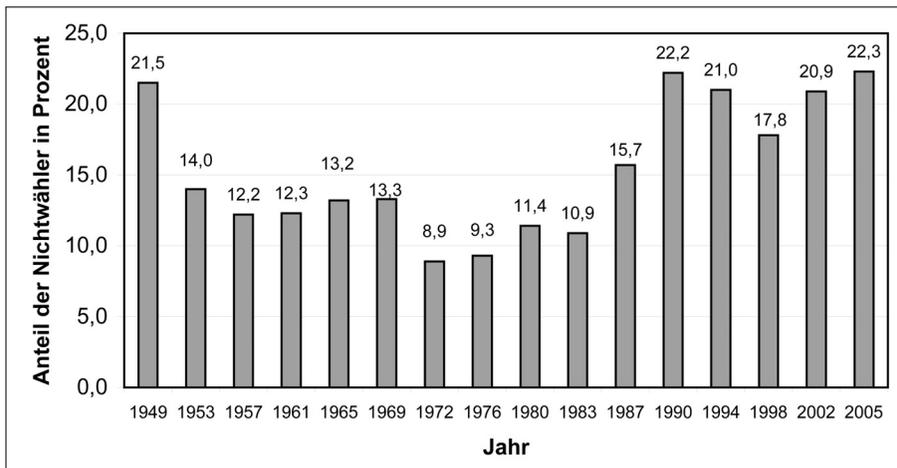
### 3. Empirische Untersuchung: Umfang der Wahlenthaltung

Empirische Analysen der Wahlenthaltung werden durch zwei Umfrageprobleme erschwert. Zum einen sind die Fallzahlen meist nicht sehr hoch, zum anderen gehört die Wahrnehmung des Wählens als „Bürgerpflicht“ bis heute nicht der Vergangenheit an. Nicht jeder, der sich der Stimme enthalten hat, gibt sich im Anschluss gern als Nichtwähler zu erkennen. Um diese Probleme zu umgehen, bietet sich zur Auswertung von Umfragen das Konzept des potentiellen Nichtwählers nach Renz an. Als potenzielle Nichtwähler bezeichnet Renz „diejenigen Befragten [...], die auf die Frage nach der Wahlbeteiligungsabsicht mit ‚nein‘ oder ‚weiß nicht‘ antworteten“ (Renz 1997: 573). Die Zusammenlegung beider Gruppen ermöglicht höhere Fallzahlen und vermeidet das Akzeptanzproblem.

#### 3.1 Nach Wahlebene

Die Wahlbeteiligung auf den politischen Ebenen der Kommune, des Bundeslandes, der Bundesrepublik und der Europäischen Union fällt in Deutschland sehr unterschiedlich aus.

Abb.1: Grafik: Anteil der Nichtwähler bei Bundestagswahlen



Quelle: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 2006, S. 20

Bundestagswahlen Die Stimmabgabe bei *Bundestagswahlen* (Abb. 1) erreichte nach der 1949 verhältnismäßig geringen Beteiligung von 78,5 Prozent ein unerwartet hohes Niveau. An den „Willy wählen“ – Wahlen 1972 nahmen 91,1 Prozent der Bürger teil, ein höherer Wert wurde seitdem nicht mehr erreicht. Bis 1983 sank die Beteiligung zunächst leicht, ab 1987 ging sie dann stark zurück. Bei den ersten gesamtdeutschen Wahlen im Jahr 1990 unterschritt sie erstmals den Wert der ersten Bundestagswahl von 1949, 77,8 Prozent der Wahlberechtigten gaben ihre Stimme ab. Mit Ausnahme der Bundestagswahl 1998 blieb die Wahlbeteiligung nach 1990 auf niedrigem Niveau. 1998 beteiligten sich womöglich wegen der

Aussicht auf einen knappen Ausgang und der Möglichkeit des ersten direkt durch Bundestagswahlen verursachten Regierungswechsels 82,2 Prozent der Wahlberechtigten (Pickel/Pickel 2000: 175f.). Bei den Wahlen zum 16. Deutschen Bundestag im September 2005 nutzten schließlich 77,7 Prozent der Deutschen ihr Wahlrecht, die Beteiligung erreichte einen neuen Tiefststand.

An *Landtagswahlen* beteiligten sich bis in die Neunziger Jahre etwa 10 bis 15 Prozent weniger Wähler als an Bundestagswahlen (Eilfort 1991: 228). Mittlerweile ist diese Differenz auf fast 20 Prozent angewachsen. Die bestehenden 16 Landesparlamente wurden im Schnitt von 59,2 Prozent der Wähler bestimmt. Die bislang niedrigste Wahlbeteiligung gab es im März 2006 mit 44,4 Prozent in Sachsen-Anhalt. Eine „Partei der Nichtwähler“, so es sie gäbe, hätte hier die absolute Mehrheit erreicht (Bundeswahlleiter 2005a).

Bei den *Kommunalwahlen* zu den Vertretungen auf der niedrigsten föderalen Ebene ist der Anteil der Wahlberechtigten, die auf die Stimmabgabe verzichten, erneut höher. In den Kommunen beteiligten sich zwischen März 2002 und September 2006 deutschlandweit durchschnittlich 53,3 Prozent der Wähler (Election.de 2007). Am niedrigsten war die Beteiligung im Juni 2004 erneut in Sachsen-Anhalt mit 43,4 Prozent.

An *Europawahlen* nimmt der geringste Prozentsatz der Wahlberechtigten teil. Stimmt 1979 noch 65,7 Prozent über ihre Vertreter im Europäischen Parlament ab, so sank dieser Wert nach einem Zwischenhoch von 62,3 Prozent im Jahr 1989 bis 2004 auf 43 Prozent. Feist (1992: 45) begründet die hohe Abstinenz mit dem „besonders unverbindlichen und politisch experimentellen Charakter“ der Europawahlen, bei denen „weder Regierungen gewählt noch parlamentarische Kontrollinstanzen installiert werden“. Weiterhin wird die EU als „dem Prinzip der demokratischen Repräsentation enthobene[s] System“ (Maurer/Kietz 2006: 247) wahrgenommen. Zudem sieht die Mehrheit der europäischen Bürger den Nationalstaat auch in Bereichen, in denen die EU bestimmend ist, weiterhin als dominanten Akteur. Daran tragen auch die nationalen Parteien eine Mitschuld. Häufig nutzten sie die Europawahlen in der Vergangenheit für eigene Zwecke (beispielsweise den Protest gegen die nationale Regierung). Das führt dazu, dass dem Wähler die tatsächliche Bedeutung des europaweiten Urnengangs weiterhin verschlossen bleibt (Maurer/Kietz 2006: 249f.).

### 3.2 In Stadt und Land

Eines der zentralen Erkenntnisse der Wahlforschung ist die im Allgemeinen geringere Beteiligung in städtischen Gebieten. Nach Feist (1992: 49) sind deren Bewohner von „größerer Anonymität, sozialer Isolation und Leistungskampf geprägt“, Roth (1992: 65) macht die „soziale Kontrolle [...], die auf dem Land stärker ist“ für die dort höhere Beteiligung verantwortlich. Eilfort (1991: 236) verneint jedoch einen „linearen Anstieg der Wahlenthaltung mit der Gemeindegröße“. Die Wahlbeteiligung in Kleinstädten mit 3000 bis 5000 Einwohnern sei höher als jene in kleineren Gemeinden.

Im Fall der Bundestagswahl 2005 lässt sich ein linearer Zusammenhang von Bevölkerungsdichte und Wahlbeteiligung jedoch nicht nachweisen.

Landtagswahlen

Kommunalwahlen

Europawahlen

Abb. 2: Korrelation von Bevölkerungsdichte und Nichtwähleranteil nach Bundesländern und bundesweit bei der Bundestagswahl 2005

Gebiet	Zahl der Wahlkreise	Nichtwähler in den Wahlkreisen in Prozent, von / bis	Nichtwähler in den Wahlkreisen in Prozent, Durchschnitt	Bevölkerungsdichte in Einwohner pro km <sup>2</sup> , von / bis	Korrelation von Bevölkerungsdichte und Nichtwähleranteil
Schleswig-Holstein	11	18,2-26,3	21,1	86-1785	+ .254
Mecklenburg-Vorpommern	7	27,2-30,6	28,7	56-369	-.256
Hamburg	6	17,1-26,7	22,2	1010-4970	-.357
Niedersachsen	29	17,9-23,2	20,7	87-2885	+ .170
Bremen	2*	22,3-26,9	24,6	1293-2216	-1*
Brandenburg	10	20,4-28,8	25,3	41-385	-.764
Sachsen-Anhalt	10	27,9-31,3	29,0	49-1767	-.112
Berlin	12	16,4-26,5	22,7	1399-12109	+ .360
Nordrhein-Westfalen	64	16,9-28,9	21,7	142-3640	+ .465
Sachsen	17	22,1-27,7	24,3	117-3276	+ .585
Hessen	21	16,7-25,8	21,3	112-3746	+ .542
Thüringen	9	23,4-26,0	24,5	98-615	-.398
Rheinland-Pfalz	15	18,8-23,5	21,3	70-989	-.270
Bayern	45	16,5-29,2	22,3	86-5546	+ .168
Baden-Württemberg	37	18,0-26,3	21,3	119-3276	-.011
Saarland	4	17,7-23,1	20,5	292-861	+ .887
Deutschland	299	16,4-31,1	22,3	41-12109	+ .088

Quelle: Bundeswahlleiter 2005b und Bundeswahlleiter 2005c

Wie aus Abb. 2 ersichtlich, korrelieren beide Werte bundesweit mit +.088 Punkten. Im deutschlandweit am dichtesten besiedelten Wahlkreis Berlin Friedrichshain-Kreuzberg-Prenzlauer Berg (12109 Bewohner pro Quadratkilometer) liegt die Enthaltungsquote mit 23,5 Prozent nur um etwa ein Prozent über dem Bundesdurchschnitt (22,3 Prozent). Die niedrigste Wahlbeteiligung findet sich im extrem dünn besiedelten Wahlkreis Börde (Brandenburg, 124 Bewohner pro Quadratkilometer) mit 68,7 Prozent.

Nach Bundesländern wirken Bevölkerungsdichte und Wahlbeteiligung am deutlichsten im Saarland zusammen, wo sich eine Korrelation von +.887 ergibt. Der stärkste gegenteilige Effekt zeigt sich in Brandenburg mit einer Korrelation von -.764. Weil beide Länder verhältnismäßig dünn besiedelt sind, lohnt sich ein Blick auf das bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen. Hier schwankt die Besiedelung der Wahlkreise zwischen 142 und 3640 Einwohnern pro Quadratkilometer, der Nichtwähleranteil beträgt zwischen 16,9 und 28,9 Prozent. Nichtwähleranteil und Bevölkerungsdichte korrelieren verhältnismäßig stark mit +.465 Punkten. Im größten Wahlkreis Essen II enthalten sich tatsächlich überdurchschnittlich viele Wähler (27,4 Prozent) und in Wahlkreisen mit weniger als 1000 Einwohnern pro Quadratkilometer werden nur Werte von weniger als 25 Prozent Wahlenthaltung erreicht. Da sich in Wahlkreisen mit 2000 bis 2500 Bürgern pro Quadratkilometer jedoch von 18,4 Prozent bis zu 28,9 Prozent nahezu alle Werte der Wahlenthaltung finden, kann auch hier kein klarer Zusammenhang festgestellt werden.

### 3.3 In Ost- und Westdeutschland

Seit der ersten deutschlandweiten Bundestagswahl im Jahr 1990 ist die geringere Beteiligung in Ostdeutschland eine weitere Konstante bei Bundestagswahlen. Kurz nach 1990 führten dies manche Autoren auf die hohe Zahl von vier Wahlen binnen Jahresfrist zurück (Feist 1992: 43f., Eilfort 1991: 238), oder relativierten den Unterschied mit dem Hinweis auf die geringe Tradition der Demokratie im Osten und die Westbindung der Bundesrepublik (Roth 1992: 67). Falter und Schumann schlugen schon damals einen kritischeren Ton an. Vermutungen, die mit Ausnahme der 60- bis 70-jährigen niedrigere Wahlbeteiligung hänge mit dem „relativen Erfolg des DDR-Systems bei seinen jüngeren Bürgern“ (Falter/Schumann 1994: 173) zusammen, seien kaum von der Hand zu weisen. Nach der Bundestagswahl 2002 erkannten Schoen und Falter (2003: 102f.) eine „Serie von Wahlen [...], die dafür sprechen, dass die Bürger in Ostdeutschland seltener an Wahlen teilnehmen als ihre westdeutschen Landsleute und ihre Beteiligungsbereitschaft größeren Schwankungen unterliegt.“

Tatsächlich wählten im Jahr 2002 80,7 Prozent der West- im Vergleich zu 72,9 Prozent der Ostdeutschen. Die Teilnahme schwankte zwischen 81,6 Prozent in Bayern und 71,1 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern. Im September 2005 nahm die Beteiligung dort zu, wo sie 2002 abgenommen hatte, und sank dort, wo sie 2002 hoch gewesen war. Die Differenz zwischen West- (78,5 Prozent) und Ostdeutschland (74,5 Prozent) verringerte sich auf etwa die Hälfte, blieb jedoch deutlich. Den größten Rückgang gab es in Bayern, wo 3,6 Prozent weniger als 2002 ihre Stimme abgaben (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 2006: 19).

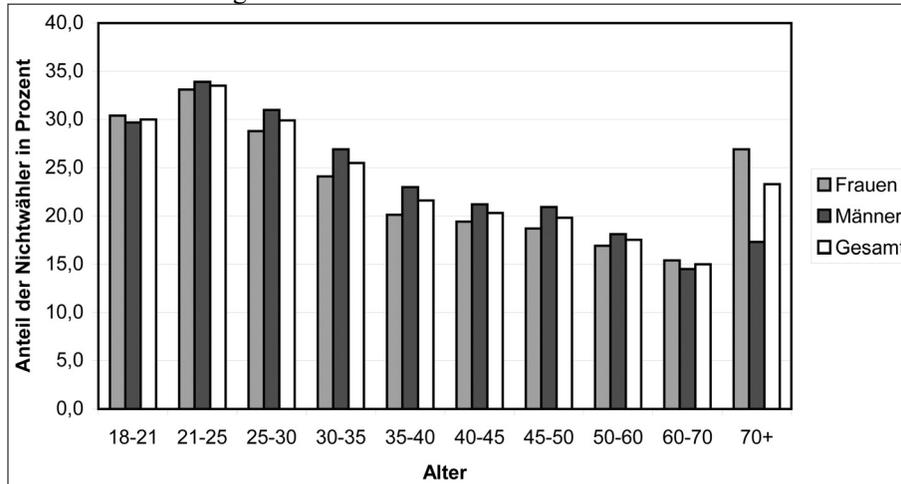
### 3.4 Nach Alter und Geschlecht

Zu den zentralen Feststellungen der früheren Wahlforschung gehört, dass sowohl Frauen als auch junge Wahlberechtigte überdurchschnittlich zur Nichtwahl tendieren (Eilfort 1991: 231ff.; Falter/Schumann 1994: 171ff.; Feist 1992: 49; Kleinhenz 1995: 100f.). Der Vergleich der Beteiligung an den Bundestagswahlen 1990 (77,8 Prozent Wahlbeteiligung) und 2005 (77,7 Prozent Wahlbeteiligung) deutet jedoch auf eine Abnahme der Unterschiede hin.

Beide Beobachtungen, die verhältnismäßig höhere Beteiligung von Männern und älteren Menschen, treffen auch auf das Jahr 2005 zu (siehe Abb. 3). Vergleicht man die Verteilung mit jener der Bundestagswahl 1990, so haben sie sich jedoch stark abgeschwächt. Frauen beteiligten sich mit 78,1 Prozent geringfügig weniger als Männer (78,5 Prozent). Dieser minimale Unterschied beruhte ausschließlich auf den Altersgruppen der unter 21- und über 60-jährigen. Bei den 21- bis 60-jährigen sowie in Ostdeutschland wählten durchweg mehr Frauen. Die insgesamt stärksten Veränderungen gab es bei den 18- bis 25-jährigen Frauen, von denen sich 6,5 Prozent mehr als 1990 beteiligten. Auch nach Altersgruppen entwickelte sich die Wahlteilnahme anders als erwartet. Mit Ausnahme der 40-45-jährigen Männer, von denen 0,5 Prozent weniger als 1990 zur Wahl gingen, nahm die Beteiligung aller Wahlberechtigten unter 45 Jahren zu.

Bei den 45- bis 70-jährigen beteiligten sich vor allem die Männer deutlich weniger als 1990, bei den über 70-jährigen nahm die Beteiligung – bei den Männern etwas stärker als bei den Frauen – mit durchschnittlich 2,2 Prozent deutlich zu.

Abb. 3: Grafik: Nichtwähleranteil nach Alter und Geschlecht bei der Bundestagswahl 2005



Quelle: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 2006, S. 21

### 3.5 Nach Schichtzugehörigkeit

Bildungsgrad Der *Bildungsgrad* hatte, so argumentiert Kleinhenz (1995: 105), in der Vergangenheit wegen der Institutionalisierung des Wählens keinen nennenswerten Einfluss auf die Wahlbeteiligung. Seine Zahlen belegen jedoch, dass der Anstieg des Nichtwähleranteils unter Wahlberechtigten mit Abitur oder Fachhochschulreife (1992: 10 Prozent) zwischen 1980 und 1992 hinter jenem der Haupt- bzw. Realschulabsolventen, der in etwa synchron auf 16,5 bzw. 14,7 Prozent anstieg, zurückblieb. Die Zahlen des ARD Deutschlandtrends kommen für 2007 zum gleichen Schluss (siehe Abb. 4).

Abb. 4: Nichtwähler und Unentschlossene nach Bildungsgrad

Schulabschluss	Anteil absolut	Nichtwähler		Potentielle Nichtwähler
		(In Prozent)		
Volks-/Hauptschule	28	19	20	39
Mittlere Reife/POS	34	18	19	37
Abitur/Fachabitur	36	9	13	22
Keine Angabe	2	17	16	33

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung 2007 (ARD Deutschlandtrend 12. Januar 2007)

Der Anteil der Nichtwähler wie jener der Unentschlossenen sinkt mit steigendem Niveau der Schulabschlüsse. Deutlich sieht man das am Anteil der potentiellen Nichtwähler. Unter Wahlberechtigten mit einem Volks- oder Hauptschulabschluss und jenen mit Mittlerer Reife oder POS-Abschluss ist er mit 39 bzw. 37 Prozent in etwa gleich. Von den Wahlberechtigten mit Abitur oder Fachhochschulreife gehören hingegen nur 22 Prozent zu den potentiellen Nichtwählern.

Das *Einkommen* spielt ebenfalls eine entscheidende Rolle, hierzu macht aber ein großer Teil der Befragten keine Angaben. Nach Kleinhenz wich das persönliche Einkommen des durchschnittlichen Nichtwählers im Zeitraum von 1980 bis 1992 nur geringfügig von jenem des Wählers ab. „Nur bei einem Pro-Kopf-Einkommen von unter 800 DM monatlich liegt der Nichtwähleranteil mit 22,2 Prozent deutlich über dem Durchschnitt“ (Kleinhenz 1995: 108). Der Anteil der Nichtwähler stieg zwischen 1982/84 und 1991/92 unter Geringverdienenden um 12 Prozent, bei Normal- und Besserverdienenden dagegen nur um 8 Prozent an. Diese Niveauunterschiede bestätigen sich auch für das Jahr 2007 (siehe Abb. 5).

Einkommen

Abb. 5: Nichtwähler und Unentschlossene nach Haushaltseinkommen

Haushaltseinkommen	Anteil Absolut	Nichtwähler Unentschlossen		Potentielle Nichtwähler
		(In Prozent)		
Weniger als 1500 Euro	28	19	18	37
1500 bis 3000 Euro	44	15	17	32
Mehr als 3000 Euro	19	9	10	19
Keine Angabe	9	16	30	46

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung 2007 (ARD Deutschlandtrend 12. Januar 2007)

Mit zunehmendem Haushaltseinkommen nimmt der Anteil der Nichtwähler und Unentschlossenen ab. In Haushalten mit einem Einkommen von über 3000 Euro pro Monat sind sie in etwa halb so stark vertreten wie in jenen, denen weniger als 1500 Euro zur Verfügung stehen.

Die *Erwerbstätigkeit* wirkt als weitere sozio-ökonomische Einflussgröße auf die Wahlbeteiligung. Kleinhenz (1995: 106) macht hier ein „uneinheitliches Bild“ aus. Zwischen Angestellten und Arbeitern erkennt er kaum Unterschiede. Im Zeitraum von 1982/84 bis 1991/92 nahm die Enthaltung vor allem bei Fach- und Vorarbeitern (von 5,5 Prozent auf 16,4 Prozent), einfacheren Angestellten (von 7,1 Prozent auf 17,8 Prozent) und Sachbearbeitern (von 4,7 Prozent auf 14,4 Prozent) zu. Beamte beteiligten sich wegen ihrer Nähe zum Staat weit überdurchschnittlich. Innerhalb der Gruppe der Erwerbslosen beteiligten sich vor allem Arbeitslose in geringerem Umfang (Kleinhenz 1995: 106ff.). Mit dem ARD Deutschlandtrend können diese Aussagen nur bedingt für das Jahr 2007 überprüft werden (siehe Abb. 6).

Erwerbstätigkeit

Abb. 6: Nichtwähler und Unentschlossene nach Erwerbstätigkeit

Erwerbstätigkeit	Anteil Absolut	Nichtwähler Unentschlossen		Potentielle Nichtwähler
		(In Prozent)		
Arbeiter	14	16	22	38
Angestellte/Beamte	28	15	18	33
Leitende Angestellte/ Beamte	7	10	13	23
Freie Berufe und Selbstständige	6	13	13	26
Nicht berufstätig	44	16	16	32

Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung 2007 (ARD Deutschlandtrend 12. Januar 2007)

Angestellte und Beamte wurden nach ihrer beruflichen Stellung in zwei Gruppen zusammengefasst, Unterschiede lassen sich so kaum erklären. So haben sich 16 Prozent der Arbeiter und 15 Prozent der in nicht leitender Funktion als Angestellte und Beamte Tätigen für die Nichtwahl entschieden. Auffällig ist der mit 23 Prozent geringe Anteil potentieller Nichtwähler in der Gruppe der leitenden Angestellten und Beamten, er kann womöglich weiterhin mit der hohen Beteiligung der Staatsbediensteten erklärt werden. Auch für die Gruppe der Freiberufler und Selbstständigen ergibt sich ein geringer Nichtwähleranteil.

### 3.6 Welcher Partei nützt die Wahlenthaltung?

Warb die CDU in den 1950er Jahren mit „Wer nicht wählt, wählt den Kommunismus“ um Wähler, so heißt es heute häufig, die Wahlenthaltung begünstige den Rechtsextremismus. Entscheidend ist die Wahrnehmung, welches Lager „seine“ Wähler besser mobilisieren kann. Eilfort (1991: 228ff.) postuliert einen Zusammenhang von CDU/CSU-Anteil und Wahlbeteiligung für die frühe Bundesrepublik. Mit Ausnahme der Bundestagswahl 1972 habe sich eine hohe Beteiligung demnach immer positiv für die Unionsparteien ausgewirkt. Bis zur Bildung der ersten Großen Koalition 1969 habe die Union zudem an der hohen Enthaltungsquote bürgerlicher Wähler bei Wahlen unterhalb der Bundesebene gelitten. Nach 1969 habe jeweils die Bundesopposition von sinkender Wahlbeteiligung auf Landes- und Kommunalebene profitiert. Für die Bundestagswahl 2002 stellen Schoen und Falter (2003: 107) einen gegensätzlichen Effekt fest. Von den befragten Nichtwählern des Jahres 1998, die mit der Regierung unzufrieden waren, enthielten sich 58 Prozent erneut der Stimme, nur 22 Prozent wählten die schwarz-gelbe Opposition. Von den mit der Regierung zufriedenen ehemaligen Nichtwählern stimmten dagegen 39 Prozent für die Regierungskoalition, lediglich 28 Prozent enthielten sich erneut. Unter ehemaligen Nichtwählern profitierte die Opposition also nur wenig von der Unzufriedenheit mit der Regierung.

Die Wählerwanderungen zwischen Stimmabgabe und Wahlenthaltung können mittels Wählerströmen zumindest annäherungsweise erfasst werden. Bei der Bundestagswahl 2005 wechselten Wähler der Union, von SPD, FDP und Grünen ins Nichtwählerlager. Bundesweit verloren CDU/CSU mit 640.000 Wählern

am stärksten, der SPD entzogen 370.000 Wähler die Unterstützung. In Ostdeutschland hatten ausschließlich die beiden großen Parteien Verluste zu beklagen. Die Linkspartei konnte als einzige der letztlich im Bundestag vertretenen Parteien von den Stimmen ehemaliger Nichtwähler profitieren. Von ihnen stimmten 430.000 (darunter 230.000 im Westen) für die Linkspartei (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit 2006: 22).

#### 4. Fazit

Bisher spielt die sinkende Wahlbeteiligung meist nur am Rande der Nachwahlanalysen eine Rolle. Dies hängt natürlich mit der großen Heterogenität der Nichtwähler zusammen. Dennoch sollte dieser Entwicklung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Eine weiter sinkende Wahlbeteiligung wird die Politik auf lange Sicht vor ein Legitimitätsproblem stellen. Sicherlich, aus der Sichtweise der outputorientierten Demokratietheorie genügt es, wenn sich ausschließlich Politiker an den Wahlen zu ihren Ämtern beteiligen. Doch das ist keine realistische Vorstellung. Die Integration zumindest eines Großteils des Volkes muss das Ziel einer funktionierenden Demokratie bleiben. Eine von der Politik verhängte Verordnung wie die Einführung der Wahlpflicht würde den Protest lediglich in andere Kanäle – beispielsweise jene der extremistischen Parteien – lenken. Eine wirkliche Lösung muss daher das große Interesse der Öffentlichkeit an Politik in allen Formen und auch außerhalb von Wahlen und die weiterhin vorhandene Parteiidentifikation einbeziehen. Ihre Umsetzung steigt und fällt mit der Bereitschaft und Fähigkeit der Parteien, gerade die junge Bevölkerung – auch auf neuen Wegen – anzusprechen, und so zukünftige Generationen an die Wahlurnen zurückzuholen.

Die Integration zumindest eines Großteils des Volkes muss das Ziel einer funktionierenden Demokratie bleiben.

#### Literatur

- Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (2006): Einsichten und Perspektiven – Themenheft 1/06: Bundestagswahl 2005
- Bundeswahlleiter (2005a): Ergebnisse der jeweils letzten Landtagswahlen: [http://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahl2005/informationen/ergebnisse\\_landtagswahlen.html](http://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahl2005/informationen/ergebnisse_landtagswahlen.html), 2007
- Bundeswahlleiter (2005b): Strukturdaten der Wahlkreise der Bundestagswahl 2005: <http://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahl2005/strukturdaten/wahlkreise>
- Bundeswahlleiter (2005c): Ergebnis der Bundestagswahl 2005 in den Wahlkreisen: <http://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahl2005/downloads/ergebn2005/kergr.csv>
- Bundeszentrale für politische Bildung (2007): Wer wählt was? – Umfrageergebnisse zum Wahlverhalten – ARD Deutschlandtrend, <http://www.bpb.de/fsd/werwaehltwas> – Wahlentscheidung nach Schulabschluss, Wahlentscheidung nach Beruf, Wahlentscheidung nach Haushaltseinkommen
- Bürklin, Wilhelm/Klein, Markus (1998): Wahlen und Wählerverhalten – eine Einführung, Opladen
- Eilfort, Michael (1991): Die Nichtwähler – Bedeutung, Erfassung und Analyse eines andersartigen Wahlverhaltens, in: Schultze, Rainer-Olaf/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Wahlverhalten, Stuttgart, S. 224-241

- Eilfort, Michael (1994): Die Nichtwähler, Paderborn
- Election.de (2007): Kommunalwahlen in Deutschland, <http://www.election.de/kw.html>
- Falter, Jürgen W./Schumann, Siegfried (1994): Der Nichtwähler – das unbekanntes Wesen, in: Klingemann, Hans Dieter/Kaase, Max (Hrsg.): Wahlen und Wähler – Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1990, Opladen, S. 161-213
- Feist, Ursula (1992): Niedrige Wahlbeteiligung – Normalisierung oder Krisensymptom der Demokratie in Deutschland?, in: Starzacher, Karl (u.a.): Protestwähler und Wahlverweigerer, Köln, S. 40-57
- Hoffmann-Jaberg, Birgit/Roth, Dieter (1994): Die Nichtwähler – Politische Normalität oder wachsende Distanz zu den Parteien?, in: Bürklin, Wilhelm/Roth, Dieter (Hrsg.): Das Superwahljahr, Köln, S. 132-159
- Kleinhenz, Thomas (1995): Die Nichtwähler – Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland, Opladen
- Maurer, Andreas/Kietz, Daniela (2006): Europawahlen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z, Bonn, S. 245-250
- Pickel, Gert/Pickel, Susanne (2000): Die Abkehr von der Politikverdrossenheit, in: Pickel, Gert/Walz, Dieter/Brunner, Wolfram (2000): Deutschland nach den Wahlen – Befunde zur Bundestagswahl 1998 und zur Zukunft des deutschen Parteiensystems, Opladen, S. 165-186
- Renz, Thomas (1997): Nichtwähler zwischen Normalisierung und Krise – Zwischenbilanz zum Stand einer nimmer endenden Diskussion, in: Zparl, Heft 4, S. 572-591
- Roth, Dieter (1992): Sinkende Wahlbeteiligung – eher Normalisierung als Krisensymptom, in: Starzacher, Karl (u.a.): Protestwähler und Wahlverweigerer, Köln, S. 58-68
- Schoen, Harald/Falter, Jürgen W. (2003): Wahlsieg, aber auch Wählerauftrag?, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit: Bilanz der Bundestagswahl 2002, S. 101-121
- Statistisches Bundesamt (2005): Endgültiges Ergebnis der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005, in: Wirtschaft und Statistik 11/2005, <http://www.destatis.de/download/d/wista/wahlen1105.pdf>

# Was für eine Art von ‚Demokratieerziehung‘ brauchen wir?

Werner J. Patzelt



Werner J. Patzelt

## Zusammenfassung

„Demokratieerziehung genügt nicht für politische Bildung. Diese hat einen weit größeren Aufgabenbereich und muss z.B. auch fundierte Urteile über Wirtschaft und internationale Regime ermöglichen. Keinesfalls wäre ihr gedient, würde sie sich im schulpädagogisch ohnehin Anzustrebenden erschöpfen. Und falsche Versprechungen über eine allzu schöne Welt der Demokratie würden nur Abneigungen gegen die Konfliktlogik des Politischen erzeugen.“

## 1. Braucht es einen ‚Neuansatz‘ politischer Bildung?

Gewiss teile auch ich den Eindruck, dass der politische Bildungsstand und Habitus von deutschen Jugendlichen und Erwachsenen wenig zufriedenstellend ist. Das beginnt nicht erst mit rechtsradikalen Einstellungen, alltäglicher Gewaltbereitschaft und nachgerade politisch korrekter Politikverdrossenheit, sondern betrifft schon im Vorfeld aller persönlichen Bereitschaft zum politischen Engagement das politische Wissen sowie die Fähigkeit zu einer politischen Urteilsbildung, die mehr wäre als nur die Äußerung persönlicher Bekenntnisse und Wünsche. Und natürlich beobachte auch ich, dass viele junge wie ältere Leute zwar ein auf Toleranz und Demokratie gegründetes Zusammenleben sehr schätzen, sich aber schwertun, derlei Züge am bestehenden politischen System zu erkennen. Dieses gilt nicht wenigen als missraten und verächtlich – gerade in den neuen Bundesländern, wo es, so demoskopische Befunde, bei gut jedem zweiten zum guten Ton gehört, sich demokrateskeptisch zu geben. Alldem soll Demokratieerziehung wehren. Erfolg hierbei wäre wirklich wünschenswert. Ich bezweifle aber, dass gerade die seitens der ‚Demokratieerziehung‘ angeratenen Mittel *ausreichend* sind, jenes Ziel zu erreichen. Ebenso bezweifle ich, dass es jene „Neubestimmung des Koordinatensystems politischer Bildung“ braucht, welche von Autoren wie Fauser gefordert wird.<sup>1</sup>

Eine von Fausers ebenda vorgebrachten Begründungen kreist um die „mit der Globalisierung auftretende Asymmetrie zwischen Politik und Ökonomie ..., zwischen der politischen Reichweite nationalstaatlich verfasster Demokratien und der Reichweite von Systemprozessen“ globaler Art. Doch so neu sind

ein auf Toleranz und Demokratie gegründetes Zusammenleben

die „mit der Globalisierung auftretende Asymmetrie zwischen Politik und Ökonomie“

Grenzen demokratischer Willensbildung, wie sie auch mit der Globalisierung einhergehen, durchaus nicht: Immer schon setzte die eigenständige Funktionslogik ökonomischer Systeme voluntaristischer politischer Gestaltung ihre Grenzen, und sie tat das natürlich auch dann, wenn die *voluntas* hinter der Politik eine demokratisch zustande gekommene war. Gestützt auf gesellschaftlichen oder parlamentarischen Mehrheitswillen machte man sich beispielsweise in durchaus schon ‚präglobalen‘ Zeiten daran, die ‚Grenzen der Belastbarkeit der Wirtschaft‘ zu testen, was in den 1970er Jahren eine sehr populäre Forderung des damaligen schleswig-holsteinischen SPD-Vorsitzenden Jochen Steffens war. Doch sobald man – nach recht wenigen Jahren – an diesen Grenzen *angelangt* war, ließ sich jene Asymmetrie zwischen Politik und Ökonomie allenfalls noch in der Oppositionsrolle ignorieren, die Karl Marx einst auf die treffliche Formel von ‚Basis‘ und ‚Überbau‘ brachte. Ebenso wenig ist neu, dass übernationale Sicherheitsarchitekturen – wie etwa die des Ost/West-Konflikts – selbst der *demokratisch* legitimierten innerstaatlichen Willensbildung Grenzen setzen, und zwar solche Grenzen, deren Einhegungspotenz und innen- wie außenpolitische Befriedungskraft man im langfristigen eigenen Interesse lieber nicht austestet. Oder will jemand wirklich behaupten, die Bundesrepublik Deutschland wäre vor der Wiedervereinigung faktisch frei gewesen, auf der Grundlage auch unzweifelhaft demokratischer Beschlüsse die NATO-Truppen anderer Staaten aus dem Lande zu komplimentieren oder sich gar dem Warschauer Pakt anzuschließen? Es ist also durchaus nichts Neues, dass supra- oder paranationale Systemprozesse der demokratischen Willensbildung, zumindest kleinerer und auch mittlerer Staaten, ihre Grenzen setzen. Politische Bildung, gerade im Bereich der internationalen Beziehungen, hat dergleichen nun wirklich nicht so weit ignoriert, dass jetzt ein völliger Neuanfang erforderlich würde.

Es ist also durchaus nichts Neues, dass supra- oder paranationale Systemprozesse der demokratischen Willensbildung, zumindest kleinerer und auch mittlerer Staaten, ihre Grenzen setzen.

Freilich wären in der jetzigen Lage einige Zuspitzungen der vermittelten Inhalte wünschenswert. Einerseits muss man gewiss, und durchaus noch mehr als in den vergangenen Jahrzehnten, die aufgrund wirtschaftlicher sowie sicherheitspolitischer Zusammenhänge jeweils gegebenen Gestaltungsgrenzen zunächst des einzelnen Staates und sodann der demokratischen Methode, zu politischen Entscheidungen zu gelangen, erkennen. Man muss jene Grenzen auch soweit zu akzeptieren lehren, wie sie nicht in unvollkommenen Institutionen und Verhaltensweisen, sondern in der Natur der Sache begründet sind. Damit wird keineswegs vom normativen Ziel demokratischer Teilhabe und Politiksteuerung abgegangen. Es wird nur akzeptiert, dass allenfalls *politische* Prozesse in Demokratie aufgehen mögen, nicht aber – und schon gar nicht um der Demokratie willen – die von der Politik zu steuernden kulturellen, gesellschaftlichen oder gar wirtschaftlichen Teilsysteme eines Staates oder des Gefüges internationaler Beziehungen. Dann aber kann auch Demokratieerziehung nur für einen *Teilbereich* dessen ein wegweisendes Paradigma abgeben, was traditionell – und aus guten Gründen – zum Gegenstandsbereich politischer Bildung gehört. Warum aber sollte man ausgerechnet in der schulischen politischen Bildung mit ihrem so großen Adressatenkreis jenen Teil als das Ganze behandeln?

Andererseits muss man sich in der globalisierten Welt durchaus Schritt für Schritt um zunächst die gedankliche, dann auch die praktische Annäherung an zwei ganz neue Ziele bemühen, falls man vom sowohl humanen als auch sys-

temischen Mehrwert der *demokratischen Methode* des Politikmachens überzeugt ist. Erstens sollten ebenfalls politische Prozesse oberhalb des Nationalstaates durch geeignete Institutionenbildung in den zunächst grundsätzlich möglichen, alsbald auch genutzten Wirkungsbereich demokratischer Kontroll- bzw. Mit-stuerungsmöglichkeiten gebracht werden. Die Etablierung supranationaler Vertretungskörperschaften, die ihrerseits auf das Miteinander von Regierungsapparaten Einfluss haben, ist hier der zielführende Weg. Zweitens sollten viele der jetzt noch abseits von Politik weltumspannend freilaufenden, sich aber durchaus nicht von selbst zum ‚globalen Gemeinwohl‘ organisierenden Wirtschafts- und Finanzierungsprozesse ordnungspolitisch eingeehgt werden. Dafür gibt es in Gestalt ‚internationaler Regime‘ die ersten, wenn auch noch unbefriedigenden Ansätze. Einblick in die hier geborgenen Möglichkeiten einer künftigen Demokratisierung sowie Kenntnis vom schon Realisierten zu schaffen, ist gewiss eine neu anzupackende Aufgabe politischer Bildung.

Etablierung  
supranationaler  
Vertretungskörper-  
schaften

‚internationale  
Regime‘

Darüber hinausgehende Pflichten sollte man politischer Bildung aber nicht auferlegen. Denn ihre Adressaten, die Bürger nämlich, haben auf die Setzung und Erreichung beider Ziele nur einen sehr indirekten Einfluss, der obendrein – als Einfluss faktisch von Kleingruppen – eng begrenzt ist. Er besteht einesteils darin, Regierungen entsprechende Bemühungen auf internationaler Ebene abzu-verlangen, und andernteils darin, den eigenen Sachverstand und das eigene Eng-agement in die Erarbeitung und Popularisierung geeigneter Problemlösungen einzubringen. Unter dem auf Begeisterung ausgehenden Feldzeichen von Dem-okratieerziehung oder von ‚mehr Demokratie‘ den Bürgern, und gar noch uner-fahrenen Schülern, hier mehr an Einfluss oder Wirkungsmöglichkeiten in Aussicht zu stellen, wäre darum bloß Rosstäuscherei. Die Hoffnung wiederum, derzeit wirksame politisch-institutionelle Rahmenbedingungen durch Maßnah-men politischer Bildung (etwa nach dem Motto: ‚Vom bloßen Wissen zur durchsetzungskräftigen Handlungskompetenz!‘) so weit verändern zu können, dass von jedermanns Alltag her auf die Prozesse der Globalisierung ‚demokratisch eingewirkt‘ werden könnte, liegt zwar in der bewundernswerten Tradition des heroischen Idealismus, ist in der Welt der Tatsachen aber ganz vergeblich. Und eine solche Illusion wird auch nicht dadurch besser, dass ohnehin immer dann nach einer Art ‚Feuerwehreinsatz‘ politischer *Bildung* gerufen wird, wenn sich politische Probleme nicht hier und jetzt durch *politische* Mittel lösen las-sen.

Die Bürger haben  
auf die Setzung und  
Erreichung beider  
Ziele nur einen sehr  
indirekten Einfluss.

Alles in allem wird eine realistische Lagebeurteilung wohl auf das Folgende hinauslaufen: Politische Bildung kann bestimmt *mehr staats- und weltbürgerliche Handlungskompetenz* stiften, als sie sich ohne politische Bildung einstellt, und sie kann dies gewiss in *viel mehr Ländern* tun, als sie das derzeit leistet. Hierin besser zu werden, mag sehr wohl einen wichtigen Unterschied auf dem Weg zu mehr demokratischer Mitgestaltung von globalisierten Prozessen be-wirken. Das allerdings ist keine sonderlich neue Einsicht. Also wird sie allen-falls einen Modenwechsel im politisch-bildnerischen Diskurs und eine Verände-rung von Finanzierungschancen politikdidaktischer Modelle bewirken können, doch schwerlich einen Leitbild- oder gar Richtungswechsel der politischen Bil-dungsarbeit zu begründen vermögen.

## 2. Welche Probleme im Bereich politischer Bildung gilt es zu beheben – welche anderen aber nicht?

Ohnehin vermag ich nicht zu erkennen, was denn am etablierten Leitbild politischer Bildung, nämlich dem wissenden, kritischen, aufgeklärten, urteilsfähigen Bürger, überhaupt korrekturbedürftig wäre. Gerne nenne ich es eine wünschenswerte Klarstellung, wenn in diesen Kompetenzkatalog der 1970er Jahre auch noch ausdrücklich die politische Handlungskompetenz aufgenommen wird. Doch dass politisches Wissen und politische Aufklärung, dass politische Kritik- und Urteilsfähigkeit keinen anderen Zielpunkt hätten als eben kompetentes politisches Handeln im Dienste reflektierter Interessen und in bewertender Abschätzung von Handlungsfolgen: Das war doch das ganz und gar selbstverständliche Credo auch der damaligen Konzeptionen politischer Bildung! Und wie immer sie kategorial gegliedert oder sprachlich eingekleidet sein mochten: Nie hat jemand den Dreiklang von ‚Sehen – Beurteilen – Handeln‘<sup>2</sup> ausgerechnet um seinen *obersten* Ton, nämlich um das Handeln, bringen wollen. Also geht es weniger darum, die durch politische Bildung geleistete Aufklärung ‚weiter zu fassen als damals‘ und so, als wäre das neu, über Wissen und Urteilsfähigkeit hinaus Handlungskompetenz zu verlangen. Es geht vielmehr darum zu bilanzieren, wie weit wir mit diesem längst gestarteten Versuch gekommen sind, wo die Ursachen der vermutlich festzustellenden Mängel liegen und wie ihnen abgeholfen werden könnte.

Sehr wohl mag das Ergebnis einer solchen Bilanz dann ein ‚Paradigmenwechsel‘ politischer Bildung sein – doch vermutlich ein anderer, als ihn die Verfechter der ‚Demokratieerziehung‘ im Auge haben. Mir scheinen neue Akzente der politischen Bildungsarbeit nämlich kaum dadurch verlangt zu werden, dass es Engführungen in deren *Zielbereich* abzustellen gäbe, sondern vor allem deshalb wünschenswert zu sein, weil sich etliche Missgriffe bei den eingesetzten *Mitteln* politischer Bildung verfestigt haben und es immer wieder zu politischen Bildungsversuchen am falschen Adressatenkreis zur falschen Zeit am falschen Ort kommt. Zwei Beispiele dürften ausreichen, dieses hier nicht im einzelnen begründbare Urteil immerhin zu veranschaulichen. Wie oft soll nicht durch Befassung mit Details aktueller Politik das grundsätzliche Funktionieren unseres politischen Räderwerks verständlich gemacht werden – so, als ob es kein Wald/ Bäume-Problem gäbe oder man den Inhalt eines impressionistischen Gemäldes am besten dann erkennen würde, wenn man sich mit der Lupe einzelnen Farbpunkten nähert! Und wie oft wird pädagogisch-programmatisch auf ein politisches Engagement schon von Schülern ausgegangen – als ob im realen Leben, und somit auch in der Politik, nicht immer noch der Satz gelten würde, dass nur jener Autorität besitzt, der bereits eine gewisse Lebensleistung vorweisen kann, und als ob es nicht gerade im politischen Gewerbe sehr oft auf persönliche Autorität ankäme! Bei so falschem Anpacken politischer Bildungsaufgaben sind bei Schülern Frustrationen kognitiver und emotionaler Art sowohl zu erwarten als auch in der Praxis ganz üblich.

Gerade deshalb sehe ich seit jeher mit Missvergnügen, dass empirische Wirkungsanalysen politischer Bildungsarbeit, zumal der schulischen, über so viele Jahrzehnte wenig nachgefragt und weniger noch zum Bezugspunkt systemati-

Nie hat jemand den Dreiklang von ‚Sehen – Beurteilen – Handeln‘ um seinen *obersten* Ton, nämlich um das Handeln, bringen wollen.

empirische Wirkungsanalysen politischer Bildungsarbeit

scher Selbstverständigungsdebatten politischer Bildner gemacht wurden. Ohne einen ergebnisoffenen Blick auf repräsentative oder wenigstens fallstudienartige Daten darüber, was bei Versuchen, politisch zu bilden, tatsächlich herauskommt, kann es aber gar nicht anders sein, als dass allein guter Wille – genährt aus *individuellen* Erfahrungen und Einsichten – das diskursive Bemühen um eine bessere und angesichts zeitspezifischer Herausforderungen auch wirkungsvollere politische Bildung tragen muss. Solchem guten Willen ist aber recht wenig geholfen, wenn er – aufs Diskursive beschränkt – dann auch noch im Diskurs der Politikdidaktik längst gewonnene Einsichten wie ganz neue behandelt oder sich mit den jeweils aktuellen oder auch nur modischen politischen Diskursen einfach kurzschließt.

Ferner glaube ich, dass vor allem solche Kurzschlüsse die Argumentationen zugunsten eines besonderen Ansatzes von ‚Demokratieerziehung‘ viel wichtiger wirken lassen, als sie das eigentlich sind. Wer wollte etwa der Beobachtung widersprechen, dass Globalisierung „kein fernes Geschehen [ist], sondern eine Transformation, durch die Alltagsverhältnisse und Einstellungen immer unmittelbarer an global wirksame Systemprozesse gekoppelt werden“<sup>3</sup> Doch genügt es wohl genau ‚deshalb‘ nicht mehr, „alle vier Jahre zu wählen“? Wird ausgerechnet ‚deshalb‘ von jedem Einzelnen „ein zivilgesellschaftliches Handeln im ganz Alltäglichen verlangt“? Mir scheint: Auch ganz ohne Globalisierung reduzierte sich die anzustrebende Rolle eines Staatsbürgers keineswegs auf einmaliges Wählen pro Legislaturperiode. Also fügt die Bezugnahme auf die Globalisierung unseren politisch-bildnerischen Leitbildern höchstens noch ein ‚erst recht!‘ hinzu, doch nichts grundsätzlich Neues. Allenfalls klingen sämtliche normative Zielbestimmungen nun noch eine Spur überzeugender, als sie das ohnehin schon lange tun. Ähnliches trifft zu auf – beispielsweise – Fausers Ausführungen zur Zivilgesellschaft, die für eine gesonderte, von ‚traditioneller politischer Bildung‘ abgehobene Demokratieerziehung werben sollen. Doch *immer* schon – und eben nicht erst seit der Globalisierung – gehörte „zu einer zivilgesellschaftlichen Alltagsrationalität ... sich zu informieren, intelligentes Wissen zu erwerben und sich mit anderen im Interesse des Gemeinwohls zu verbünden“. Bereits Aristoteles hätte das unterschrieben, wenn sicher auch eingegrenzt auf den Kreis der männlichen Vollbürger. Doch im Grunde ist, nach der Erweiterung dieses Kreises auf alle (Heranwachsenden), jetzt nur noch die globale Ebene als eine weitere Handlungsschicht politischer Wirklichkeit und als eine weitere Herausforderung politischer Gestaltungskraft hinzugekommen.

Viel störender als solches Einrennen offener Türen ist in derlei Gedankengängen aber eine – meist mit Nonchalance überspielte – Argumentationslücke. Denn zwar ist es gewiss so, „dass die Freiheit verspielt wird, wenn zu wenige sich engagieren“, und dass „das politische Desengagement einer zunehmenden Zahl von Menschen, die von ihrer Freiheit, sich nicht zu engagieren, Gebrauch machen“, Freiheit und Demokratie gefährden wird sowie neuen Formen des Autoritarismus in die Hände spielen mag. Doch es bleibt hier unbeachtet, dass – empirisch über jeden vernünftigen Zweifel hinaus belegt – die besondere Leistungsfähigkeit demokratischer Staaten gerade auch darin besteht, dass sie selbst dann gut als Demokratien funktionieren können, wenn sich eben nur eine Minderheit der Bürger aktiv beteiligt, die Mehrheit diese Minderheit beim politi-

schen Engagement aber gewähren lässt und sich selbst auf summarische Urteile bei Wahlen und Abstimmungen beschränkt.

Jedenfalls ist die Behauptung empirisch falsch, Demokratie sei nur bei aktiver Beteiligung der meisten oder gar fast aller Bürger möglich.

Es ist zwar schwer zu beziffern, wie groß unter welchen politischen Umständen der Anteil der demokratisch Aktiven mindestens sein muss, damit das demokratische Gesamtsystem nicht Schaden nimmt. Doch jedenfalls ist die Behauptung empirisch falsch, Demokratie sei nur bei aktiver Beteiligung der meisten oder gar fast aller Bürger möglich. Die Verfechter der Dringlichkeit einer speziellen Demokratieerziehung indes suggerieren durch die Weise ihrer Argumentationsführung genau das. Und nur vor diesem Hintergrund vermag ein weit verbreitetes Argument sodann jene rhetorische Dramatik zu entfalten, auf die es seinen Nutzern immer wieder ankommt: Es reiche nicht, dass die Leute dank politischer Bildung über die von ihnen beobachtete Politik ein fundiertes Urteil abgeben könnten; nein, sie müssten sich schon auch selbst dauernd und handlungskompetent politisch beteiligen, wenn Demokratie nicht gefährdet werden solle! Doch eben diese Aussage *wirkt* viel beeindruckender, als sie, bei Lichte besehen, tatsächlich *ist*.

### 3. Wider eine ‚schulpädagogische Engführung‘ politischer Bildung!

Zum sicher größten Streitpunkt zwischen den Verfechtern schulischer Demokratieerziehung und einem politischen Bildner wie mir kommen wir aber erst jetzt. Gewiss stimmt: „Handlungskompetenz – auch als die bloße Möglichkeit, bei Bedarf handeln zu können –, kann nur durch Handeln gelernt werden“ (Fauser 1994: 46). Diese Feststellung ist nun ein üblicher Hebel, um der politischen Bildung willen Reformen der Schule als ganzer zu verlangen. Das Argument startet mit der völlig zutreffenden Beobachtung, die Schule sei „immer schon Teil der politischen Sozialisation“, und endet mit der Forderung, die Schule müsse „als Ensemble von demokratiepädagogischen und demokratiepolitischen Gelegenheitsstrukturen ausgestaltet werden“.<sup>4</sup> Und warum? Weil die Schule im wünschenswert Guten wie im real Schlechten nun einmal „demokratiepolitisch wirksam ist“, und weil – so ich in Ergänzung eines solchen Arguments – nun einmal jede Alterskohorte die Schule durchläuft, dort also Handlungserfahrungen zu sammeln vermag, auf die wünschenswerte zivilgesellschaftliche und politische Handlungskompetenzen zu gründen wären.

Die Schulpädagogik pflegt hier einfach ihre Visionen von ‚richtiger Schule‘.

Mir scheint nun freilich: Die Schulpädagogik pflegt hier einfach ihre Visionen von ‚richtiger Schule‘ und findet im Bereich der politischen Bildung nun schöne *zusätzliche* Argumente für deren Realisierung. Eben darum werden speziell demokratiepädagogische Positionen oft ja nicht vom Reflexionsstand der Politikdidaktik her entwickelt, sondern aus einer Gegenüberstellung von globalen oder zumindest nationalen Herausforderungen auf der einen Seite und von pädagogisch-schulpolitischen Verheißungen auf der anderen. Ein Politikwissenschaftler stimmt einem Schulpädagogen bei vielen hier einschlägigen Dingen gewiss gerne zu. Denn was sollte wohl falsch daran sein, an einer Schule eine „Atmosphäre deliberativer Willensbildung und demokratischer Transparenz“ zu

schaffen, oder daran, „die Rechte und Chancen aller Kinder nach besten Kräften [zu] fördern“ und die Schüler „zu kritischem Urteil und praktischem Engagement, zu demokratischem Handeln [zu] ermutigen und [zu] befähigen“? Ich glaube aber, dass eine so geartete Schule *ganz unabhängig davon wünschenswert* ist, ob sich dergleichen unmittelbar für den Erwerb politischer Handlungskompetenz bezahlt macht oder ob es nun besondere Herausforderungen durch nationale Integrationsprobleme oder durch die Globalisierung gibt. Ich glaube sogar, dass man alle diese Dinge selbst dann anstreben sollte, wenn sie weder für die politische Bildung im allgemeinen noch für demokratisch-zivilgesellschaftliche Handlungskompetenz im besonderen auch nur das mindeste brächten. Partnerschaftlicher Umgang zwischen Lehrern und Schülern, Förderung der letzteren und deren Befähigung zu Kritik und Engagement sind nämlich selbst dann lebenspraktisch wie erzieherisch wertvoll, wenn sie sich nicht für irgendwelche politischen oder politisch-bildnerischen Absichten verzwecken lassen. Also braucht es für ein Plädoyer zugunsten einer Schule, wie sie vielen Befürwortern einer besonderen schulischen Demokratieerziehung vorschwebt, auch gar nicht erst die herangezogenen politisch-bildnerischen Argumente.

Im übrigen meine ich zeigen zu können, dass sich zwar sehr wohl die zivilisatorischen *Voraussetzungen* demokratisch-politischer Handlungskompetenz im Rahmen der Schule einüben lassen, etwa praktizierte Neugier und eigenverantwortliche Interessendefinition, obendrein exemplarische Handlungsbereitschaft oder die Fähigkeit zur Kritik und zur Toleranz. Doch die meisten *genuin politischen* Handlungskompetenzen werden sich gerade *nicht* im Rahmen der Schule erwerben lassen, insbesondere jene nicht, die für das *reale* politische Handeln im Rahmen unserer Konkurrenz- und Mediendemokratie erforderlich sind. Zu diesem gehört ja viel mehr, als nur seine Interessen zu erkennen, sie zu artikulieren, sich ihretwillen zu organisieren und dabei sowohl kritisch als auch tolerant gegenüber anderen, gar gegnerischen Interessen zu sein. Vielmehr gehört zum politischen Handeln in freiheitlichen Ordnungen, die doch stets auf Konkurrenz gegründet sind, immer auch die *Austragung von Konflikten* und das erfolgshungrige *Niederringen des Gegners*. Ebenso gehört, zumal seit dem Aufkommen von Mediendemokratie, zum politischen Handeln das taktische Spiel über die Bande der Öffentlichkeit: der Versuch also, sowohl die Medien im eigenen Interesse zu funktionalisieren als auch spiegelbildliche Funktionalisierungen seitens des politischen Gegners zu unterbinden. Und natürlich sind solche Kompetenzen nicht erst der ‚hohen Politik‘ bei Haupt- und Staatsaktionen angemessen, sondern werden schon auf der ganz bürgernahen Ebene des Engagements in lokalen Bürgerinitiativen recht hilfreich sein.

Doch weder die offen streitige Austragung von Konflikten noch das unbeschönigte Niederringen des Gegners, und schon gar nicht der politisch kompetente Akteursumgang mit Medien, lässt sich an einer Schule so ausleben oder wenigstens erfahrbar machen, dass dies wirklich politische Handlungskompetenz begründete. Es ist sogar sehr zu bezweifeln, dass es überhaupt wünschenswert wäre, eine Schule zu einer Stätte oder zu einem Ausgangspunkt solcher politischer Auseinandersetzungen zu machen, bei denen *wirkliche* politische Erfahrungen samt entsprechender Handlungskompetenz zu erwerben wären. Nicht ohne Grund untersagen ja die deutschen Schulgesetze allenthalben die Politisie-

Die meisten *genuin politischen* Handlungskompetenzen werden sich gerade *nicht* im Rahmen der Schule erwerben lassen.

die Austragung von Konflikten und das erfolgshungrige Niederringen des Gegners

Es ist sogar sehr zu bezweifeln, dass es überhaupt wünschenswert wäre, eine Schule zu einer Stätte solcher politischer Auseinandersetzungen zu machen.

rung des Innenbereichs der Schule. Wie aber soll in einem aus guten Gründen entpolitisierten Bereich wohl politische Handlungskompetenz erworben werden? Obendrein entzöge die Realisierung von Idealvisionen einer ‚guten Schule‘ dem Schulleben gar noch jene Ansatzpunkte politischen Handelns, die sich der Politik – und eben auch der demokratischen Politik – ‚draußen im wirklichen Leben‘ doch allenthalben bieten. Denn wie repräsentativ sind ‚deliberative Willensbildung‘ und ‚demokratische Transparenz‘, ihrerseits nach mancher Schulpädagogen Meinung zentrale Kennzeichen der ‚demokratischen Kultur‘ einer Schule, wohl wirklich für die Politik, wie sie sich *wirklich*, und zwar aus *guten* Gründen, in der Praxis vollzieht? Was ist von alledem etwa in Wahlkämpfen zu bemerken, die ihrerseits doch – und erst recht bei umfangreicher Nutzung plebiszitärer Möglichkeiten! – das Kernstück praktizierter Massendemokratie darstellen?

Es ist ganz einfach gut, wenn eine Schule im Inneren gerade *nicht* so ausgestaltet ist und funktioniert wie das Haifischbecken der realen politischen Handlungswelt.

Wer das alles bedenkt, wird kaum an folgender Einsicht vorbeikommen: Es ist ganz einfach gut, wenn eine Schule im Inneren gerade *nicht* so ausgestaltet ist und funktioniert wie das Haifischbecken der realen politischen Handlungswelt; und genau das macht gerade eine *gute* Schule zu einem *schlechten* Platz, um wirklich *politische* Handlungskompetenz zu erwerben. Also sollte man das letztere von ihr auch gar nicht verlangen. Noch viel weniger sollte man sich an den Versuch machen, reale politische Handlungsumstände an der Schule mit einem größeren Anspruch nachzubilden als dem, nicht mehr als eine partielle und, vor allem, eine *erzieherisch gemeinte Simulation* zu schaffen. Das überwiegend Puppenstubenartige des Nachbildens politischer Strukturen in der Schule erkennt ohnehin so gut wie jeder Schüler, sobald ihm ernsthaft angemutet wird, die – als solche sehr sinnvollen, nützlichen und wünschenswerten – Mitgestaltungsmöglichkeiten der Schülerschaft am Schulleben wie eine Art ‚repräsentative Demokratie im Kleinen‘ zu verstehen.

Und schon überhaupt sollte man nicht so tun, als wäre das, was an einer guten Schule an – demokratiepädagogisch gewiss hilfreichen – Möglichkeiten partnerschaftlichen Zusammenwirkens von Lehrern und Schülern praktiziert wird, eine Art ‚Vorgriff‘ auf ein zwar ‚leider noch nicht durchgehend realisiertes‘, immerhin aber ‚eigentlich richtiges‘ politisches Verhalten auch außerhalb der Schule. Wer nämlich den auf wechselseitiges Verständnis und auf tolerante Partnerschaft gegründeten Schutzraum einer guten Schule zum Leitbild für die Orientierung im politischen Leben ‚da draußen‘ nimmt, den kann jede Begegnung mit der Welt der wirklichen Politik doch nur enttäuschen und politikverdrossen machen. Damit wäre allerdings genau das Gegenteil dessen bewirkt, was sich die schulische politische Bildung doch als eines ihrer Ziele setzt. Gar eine noch fatalere Pointe könnte eine wirklich *gelingende* schulische ‚Demokratieerziehung‘ unter dafür perfekten schulischen Umständen setzen: Das utopische gesellschaftliche Seitenstück der ‚idealen pädagogischen Situation‘ einer guten Schule dürften dann nicht wenige Schüler als eine ‚notwendige Rahmenbedingung wirklich demokratischen Handelns‘ ansehen; und wo derlei Zustände, wie im realen Leben, weder gegeben sind noch sich auf absehbare Zeit schaffen lassen, dort wirkt auf sie dann Demokratie wie ein von vornherein zum Scheitern verurteilter Versuch, den man – einmal erwachsen und realistisch geworden – wohl vernünftigerweise lieber unterlassen als unternehmen wird. Der-

gestalt stellte gerade eine gute Schule mit als begeisternd erlebter Demokratieerziehung den Wegweiser in Richtung auf eine neue ‚politische Innerlichkeit‘. Das Ergebnis wäre eher eine an der politischen Wirklichkeit leidende ‚schöne Seele‘ als der – auch bei Beschmutzung seiner Finger und Weste – am Gemeinwesen tatkräftig mitgestaltende Citoyen.

Damit nun keine Missverständnisse aufkommen: Sehr wohl *soll* die Schule jene zivilisatorischen Voraussetzungen demokratischer Handlungskompetenz und jene Teilbereiche politischer Handlungskompetenz vermitteln, die durch Schülerhandeln im Rahmen einer Schule wirklich erworben werden können. Nur sollte man diesen *Teil* des zu Vermittelnden weder für das Ganze halten noch als das Ganze ausgeben. Statt dessen sollte man klar den Schülern weitergeben, dass der *wichtigste* Teil politischer Handlungskompetenz, und ausgerechnet jener, der in einer von den Massenmedien mitgesteuerten Konkurrenzdemokratie ganz unverzichtbar ist, sich an der Schule gerade *nicht* erleben und erwerben lässt. Er kann dort allenfalls *simulativ* vermittelt werden, etwa in sehr zeitaufwendigen Rollenspielen, oder er kann durch einen lebensnahen Politikunterricht *kognitiv* nahegebracht werden, also vor allem durch – mittels unterschiedlicher Medien herstellbare und didaktisch mannigfaltig strukturierbare – Begegnungen von Schülern mit der Lebenswelt von real politisch Handelnden.

Statt dessen sollte man klar den Schülern weitergeben, dass der *wichtigste* Teil politischer Handlungskompetenz sich an der Schule gerade *nicht* erleben und erwerben lässt.

#### 4. Demokratiepädagogik *oder* politische Bildung?

Letzteres ist aber doch Gemeingut unter politischen Bildnern. Wohl wird auch deren eigene Praxis oft hinter dem zurückbleiben, was zu erreichen sie sich bemühen. Insgesamt mag manches wirklich „zu stark wissens- und zu wenig kompetenz- und handlungszentriert“ sein (Fauser 1994: 47). Auch ist es nicht unwahrscheinlich, dass unser politisches Bildungsgewerbe sich tatsächlich „zu wenig an Verantwortung für die Demokratie orientiert“ (ebenda), wir also die Entwicklung oder Pflege *seelischer* Bindungen an die politische Ordnungsform der Demokratie nicht hinreichend ernst nehmen. Womöglich legen wir auch zu wenig Wert darauf, den Schülern jene Bürgertugenden nahezubringen, die in einer Demokratie nun einmal nötig sind, und vielleicht tun wir ebenfalls nicht genug dafür, ihnen ein solchen Tugenden folgendes Erwachsenenleben auch zum attraktiven biographischen Leitbild zu machen. Zur Klärung all dessen dürften empirische Untersuchungen hilfreich sein. Sie könnten die Inhalte, didaktischen Konzeptionen und methodischen Ausprägungen des Politikunterrichts systematisch mit jenen Werthaltungen in Verbindung bringen, welche Schüler am Ende ihrer Schulzeit der Demokratie gegenüber aufbringen; und sie dürften uns nützliche Hinweise darauf geben, wie der politikbezogene Schulunterricht im Dienst der Aufrechterhaltung unseres demokratischen Gemeinwesens curricular wie didaktisch besser anzulegen wäre.

Doch ist die politische Bildung wirklich „zu stark auf das Fach und zu wenig auf die Schule als ganze ausgerichtet“?

Doch ist die politische Bildung wirklich „zu stark auf das Fach und zu wenig auf die Schule als ganze ausgerichtet“ (Fauser 1994: 47)? Erstens meine ich gezeigt zu haben, dass auch die den Vertretern schulischer Demokratieerziehung so sehr am Herzen liegende politische Handlungskompetenz nur zu einem Teil von der Schule ‚als solcher‘ vermittelt werden kann. Genau darum braucht es ein Schulfach, das über den schulischen Erfahrungshorizont weit hinausgeht. Dessen spezifische Leistungsfähigkeit bei der Vermittlung politischer Handlungskompetenz muss gewiss immer wieder überprüft werden. Eben solcher *politischer* Handlungskompetenz willen darf das Profil eines solchen Schulfachs keineswegs im weiten Feld einer allgemeinen Befassung mit ‚Schule und Demokratie‘ eingegeben werden. Ohnehin kann ich keinen Vorteil darin erblicken, die politische Bildung vom Status eines eigenen und reiche Einblicke stiftenden Schulfaches erneut auf den dürftigen Zustand eines allgemein die ganze Schule durchwirkenden – und dabei womöglich noch auf die Dimension der Demokratieerziehung eingeschränkten – pädagogischen Prinzips zurückzuführen. Genau das aber wäre zu erwarten, würde man nicht das der Politik gewidmete Schulfach zum zentralen Ort auch schulischer Demokratieerziehung machen, sondern die Schule insgesamt.

Zweitens erkenne ich nichts Segensreiches darin, die vieldimensionale Vermittlung von politischem Orientierungswissen und Handlungsvermögen, welche ein komplexes Schulfach wie Sozial- oder Gemeinschaftskunde anstrebt, auf die einzige Dimension der ‚Civic Education‘ zu stauchen, oder gar eine Sozialkunde, die auch das Gesellschaftliche, das Wirtschaftliche und das Massenmediale einbezieht, zunächst auf das rein Politische zu reduzieren und sodann, im Bereich des Politischen, allein auf die Befassung mit Demokratie. Ist denn die Demokratie nicht eine politische Ordnungsform mit einem so deutlich größeren humanen und funktionalen Mehrwert, als ihn ihre Alternativen haben, dass gerade ein umfassend politisch gebildeter Mensch diesen Mehrwert, und freilich auch dessen gesellschaftlich-kulturellen Voraussetzungen, sehr wohl erkennen wird? Falls sich das aber so verhält: Reichte es dann nicht aus, Menschen eben umfassend politisch zu bilden, wenn ihnen Demokratie als wertvolle Vision und anzustrebende Praxis nahegebracht werden soll?

Was an der wünschenswerten Demokratieerziehung schließt denn jener Kenntnis- und Kompetenzkanon wohl aus, der vom Schulfach politische Bildung derzeit schon vermittelt wird?

Und drittens: Was an der wünschenswerten Demokratieerziehung schließt denn jener Kenntnis- und Kompetenzkanon wohl aus, der vom Schulfach politische Bildung derzeit schon vermittelt wird? Braucht es wirklich Abstriche an ihm, um Platz für eine zusätzliche oder vertiefte Demokratiepädagogik zu schaffen? Ist denn irgend etwas daran falsch geworden, dass es im Gemeinschafts- oder Sozialkunde stets auch um die folgenden Dinge geht: um ein realistisches Menschenbild samt Einsichten darin, welche Art von Herrschaftsordnung Menschen unter welchen Rahmenbedingungen gut tut; um das Verständnis jener Wertgrundlagen, auf denen sich freiheitliche, demokratische Ordnungsformen erheben können und derentwegen freiheitliche, demokratische Institutionen- und Gesellschaftsordnungen überaus schätzenswert sind; um Einblicke in die jeweils andere Funktionslogik verschiedenartiger politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Systeme samt Vorstellungen davon, wie man innerhalb des eigenen demokratischen Systems kompetent und ergebnisorientiert im Dienste sowohl eigener Interessen als auch des Gemeinwohls handeln könnte; um

ein klares, attraktives Leitbild von der Rolle eines kundigen, kritischen, rationalen und engagierten Aktivbürgers; und um grundlegende zivilisatorische und politische Handlungskompetenzen, mittels welcher man diese Rolle auch wirklich ausfüllen kann? Gewinnt denn obendrein die Demokratie nicht auch ihren Reiz immer wieder aus dem Vergleich mit jenen beklagenswerten Zuständen, denen Menschen in Diktaturen oder scheiternden Staaten ausgesetzt sind? So dass gerade die Beschäftigung mit den *Alternativen* zur Demokratie – also mit Diktaturen und mit scheiternden Staaten – ein wichtiges Anliegen eines der Demokratie dienenden Sozialkundeunterrichts sein müsste?

Es wird wohl keiner ernsthaft behaupten, ausgerechnet der Demokratiepädagogik erwüchse ein Vorteil, verzichtete man auch nur auf einen einzigen dieser traditionellen Inhalte des Schulfachs politische Bildung. Wenn das aber so ist: Warum sollte dann der Begriff der ‚politischen Bildung‘ fortan als ungeeignet gelten und jenem der ‚Demokratieerziehung‘ zu weichen haben? Das alles vor Augen, gibt es keinen überzeugenden Grund, sich auf eine ‚Entscheidung‘ zwischen politischer Bildung und Demokratiepädagogik einzulassen: In der politischen Bildung ist nämlich – in des Wortes dreifacher Bedeutung – alles ‚aufgehoben‘, worum es der Demokratieerziehung geht.

In der politischen Bildung ist nämlich – in des Wortes dreifacher Bedeutung – alles ‚aufgehoben‘, worum es der Demokratieerziehung geht.

## 5. Was tun?

Dennoch sollten wir gründlich – und das heißt: systematisch-empirisch – überprüfen, ob der etablierte schulische Politikunterricht wirklich eine so enge emotionale Bindung an die Demokratie stiftet, wie wir uns das wünschen, und wir sollten ferner herausfinden, auf welche Ursachen diesbezügliche Defizite wohl zurückgehen. Ebenfalls durch empirische Forschung sollten wir ferner feststellen, wie weit der jetzige Politikunterricht tatsächlich jene politisch-zivilgesellschaftlichen Handlungskompetenzen zeitigt, die wir den Schülern ins Erwachsenenleben mitgeben wollen oder sollten. Dabei müssten wir klar unterscheiden zwischen jenen Handlungskompetenzen, die in der Tat aktiv handelnd im Rahmen der Schule erworben werden können, und jenen anderen, die an der Schule allenfalls simulativ kennengelernt oder gerade noch aus der Beobachterperspektive nachvollzogen werden können. Aus beiderlei Befunden sollten sodann in ergebnisoffener Diskussion und mit wirklicher Reformbereitschaft Konsequenzen für die curriculare und didaktische Verbesserung des schulischen Politikunterrichts gezogen werden. Natürlich können zu solchen Konsequenzen auch solche gehören, die auf eine Veränderung des schulischen Umfelds politischer Bildungsarbeit hinauslaufen.

Doch keinesfalls sollten wir uns auf die sachlich unergiebigste Entgegensetzung von ‚politischer Bildung‘ und ‚Demokratieerziehung‘ einlassen. Vielmehr sollten wir versuchen, politisch gut gebildete ‚Herzendsdemokraten‘ und nicht nur ‚Vernunft-fdGoler‘ heranzuziehen.<sup>5</sup> Auf dem Weg zu diesem Ziel bleibt auch ganz ohne ein neues ‚Paradigma‘ politischer Bildung noch genug Unerledigtes zu tun: von der überfälligen Festlegung konkreter Inhalte des Gemeinschaftskundeunterrichts über eine bessere Ausbildung von Sozialkundelehrern

bis hin zur Stabilisierung ihres Faches in der Studentafel. Verzetteln wir unsere Kräfte also nicht in überflüssigen Debatten, sondern konzentrieren wir uns auf das wirklich Wichtige!

## Anmerkungen

- 1 Peter Fauser, Demokratiepädagogik oder politische Bildung, in: Kursiv. Journal für politische Bildung 1/2004, S. 44-48, hier S. 45.
- 2 So der berühmt gewordene, mehrfach neu aufgelegte und neu bearbeitete Titel von Wolfgang Hilligen: Sehen, beurteilen, handeln. Lese- und Arbeitsbuch zur Sozialkunde, orig. Frankfurt 1957.
- 3 Fauser 1994: 46, von wo auch die folgenden Zitate stammen.
- 4 Fauser 1994: 47, von wo auch die folgenden Zitate stammen.
- 5 Offenkundig ahmt diese Formulierung die in Weimarer Tagen berühmte Gegenüberstellung von ‚Herzensmonarchismus‘ und ‚Vernunftrepublikanertum‘ nach, wobei mit der fdGo natürlich die ‚freiheitliche demokratische Grundordnung‘ gemeint ist.

# Soziale Konstruktion von Wirklichkeit in Deutschland und den USA in der Klimadebatte

*Jan Tilly*



Jan Tilly

## **Zusammenfassung**

Die internationale Klimapolitik Deutschlands und der USA wird im Folgenden durch die Theorie des Sozialkonstruktivismus der Internationalen Beziehungen betrachtet. Unterschiedliche Bedeutungskonstruktionen in beiden Ländern, die in einem dynamischen Prozess zwischen Medien, Politik und Öffentlichkeit heranwuchsen, bieten eine aufschlussreiche Erklärungsvariante für unterschiedliche Ausprägungen in der Klimapolitik.

## 1. Einleitung

Der Klimawandel stellt für die internationale Staatenwelt ein außergewöhnliches Problem dar. Er ist weder begrenzt auf einzelne Staaten, noch legt er Wert auf nationale Grenzen. Der Unterschied zwischen natürlicher Ausnahmeerscheinung und Ergebnis eines längerfristigen Klimawandels ist dabei selbst von Wissenschaftlern nicht zweifelsfrei festzustellen. Im Rahmen des Kyoto-Protokolls kam es 1997 zu einer ersten Einigung auf internationaler Ebene, verbindliche Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen zu definieren. Interessant erscheint dabei, dass Nationen zu gänzlich unterschiedlichen Einschätzungen der Lage kommen und auf internationaler Ebene unterschiedlich handeln. So ratifizierte etwa die Bundesrepublik Deutschland das Kyoto-Protokoll und fügte sich verbindlichen Reduktionszielen, während die Vereinigten Staaten von Amerika trotz Unterzeichnung unter der Regierung Clinton das Protokoll nie ratifizierten. Im Folgenden wird dieses unterschiedliche Akteursverhalten Deutschlands und der USA im Hinblick auf dasselbe, globale Problem aus der Perspektive des Sozialkonstruktivismus näher beleuchtet und die Leistungsfähigkeit dieses Theoriestrangs der Internationalen Beziehungen hinsichtlich des Erklärens von realem politischem Handeln analysiert.

Kyoto-Protokoll

Sozial-  
konstruktivismus

In den Internationalen Beziehungen gibt es eine Vielzahl von Ansätzen, die staatliches Verhalten in ein Theoriekonstrukt einbetten, erklären und nachvollziehbar machen. Abhängig vom konkreten Politikfeld variiert deren Erklärungs-

kraft zum Teil erheblich. Im Gegensatz zu positivistischen Theorien wie dem Realismus oder dem Liberalismus, die ihren Fokus etwa auf die bestehenden oder sich bildenden Machtverhältnisse legen und Staaten als rationale, uniforme Akteure mit gegebenen Interessen betrachten, steht in der in diesen Ausführungen eingenommenen sozialkonstruktivistischen Sichtweise die Herausbildung eines gemeinsam geteilten Verständnisses über die „globale Erwärmung“ im Mittelpunkt. Die in der Interaktion zwischen Wissenschaft, Medien und Politik erzeugten Normen, Werte und Identitäten dienen dabei als Erklärungsvariablen für unterschiedliches Verhalten. Wissen über und Verständnis von Wirklichkeit sind nicht a priori gegeben, sondern werden in einem sozialen, intersubjektiven Prozess erzeugt. In der hier verwendeten epistemologischen Ausprägung der sozialkonstruktivistischen Theorie stellt sich für die Erklärung von Akteursverhalten die zentrale Frage, wie das Wissen über die Beschaffenheit der Welt erlangt werden kann, d.h. wie es konstruiert wird (Ulbert 2006: 410). Inwiefern diese Herangehensweise eine schlüssige Erklärung für internationale Klimapolitik im Rahmen des Kyoto-Protokolls liefert, ist Kern der Ausführungen.

In Deutschland kam es schon sehr früh, 1987, zu einer nationalen Aufarbeitung der Problematik des Klimawandels in Form der Enquete-Kommission des Bundestages, die für einen gesellschafts- und politikübergreifenden Konsens im Hinblick auf die Existenz des Phänomens der globalen Erwärmung und der Notwendigkeit staatlichen Handelns sorgte. Eine derartige umfassende Aufarbeitung der Problematik in den Vereinigten Staaten gab es dagegen nicht. Dort war und ist das Bestehen eines wissenschaftlichen Konsenses über einen von Menschen verursachten Klimawandel relativ umstritten. – Paradoxiertweise weniger in der Wissenschaft selber, als in Medien, Politik und öffentlicher Meinung. Das daraus resultierende grundsätzlich verschiedene Problemverständnis wird hier als Ansatz zur Erklärung des deutschen und amerikanischen Verhaltens gegenüber der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls genutzt. Der Beitrag hat auch eine didaktische Zielsetzung. Er will am konkreten Politikfeld „Klimawandel“ eine für die Theorie der internationalen Beziehungen relevante Denkschule exemplarisch markieren.

## 2. Gemeinsame Werte und Normen als Grundlage für ein Klimaschutz-Regime

Aus konstruktivistischer Perspektive „gibt“ es also keine „globale Erwärmung“, sie wird als Thema konstruiert.

Aus konstruktivistischer Perspektive ist ein gemeinsames Problemverständnis grundlegende Voraussetzung dafür, dass das Thema „Klimawandel“ überhaupt auf das internationale Tapet kommt. Das bedeutet, dass die Konstruktion des Problemfeldes „globale Erwärmung“ von allen Beteiligten auf ähnliche Weise vorgenommen werden muss. Staaten sind am ehesten bereit einem internationalen Regime beizutreten, wenn das Normen- und Werteverständnis, das dem Regime zu Grunde liegt, sich mit dem nationalen Normen- und Werteverständnis und den daraus abzuleitenden Regeln und Gesetzen deckt (Bernstein 2002: 204). Aus konstruktivistischer Perspektive „gibt“ es also keine „globale Erwärmung“, sie wird als Thema konstruiert. Diese Konstruktion ist stark von der Wissenschaft abhängig, auf deren Erkenntnissen das Entdecken des Phänomens

basiert, genauso wie die daran anschließende Interpretation, dass der anthropogen verursachte Klimawandel negative Folgen hat und ihm von politischer Seite aus gegengesteuert werden muss. Kennzeichnend für das Problemfeld „Klima“ sind ein hoher Grad an Unwissenheit von Politikern und Bürgern und der ebenfalls relativ hohe Unsicherheitsgrad über konkrete, zukünftige Ausprägungen des Problems innerhalb der Wissenschaft. Auch das Kosten-Nutzen-Kalkül fällt in diesem Politikfeld besonders ungünstig aus: Die Kosten zur Vermeidung des Klimawandels treten in konzentrierter und sehr kurzfristiger Form auf. Der aus Schutzmaßnahmen resultierende Nutzen ist dagegen höchst diffuser und langfristiger Natur. Aus politischen Erwägungen ist Klimaschutz insofern ein wenig dankbares Handlungsfeld, weil Folgewirkungen von politischen Maßnahmen nicht auf den Urheber zurückzuführen sind und Kosten-Nutzen-Analysen nur im globalen Maßstab Sinn haben (Haas 1999: 107).

Um einem Umweltregime wie dem Kyoto-Protokoll beitreten zu können, erwartet der Konstruktivismus von Staaten, dass sie die folgenden Annahmen gemeinschaftlich teilen:

- Es gibt einen anthropogenen Klimawandel, d.h. die zu messende Erwärmung ist nicht auf natürliche Faktoren zurückzuführen.
- Es gibt einen Zusammenhang zwischen Treibhausgasemissionen und Klimawandel.
- Eine Reduktion der Treibhausgasemissionen hat Wirkung auf die weitere Entwicklung des Klimawandels.
- Der Klimawandel hat negative Folgen auf die gemeinsame Lebenswelt, deren Kosten die der Vermeidung von Treibhausgasemissionen deutlich übersteigen.

### 3. Was bewegt die Politik? Der Einfluss der epistemic communities

Die entscheidenden Fragen, um einen Erklärungsansatz für das Akteursverhalten Deutschlands und der USA liefern zu können, sind: Wie finden die oben genannten Annahmen ihren Weg in die Politik, wie dominieren sie den Diskurs und wie werden sie handlungsleitend? In den Fokus der Analyse von Staatsverhalten rückt dabei nicht nur die Konstruktion einer persönlichen Welterkenntnis, sondern auch der wissenschaftliche Diskurs, der auf spezifische Weise zur gesellschaftlichen Konstruktion und Anerkennung von Wirklichkeit beiträgt.

In der konstruktivistischen Literatur führt Peter M. Haas (1992) an dieser Stelle die *epistemic communities* in die Debatte ein, die der Politik unter Umständen von hoher Komplexität, Unsicherheit und Unwissenheit beratend zur Seite stehen: Eine „epistemic community“ ist ein Netzwerk von Experten, das gemeinsame Auffassungen über die Beschaffenheit der Welt, bestimmte Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge sowie deren Validität und die daraus resultierenden, notwendigen politischen Maßnahmen teilt. Die Politik, der eigenen Unwissenheit bewusst, generiert Nachfrage nach spezifischen Informationen und delegiert dann auf bestimmten Sachfeldern die Verantwortung über kon-

krete politische Maßnahmen an die epistemic communities (ebd.: 2-4; Demeritt 2001: 309). Akteure müssen dabei nicht ihre Interessen kennen, um zu handeln. – Lernen sie über ihre Interessen von anderen Akteuren, z.B. von der Wissenschaft, kann das ihre Interessen ändern. Die Einflussmöglichkeiten der epistemic communities sind dabei vielfältig. Direkte Handlungsempfehlungen, Aufrufe in der Öffentlichkeit sowie personelle Verflechtungen, d.h. das Einnehmen relevanter Ämter durch Mitglieder der epistemic community, können den politischen Kurs steuern (Haas 1992: 2-4).

Der epistemic-community-Ansatz scheint zur Erklärung von Staatsverhalten aus konstruktivistischer Sicht in der internationalen Klimapolitik prädestiniert, weil das Problemfeld „Klima“ an sich ohne wissenschaftlichen Einfluss nie zu einer internationalen Debatte geworden wäre und Unwissen, Unsicherheit und Komplexität eine wissenschaftliche Unterstützung der Politik unumgänglich machen.

#### 4. Medien und Öffentlichkeit

Neben den epistemic communities haben jedoch auch andere Kräfte erheblichen Einfluss auf die Entwicklung eines gemeinsamen Werte- und Normenverständnisses und daraus resultierend einer nationalen Identität. Identität steht in diesem Kontext für eine relativ stabile Kombination aus Rollenkonzeption und Erwartungen über sich selbst. Identitäten bilden das Fundament für Interessen, die sich situationsabhängig ergeben (Haas 2002: 74).

Die Evolution der Bedeutungskonstruktion „Klimawandel“ hängt neben den epistemic communities in hohem Maße von den Medien und der öffentlichen Meinung ab. Für Macht und Einfluss der epistemic communities sind das Vertreten und das Vermitteln eines allgemein vorherrschenden wissenschaftlichen Konsenses gegenüber Politik und Öffentlichkeit essentiell. Insbesondere wenn verschiedene epistemic communities um die Deutungsmacht konkurrieren, also ein offenkundiger *wissenschaftlicher Dissens* herrscht, formen Medien und Politik, die den wissenschaftlichen Diskurs aufgreifen und instrumentalisieren, gesellschaftliche Identität (Haas 2004: 575). Ein *Elitenkonsens* ist entscheidende Voraussetzung für eine zustimmende und passive öffentliche Meinung. Ein Dissens dagegen hat gegenteilige Wirkung (Weller 2005: 319, FN 9).

Elitenkonsens

An dieser Stelle ist das konstruktivistische Vorgehen vom Liberalismus in den Theorien der internationalen Beziehungen zu unterscheiden. Es geht hierbei nicht um die liberale Perspektive, wonach die Außenpolitik mit der öffentlichen Meinung eines Landes konvergent zu sein hat, sondern um die durch das Zusammenwirken von Wissenschaft, Medien und Politik hervorgebrachte *Deutung* eines konkreten Problemzusammenhangs. Diese Deutung spiegelt sich dann auch in der Konstruktion der öffentlichen Meinung wider (Haas 1999: 115; Weller 2005: 313-315).

Es bedarf besonderer Umstände, um den epistemic communities die Türe zum politischen Prozess zu öffnen. Der Themengense in der Öffentlichkeit und dem Einbeziehen der Wissenschaft in den medialen wie auch in den politischen Diskurs geht häufig eine Krise, d.h. ein systemischer Schock voraus. Uner-

wünschte Umstände, wie etwa eine starke Dürre in den USA 1988, brachten das Thema „Klimawandel“ in die Öffentlichkeit und stellten die politischen Entscheidungsträger vor die Aufgabe, das Problem zu verstehen und neue Anstrengungen anzustellen, um Lösungen zu entwickeln (Haas 1999: 116). In gewisser Weise erleben wir dieses Ablaufschema, in dem sich, mit Kingdon (1984) gesprochen, „Gelegenheitsfenster“ für das politische Agenda-Setting öffnen, heute in der Diskussion um CO<sub>2</sub>-Emissionen und Klimawandel aktuell wieder.

Die Gefahrenlage des Klimawandels als solche ist nicht ausschlaggebend – sie kann von Politik, Öffentlichkeit und selbst von der Wissenschaft kaum richtig eingeschätzt werden. Erst die durch gesellschaftliche Kommunikation geschaffenen Bedeutungsmuster verleihen der naturwissenschaftlichen Hypothese praktische Relevanz (Benchmann/Beck 1997: 121). Innerhalb der öffentlichen Rezeption des Themas erzeugen die Medien ein eigenes Bild der wissenschaftlich verfügbaren Aussagen. Dabei steht nicht nur öffentliche Aufklärung sondern auch die Moderation des wissenschaftlichen Diskurses im Vordergrund (ebd.: 131). Die Wechselbeziehung zwischen Öffentlichkeit, Medien und Wissenschaft formt das öffentliche Verständnis vom Klimawandel und den daraus möglicherweise resultierenden Gefahren. Die gesellschaftliche und politische Resonanz lässt sich jedoch nicht ausschließlich auf die wissenschaftliche Thematisierungs- und Definitionsmacht zurückführen, sondern obliegt der medialen und politischen Übersetzung und Interpretation (ebd.: 141; Demeritt 2001: 309). Denn die Massenmedien bilden Ereignisse der internationalen Politik und wissenschaftliche Erkenntnisse nicht ab, sondern erzeugen ihrerseits bestimmte Deutungen dieser Ereignisse und Erkenntnisse (Weller 2005: 318).

Erst die durch gesellschaftliche Kommunikation geschaffenen Bedeutungsmuster verleihen der naturwissenschaftlichen Hypothese praktische Relevanz.

## 5. Der Einfluss der internationalen epistemic community: Das IPCC

Auf der internationalen Bühne war das *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) eine einschlägig relevante, institutionalisierte epistemic community. Von dem United Nations Environment Program (UNEP) und der World Meteorological Organization (WMO) 1988 ins Leben gerufen, trug das IPCC in entscheidender Weise dazu bei, dass eine große, international zusammengesetzte Gruppe von Forschern gemeinsam eine wissenschaftliche Einschätzung des Forschungsstandes, der Bedrohung durch den Klimawandel und der möglichen politischen Maßnahmen formulierte und regelmäßig in Form von Berichten publizierte (Engels/Weingart 1997: 99). Die Berichte des IPCC spiegeln somit den globalen wissenschaftlichen Konsens der Klimaforscher wider und betonen dabei die These des vom Menschen verursachten Klimawandel ebenso wie die Notwendigkeit zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Angesichts dieser globalen epistemic community könnte man meinen, dass die Politik in Deutschland wie in den USA in gleicher Weise jegliche Vereinbarungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen unterstützen oder zumindest ein gemeinsames Werteverständnis teilen müsste. Der Einfluss des IPCC kann jedoch in Deutschland wie auch in den USA als relativ schwach angesehen werden,

Ein Konsens des  
IPCC konnte  
demnach von  
Politikern verhindert  
werden

wofür Haas (2004: 587-580) eine Reihe von Gründen skizziert: Wegen des noch nicht vollständig geklärten und demnach schwachen wissenschaftlichen Konsenses war das durch das IPCC generierte Wissen für die Politik nicht uneingeschränkt nutzbar; es stellte kein „usable knowledge“ dar, das sich durch Glaubwürdigkeit, Gültigkeit und Bedeutsamkeit auszeichnet. Das ist insbesondere dem Design des IPCC geschuldet, das einen Rest an staatlichem Einfluss auf die Wissenschaft zuließ. Ein Konsens des IPCC konnte demnach von Politikern, also Nicht-Wissenschaftlern außerhalb des Gremiums, verhindert werden. Die Deutungs- und Diskursmacht des IPCC war durch diese politischen Fesseln relativ stark begrenzt. Die entscheidenden Erklärungsvariablen für die Entstehung eines Problemfeldes Klimawandel sind daher verstärkt im nationalen Bereich zu suchen.

**Themengene „Klimawandel“ in der deutschen Öffentlichkeit:**

Bis 1986: Skepsis und Abwehr

1986-1992: Allgemeiner Katastrophismus

1992-1997: Klimawandel als übergreifendes Politikproblem

## 6. Die Themengene in der Bundesrepublik: Enquete-Kommission und Institutionalisierung eines gesellschaftsübergreifenden Konsenses

In der Bundesrepublik Deutschland kam das Thema „Globale Erwärmung“ und „Treibhauseffekt“ zum ersten Mal Mitte der achtziger Jahre zu medialer, landesweiter Aufmerksamkeit. Angetrieben von neuen Erkenntnissen der nationalen wie internationalen Klimaforscher, erschien etwa auf dem Titel des Nachrichtenmagazins DER SPIEGEL 1986 die Klimakatastrophe mit einem im Wasser ertrinkenden Kölner Dom. Die Dynamik der Themenentwicklung in der deutschen Öffentlichkeit kann in drei Phasen eingeteilt werden (Weingart/Engels/Pansegrau 2002: 50-71):

In der ersten Phase bis 1986 herrschte allgemeine Skepsis und Abwehr vor. Politisch wurde das Thema kaum beachtet und war – wenn überhaupt – Aufgabe der Forschung und nicht der Umweltpolitik (ebd.: 50-51).

In der zweiten Phase zwischen 1986 und 1992 dominierte ein allgemeiner Katastrophismus den öffentlichen Diskurs. Ausgelöst wurde dieses Umschwenken durch einen Aufruf der Deutschen Physikalischen Gesellschaft 1986, die vor der drohenden Klimakatastrophe warnte und mehrere dringende Anfragen im Deutschen Bundestag auslöste. Für eine Reihe von Politikern war diese Warnung Grund genug, politisches Handeln zu begründen, während die Bundesregierung noch auf die vorherrschenden Unsicherheiten verwies (Engels/Weingart 1997: 100). Insbesondere durch die Begrifflichkeit der „Katastrophe“, der nur in der deutschen Debatte im Zusammenhang mit der globalen Erwärmung anzutreffen war, entwickelte das Thema eine Eigendynamik und dominierte mit dieser schon terminologisch suggerierten „Dringlichkeit“ sehr bald das politische Geschehen.

Angesichts des hohen Grades an Unwissen, Unsicherheit und Komplexität richtete der Deutsche Bundestag 1987 eine Enquete-Kommission zur „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ ein, die paritätisch aus Wissenschaftlern und Parlamentariern besetzt gemeinsame Berichte verfasste und Empfehlungen aussprach. Dieser Klima-Enquete-Kommission, welche die vorherrschenden Meinungen in der Klimadebatte innerhalb der Bundesrepublik mit sehr hoher Glaubwürdigkeit und hohem Aufwand aggregierte und in Form eines Konsenses präsentierte, wird ein großer Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik nachgesagt (Ganseforth 1996). Durch dieses Gremium erhielt die deutsche epistemic community der Klima-Forscher einen unmittelbaren Zugang zur Politik und konnte die eigenen gemeinschaftlich vertretenen Vorstellungen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und daraus abzuleitende Handlungsempfehlungen in den politischen Prozess einbringen. Die Enquete-Kommission nahm zudem insofern eine Sonderrolle im politischen Prozess ein, als dass nicht nur Wissenschaft und Regierung, sondern auch Regierung und Opposition im Konsens auftraten und auf diese Weise eine politische und mediale Debatte über die Glaubwürdigkeit und Validität der von den Wissenschaftlern vorgetragenen Ansichten ausblieb. Durch die Enquete-Kommission wurde der von der deutschen und internationalen Wissenschaft weitestgehend vertretene Konsens über den anthropogen verursachten Klimawandel gesellschaftsübergreifend institutionalisiert und jeglichen Zweifeln gegenüber erhaben. Regierung und Bundestag kamen daher genauso wie die von ihnen bediente Öffentlichkeit zu gleicher Problemdefinition und zu gleichem Problembewusstsein. Der Klimawandel war demzufolge ernsthaftes Problem, Energiepolitik geeignetes Instrument und die Einführung von verbindlichen Treibhausgas-Reduktionszielen eine unumgängliche Maßnahme. Das Normen- und Werteverständnis gegenüber dem Klimawandel und die nationale Identität Deutschlands waren damit aus konstruktivistischer Sicht quasi in Zusammenarbeit von Wissenschaft und Politik definiert worden. Augenscheinlich in dieser zweiten Phase des deutschen Klimadiskurses war, dass Unsicherheit und Unwissenheit über die wissenschaftlichen Erkenntnisse innerhalb der Debatte kaum eine Rolle gespielt haben und die Autorität und Glaubwürdigkeit der Wissenschaft kaum in Frage gestellt wurden, weil in der allgemein verbreiteten Wahrnehmung der Klimawandel als zu bedrohlich angesehen wurde, um sich eine Meta-Diskussion über die Validität der wissenschaftlichen Methodik erlauben zu können (Weingart/ Engels/Pansegrau 2002: 56-60).

In der dritten Phase des Diskurses in Deutschland ab 1992 diffundierte das Klimaproblem in immer mehr Politikbereiche abseits der Umwelt- und Energiepolitik. Das Problem selbst war im Diskurs etabliert und konnte jetzt gezielt eingesetzt werden. So wurde etwa die Regierung für Unwetter- und Hochwasserschäden verantwortlich gemacht, indem diese nicht mehr auf höhere Gewalt sondern auf den Klimawandel zurückgeführt wurden, der von der Politik nicht ausreichend verhindert wurde (Weingart/Engels/Pansegrau 2002: 60-62). Einzelmaßnahmen zum Klimaschutz wurden konkretisiert und neben der allgemeinen Selbstverpflichtung der Bundesregierung, die eine Reduktion von Emissionen um 25 % vorsah, beschlossen. Interessant ist, dass auch noch 1998 die Berichte der Enquete-Kommission des Bundestages von 1989 in der deutschen

„Nationalisierung“  
der  
wissenschaftlichen  
Klimaexpertise

Politik und Verwaltung deutlich stärker zur Kenntnis genommen wurden als aktuellere Berichte des IPCC; dies schlug sich in einer Umfrage unter Beamten der relevanten Ministerien nieder (Krück/Bray 1999). Die Berichte der Enquete-Kommission wurden – obwohl de jure frei von jeglicher bindender Wirkung – von den Entscheidungsträgern als glaubwürdiger und relevanter eingestuft. Indem sich die Akteure auch ansonsten hauptsächlich auf die Erkenntnisse deutscher Klimaforscher beriefen, fand quasi eine „Nationalisierung“ der wissenschaftlichen Klimaexpertise statt (Weingart/ Engels/Pansegrau 2002: 68).

Kennzeichnend für die *mediale Rezeption* der Klimaproblematik ist, dass in Deutschland fast ausschließlich von einem wissenschaftlichen Konsens berichtet wurde und skeptische Stimmen kaum zu Wort kamen. Die „Klimakatastrophe“ prägte den Diskurs und stabilisierte ihn zugleich. Kritische Stimmen kamen erst vereinzelt ab 1995 auf, jedoch zu einem Zeitpunkt als Problemverständnis und Deutungskonstrukt „Klimawandel“ in der Öffentlichkeit manifest war. Die öffentliche und politische Meinung blieb von diesen nur sporadisch auftretenden Kritiken weitgehend unberührt (Weingart/Engels/Pansegrau 2002: 127-129).

Durch die Institutionalisierung eines gesellschaftsübergreifenden Klimakonsenses und den direkten Zugang der epistemic communities zur Politik wurde in der Bundesrepublik sehr früh ein Klimabewusstsein geschaffen, in dessen Eigenlogik die Selbstverpflichtung zur Reduktion der Treibhausgasemissionen als Selbstverständlichkeit erscheint. Die bereits 1992 verabschiedete freiwillige Selbstverpflichtung der Bundesrepublik zeigt, dass ein Abkommen wie das von Kyoto mit dem deutschen Werte- und Normenverständnis übereinstimmte. Nach konstruktivistischer Lesart ist dies eine wichtige Voraussetzung, um einem internationalen Regime beizutreten (Bernstein 2002: 204).

**Themengese „Klimawandel“ in der US-amerikanischen Öffentlichkeit:**

Bis 1986: Skepsis und Desinteresse

1986-1989: Phase der Klimahysterie mit Höhepunkt 1989

1990-1997: Backlash: Zweifel am und Diskussion über den wissenschaftlichen Konsens

## 7. Die Themengese in den USA: Klimahysterie, Backlash und der Streit um die Deutungsmacht

Der Prozess der Bildung einer nationalen Identität und der Schaffung eines gesellschaftlichen Problembewusstseins „Klima“ verlief in den USA mit einem wesentlich weniger eindeutigen Ergebnis als in der Bundesrepublik. In der nationalen politischen und medialen Debatte entfachte sich das Thema, neben dem internationalen Druck der Wissenschaft, vor allem an einer starken Dürre und Hitzewelle im Jahre 1988. In der daraufhin anberaumten öffentlichen Kongressanhörung bezeugte der NASA-Wissenschaftler James Hansen, dass der globale Klimawandel begonnen habe. Die Kombination aus Wetterlage und der Aussage eines prominenten Experten wurde von Medien, Umweltschutzorganisationen

und der Politik dramatisiert. Die öffentliche Besorgnis über den Klimawandel erreichte 1989 ihren Höchststand (Bord/Fisher/O'Connor 1998: 76). In den Folgejahren ging jedoch die Intensität der allgemeinen Beunruhigung wieder zurück, was insbesondere auf die Abwesenheit abnormaler Wetterlagen zurückzuführen war. Der von Haas (1999: 116) geschilderte Schock, der den epistemic communities Zugang zur Politik und Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit beschert, verflüchtigte sich wieder.

Die politische und mediale Debatte stellte recht schnell die Glaubwürdigkeit und Methodik der Wissenschaft in Frage. D.h. die entscheidenden Kriterien, die epistemic communities Einfluss auf den politischen Prozess bescherten, Glaubwürdigkeit, Gültigkeit und Wichtigkeit, waren nicht mehr erfüllt, sondern standen selber zur Diskussion. Im Jahr 1992 hielt zwar eine Mehrheit der amerikanischen Öffentlichkeit „Global Warming“ für ein „sehr ernstes“ Problem, im internationalen Vergleich und unter anderen Umweltthemen, nahm das Klima in den USA jedoch einen hinteren Rang ein. Fünf Jahre später erklärten 43 Prozent der US-Öffentlichkeit es für „wichtig“, das Tempo der voranschreitenden globalen Erwärmung zu reduzieren, doch nahm dieses Thema wiederum gegenüber persönlichen, sozialen und anderen umweltpolitischen Themen nur den letzten Rang ein (Bord/Fisher/O'Connor 1998: 76-77). Der Grad der Aufmerksamkeit und Stellung im gesellschaftlichen Diskurs erreichte in den USA bei Weitem nicht das Niveau wie in der Bundesrepublik. Die Risikowahrnehmung unter der amerikanischen Bevölkerung 1997 gegenüber dem Klimawandel war – wiederum im Vergleich zu anderen persönlichen und sozialen Themen – sehr gering (ebd.: 80-81).

Dieser – relativ betrachtet – geringere Grad an Risikoperzeption des Klimawandels muss in Zusammenhang mit der Bedeutungskonstruktion „Globale Erwärmung“ in den USA gesetzt werden, der sich aus dem politischen und medialen Diskurs herauskristallisiert hat. Kennzeichnend für den Diskurs war und ist, dass es keinen gesellschaftsübergreifenden Konsens auf politischer und wissenschaftlicher Ebene über die Existenz, Folgen und Auswirkungen des Klimawandels gab, sondern – im Gegenteil – diese Auseinandersetzung über das Existieren und die Glaubwürdigkeit eines solchen Konsenses der Wissenschaft die Debatten geprägt hat.

Im US-Kongress etwa wurde ausgiebig die Wissenschaftlichkeit der Arbeiten der Klimaforscher diskutiert und, bevor nicht das Problemverständnis an sich geklärt war, auf etwaige Maßnahmen verzichtet. Vorwürfe an Regierung und Verwaltung, den wissenschaftlichen Diskurs zu beeinflussen und Publikationen zu Gunsten der einen Seite, die den anthropogenen Klimawandel als bewiesen ansah, oder zu Gunsten der anderen, der Klimaskeptiker, zu fördern, wurden laut. Aktuell wurde gar in einem Bericht der *Union of Concerned Scientists* dem US-Kongress ein offizielles Dokument über Manipulationen der Administration am wissenschaftlichen Diskurs vorgelegt, in dem die eingeschränkten Möglichkeiten von Wissenschaftlern, Arbeiten mit bestimmten Inhalten und Aussagen zu publizieren, thematisiert wurden – insbesondere dann, wenn sie für staatliche Einrichtungen arbeiteten (Christian Science Monitor 2007). Nicht nur die Klimaforscher und Wissenschaftler verwandter Disziplinen trieben den politischen Prozess – auch sie wurden im Gegenzug von der Politik beeinflusst (Demeritt 2001: 308).

Der Diskurs und die  
Herausbildung einer  
nationalen Identität  
waren demzufolge  
gespickt von  
interessengeleiteter,  
massenmedialer  
Kommunikation.

Neben diesen, aus Sicht der Kritiker, „Diskursmanipulationen“ von Seiten der Politik wurde zudem immer wieder die Einflussnahme großer Energiekonzerne kritisiert und von der *Union of Concerned Scientists* (2007) aber auch von anderen Stellen (Demeritt 2001: 308) dokumentiert. Demnach haben amerikanische Energiekonzerne Verwirrung in der Öffentlichkeit über die Problematik und wissenschaftliche Evidenz des Klimawandels gestiftet, um Regulierungen zu entgehen. Der Diskurs und die Herausbildung einer nationalen Identität waren demzufolge gespickt von interessengeleiteter, massenmedialer Kommunikation.

Auch wenn diesen Manipulationsversuchen kein nachhaltiger Einfluss auf die Resultate der Debatte nachgewiesen werden kann, so wurde doch der Diskurs in eine andere Richtung gelenkt, der weniger die nötigen Schritte zur Vermeidung oder Verlangsamung des Klimawandels thematisierte, sondern immer wieder zu einer Meta-Diskussion über die Art und Glaubwürdigkeit der Erkenntnisgewinnung aufrief. In der öffentlichen Meinung in den USA ergab sich so 1994 das Bild, wonach lediglich ein Drittel der Befragten der Ansicht war, dass es einen wissenschaftlichen Konsens über die Ursachen und Folgen des Klimawandels gäbe (World Public Opinion 2005). – Im deutlichen Gegensatz zu den im gleichen Zeitraum vorgelegten Berichten des IPCC, das einen weltweiten wissenschaftlichen Konsens präsentierte.

Im wissenschaftlichen Diskurs in den Vereinigten Staaten gab es lediglich vereinzelt Dissens über die von der IPCC vertretene Position. Dabei wurde auch die Frage thematisiert, welche Position letztlich mehr wissenschaftliche Befürworter auf ihrer Seite hätte. Naomi Oreskes (2004: 1686) zeigt anhand einer – nicht unumstrittenen – Inhaltsanalyse verschiedener US-amerikanischen peer-reviewed Science Journals, dass die überwiegende Mehrheit der Wissenschaftler nicht an der Position des IPCC zweifelt und die in der Öffentlichkeit wahrgenommene Konfusion – von Politikern, Ökonomen und Journalisten aufgegriffen – nicht den Tatsachen entspricht. Der Konsens ist aber das wichtigste Instrument für die Wissenschaft und epistemic community Einfluss zu erzielen und den öffentlichen und politischen Diskurs zu dominieren.

Dass dieser Konsens unter den Klimatologen nicht in der amerikanischen Öffentlichkeit ankommt, ermittelten Boykoff und Boykoff (2004) in einer Studie, in der sie die These des „Balancing Bias“ aufstellten. Ausgehend von der Existenz des durch das IPCC vertretenen Konsenses ermittelten sie bei einer Inhaltsanalyse der US-amerikanischen Qualitätszeitungen New York Times, Washington Post, Los Angeles Times und des Wall Street Journal eine Tendenz zur „ausgewogenen Berichterstattung“ über den Klimawandel, in der Befürworter des Klimawandels genauso zu Wort kommen wie die so genannten Klimaskeptiker – obwohl deren gleichgewichtiges Auftreten in der Tagespresse in keinem Verhältnis zu ihrer Bedeutung in der wissenschaftlichen Debatte steht. Durch das Ausbalancieren der beiden Positionen wird also ein künstlicher Dissens konstruiert, der die öffentliche Wahrnehmung prägt. So entsteht ein Bruch zwischen dem wissenschaftlichen und dem öffentlichen Diskurs über den Klimawandel. Die Ursache für diese ungenügende Übersetzung des wissenschaftlichen Diskurses führen die Autoren der Studie weniger auf absichtliches, interessengeleitetes Verhalten zurück, viel mehr auf das Befolgen von allgemein anerkannten journalistischen Normen und Werten.

In Deutschland entsprach ein Abkommen wie das von Kyoto dem nationalen Verständnis von Klimapolitik und der eigenen Rollenkonzeption. Mit dem Begriff der „Klimakatastrophe“ wurde Dringlichkeit suggeriert, so dass auf sämtliche Meta-Diskurse über den Erkenntnisstand der Wissenschaft und Politik verzichtet werden konnte. Bekräftigt wurde diese einseitige Annäherung an den Klimawandel durch die Institutionalisierung eines gesellschaftsübergreifenden Konsenses in der Enquete-Kommission des Bundestages von 1987, die auch Jahre später noch großen Einfluss auf Gesellschaft und Politik hatte. In den USA dagegen entwickelte sich ein wesentlich differenziertes Verständnis über den Klimawandel, in der eine Diskussion um den Erkenntnisstand vor jeder etwaigen politischen Maßnahme zu stehen hatte. Es entwickelte sich somit ein relativ skeptisches Klimabild, dem eher ein wissenschaftlicher Dissens als Konsens innewohnt. Das Ablehnen des Kyoto-Protokolls entspricht und ist logische Konsequenz dieses von Unsicherheiten geprägten Problemverständnisses.

## 8. Evaluation der Theorie

Die hier angewandte epistemologische Variante des Konstruktivismus hilft Staatsverhalten im Hinblick auf die Klimapolitik *ex post* greifbar und verständlich zu machen und dabei Aspekte zu berücksichtigen, die abseits rational-choice-, interessen- oder machtbasierter Ansätze liegen. Insbesondere die Art und Weise der Genese von Themen und Problemstellungen in Öffentlichkeit und Politik und die dabei geschaffenen kollektiven Bedeutungen werden von anderen Theorien der Internationalen Beziehungen nicht bzw. nicht primär in Betracht gezogen. Zudem ermöglicht diese Herangehensweise, Akteursverhalten unter Unsicherheit über die Beschaffenheit der Welt mit ins Kalkül zu beziehen.

Unbefriedigend im Konstruktivismus ist jedoch, dass es im epistemic-community-Ansatz keine Erklärung dafür gibt, welche konkrete epistemic community sich im Falle eines Dissenses durchsetzen kann. Die *ex-post* Feststellung, dass sich offenbar diejenige epistemic community durchsetzen konnte, deren Position letzten Endes die öffentliche Meinung dominierte, hat nahezu tautologischen Charakter. Sie ist nicht falsifizierbar.

Genauso bleibt die Frage, warum sich ein Diskurs entwickelt hat, unbeantwortet. So kann im beschriebenen Fall für Deutschland festgestellt werden, dass es eine Enquete-Kommission des Bundestages gab, die für einen gesellschaftsübergreifenden Konsens verantwortlich sein *könnte*. Die exakte Wirkungsweise auf die gesellschaftliche Bedeutungskonstruktion des „Klimawandels“ bleibt jedoch unerschlossen – bedenkt man etwa die Möglichkeit, dass die Enquete-Kommission nur deswegen eingesetzt wurde, weil es bereits *vorher* einen gesellschaftsübergreifenden Konsens gab.

Konstruktivistische Ansätze sind vor allem beschreibungsorientiert. Der hier verwendete „weiche Konstruktivismus“ tendiert so zum Teil zu recht unverbindlichen Aussagen über das Entstehen von Wirklichkeit, die jeweils abhängig vom Betrachter und der jeweiligen Argumentation schlüssig erscheinen. – Weshalb man der mit etwas Ironie gespickten Aussage Palans folgen könnte:

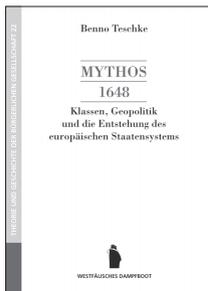
„Soft constructivists are an eclectic lot of practically anyone who shows interest in culture, identity, norms and accept the notion that ‚actors‘ interests are not fixed but change and arise out of a social context.“ (Palan 2000: 576)

## Literatur

- Bechmann, Gotthard und Beck, Silke* 1997: Zur gesellschaftlichen Wahrnehmung des anthropogenen Klimawandels und seiner möglichen Folgen. In: Kopfmüller, J.; Coenen, R. (Hrsg.): Risiko Klima. Der Treibhauseffekt als Herausforderung für Wissenschaft und Politik. Frankfurt, 119-157.
- Bernstein, Steven* 2002: International Institutions and the framing of domestic policies: The Kyoto Protocol and Canada's response to climate change, in: *Policy Sciences* 35:2, 203-236.
- Bord, Richard/Fisher, Ann/O'Connor, Robert* 1998: Public perceptions of global warming: United States and international perspectives, in: *Climate Research* 11:1, 75-84.
- Boykoff, Maxwell/Boykoff, Jules* 2004: Balance as bias: global warming and the US prestige press, in: *Global Environmental Change* 14, 125-136.
- Christian Science Monitor* 2007: Has the White House interfered on global warming reports?, auf <<http://www.csmonitor.com/2007/0131/p01s04-uspo.htm>>, Rev. 09.04.2007
- Demeritt, David* 2001: The Construction of Global Warming and the Politics of Science, in: *Annals of the Association of American Geographers* 91:2, 307-337.
- Engels, Anita/Weingart, Peter* 1997: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropologischem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: Hiller, Petra/ Krücken, Georg (Hrsg.): Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik, Frankfurt/M, 90-115.
- Gansefort, Monika* 1996: Politische Umsetzung der Empfehlung der beiden Klima-Enquete-Kommissionen (1987-1994) – eine Bewertung, in: Brauch, Hans-Günter (Hrsg.): Klimapolitik. Berlin et al. 215-224.
- Haas, Peter M.* 1992: Introduction: epistemic communities and international policy coordination, in: *International Organization* 46:1, 1-35.
- Haas, Peter M.* 1999: Social Constructivism and the Evolution of Multilateral Environmental Governance, in: Prakash, Aseem; Hart, Jeffrey A. (Eds.) *Globalization and Governance*, New York et al., 103-133.
- Haas, Peter M.* 2002: UN Conferences and the constructivist governance of the environment, in: *Global Governance* 8:1, 73-91.
- Haas, Peter M.* 2004: When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process, in: *Journal of European Public Policy* 11: 4, 569-592.
- Kingdon, John* 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston/Toronto.
- Krück, Carsten P./Bray, Dennis* 1999: Wie schätzt die deutsche Exekutive die Gefahr eines globalen Klimawandels ein? Eine Meinungsumfrage zum Risikomanagement in der Umweltpolitik, Hamburg.
- Oreskes, Naomi* 2004: Beyond the Ivory Tower: The Scientific Consensus on Climate Change, in: *Science* 306, 1686.
- Palan, Ronen* 2000: A world of their making: an evaluation of the constructivist critique in International Relations, in: *Review of International Studies* 26, 575-598.
- Ulbert, Cornelia* 2006: Sozialkonstruktivismus, in: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, 2., überarb. Aufl., Opladen/Farmington Hills, 409-440.
- Union of Concerned Scientists* 2007: How ExxonMobil Uses Big Tobacco's Tactics to Manufacture Uncertainty on Climate Science – Smoke, Mirrors & Hot Air, auf <[www.ucsusa.org/assets/documents/global\\_warming/exxon\\_report.pdf](http://www.ucsusa.org/assets/documents/global_warming/exxon_report.pdf)> Rev. 09.04.2007
- Weingart, Peter/Engels, Anita/Pansegrau, Petra* 2002: Von der Hypothese zur Katastrophe. Der anthropogene Klimawandel im Diskurs zwischen Wissenschaft, Politik und Massenmedien, Opladen.

*Weller, Christoph* 2005: Massenmediale Konstruktionen im außenpolitischen Entscheidungsprozess, in Ulbert, Cornelia (Hrsg.): Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik. Wiesbaden, 313-346.

*World Public Opinion 2005*: Americans on Climate Change 2005, auf <[www.worldpublicopinion.org/incl/printable\\_version.php?pnt=79](http://www.worldpublicopinion.org/incl/printable_version.php?pnt=79)> Rev 09.04.2007.



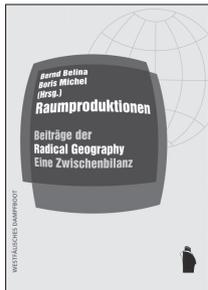
*Benno Teschke*  
**Mythos 1648**

Klassen, Geopolitik und die Entstehung  
des europäischen Staatensystems  
(Theorie und Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft, Band 22)  
2007 - 307 S. - € 39,90  
ISBN 978-3-89691-122-3



*PROKLA 147 (Hrsg.)*  
**Internationalisierung des Staates**

2007 - 176 S. - € 12,00  
ISBN 978-3-89691-346-3



*Bernd Belina/ Boris Michel (Hrsg.)*  
**Raumproduktionen**

Beiträge der Radical Geography  
Eine Zwischenbilanz  
(Raumproduktionen: Theorie und gesellschaftliche Praxis, Band 1)  
2007 - 306 S. - € 27,90  
ISBN 978-3-89691-659-4



*Dong-Choon Kim*  
**Der Korea-Krieg und die Gesellschaft**

übersetzt aus dem Koreanischen von Moon-Ey Song,  
Nina Berger und Anne Barbara Fröhlich  
2007 - 324 S. - € 27,90  
ISBN 978-3-89691-658-7



# Urban Governance – Stadtpolitik ganz privat?

*Markus M. Müller/Daniel Schulz*



Markus M. Müller



Daniel Schulz

## **Zusammenfassung**

Der Governance-Begriff durchzieht die Politikwissenschaft, von den Internationalen Beziehungen über die Europapolitik bis hin zur Analyse von Stadtpolitik. Unter dem Schlagwort „urban governance“ werden neue Formen des Zusammenwirkens von privaten und öffentlichen Akteuren in der Bearbeitung kommunaler Angelegenheiten diskutiert. In diesem Beitrag betrachten wir ein in Deutschland neues Phänomen dieses Zusammenwirkens, so genannte Business Improvement Districts (BIDs). Das Konzept stammt aus dem nordamerikanischen Raum und hat seit wenigen Jahren in einzelnen deutschen Ländern Fuß gefasst. Der Beitrag beschreibt seine Besonderheiten, seine Probleme und die Grenzen des Policy-Transfers angesichts europäischer Ideen von Urbanität.

## **1. Die Neubestimmung des Verhältnisses von Öffentlich und Privat im Rahmen der Governance-Debatte**

Die politikwissenschaftliche Governance-Debatte trägt einer veränderten politischen Wirklichkeit Rechnung, in der öffentliche Hand und Gesellschaft nicht nur verstärkt zusammenwirken und damit die Grenzen zwischen Staat und Privat verschieben, sondern darüber hinaus das Öffentliche und das Private als Grundkategorien partiell erodieren. Natürlich sind weder Grenzverschiebungen noch gegenseitiges Durchdringen des Öffentlichen und des Privaten neue Phänomene. Doch hat die Politikwissenschaft in den vergangenen 10 bis 15 Jahren zunehmend wieder Interesse an der Analyse von Entscheidungen und Entscheidungen mit Anspruch auf politische Geltung im Rahmen der klassischen (und zunehmend fragwürdigen) Kategorien von „öffentlich“ und „privat“ gefunden. In dem beide Kategorien nicht mehr als gegeben angenommen, sondern in *Regelungsstrukturen* gesucht werden, erfahren sie eine Neubestimmung.

*Governance* bedeutet hier die Gesamtheit aller nebeneinander existierenden Regelungsmechanismen von staatlichem Zwang, über vielfältige informale Netzwerke zwischen den Akteuren der verschiedensten Sphären bis hin zu marktwirtschaftlichen Anreizen im Rahmen rein privater Arrangements. Häufig

Regelungsstrukturen

wird der Begriff – in Abgrenzung zu Government, also dem traditionellen Regieren in hierarchischer, auf Staatlichkeit basierender Struktur – jedoch nur auf das vermeintlich Neue reduziert, nämlich auf die Institutionalisierungen von Herrschaftsstrukturen, bei denen eine übergeordnete Instanz fehlt und in denen deshalb zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt nicht mehr klar unterschieden werden kann.

Der Begriff hat seine Wurzeln in den Wirtschaftswissenschaften (Priddat 2005). Dort umfasst er alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination. Nicht das Intervenieren des Staates zur wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Steuerung steht hier im Mittelpunkt, sondern die wie auch immer zustande gekommene und wie auch immer ausgeprägte Regelungsstruktur und ihre Wirkungen (Mayntz 2004). Bei der Übertragung einer solchen Betrachtungsweise in die Politikwissenschaft ist freilich die Legitimationsfrage zu beachten, die sich in Prozessen verbindlicher Wertentscheidungen im Gegensatz zu insbesondere betriebswirtschaftlichen Entscheidungsverfahren in anderer Weise stellt. Häufig verkürzt der Fokus auf die Effizienz von Regelungsstrukturen den Blick für verschiedene Formen der Legitimationsproduktion. Diese Kritik wurde prominent vor allem von Mayntz (2005) unter Hinweis auf den Problemlösungsbias dieser Forschungsrichtung vorgetragen.

In diesem Problemkontext bewegen sich auch die folgend dargestellten neueren Formen der Stadtentwicklung, die mit dem Begriff „Urban Governance“ bezeichnet werden.

## 2. Urban Governance: Stadtgestaltung in Koproduktion

Die Stadtentwicklung wird maßgeblich durch eine Vielzahl von Akteuren mitgeprägt, die sich außerhalb der demokratisch legitimierten Welt der Politik sowie der von ihr getragenen Kommunalverwaltung befinden. Das ist nichts Neues. Zu denken ist etwa an Großinvestoren, Verbände, Lokalmedien, Beteiligte an Public-Private-Partnerships (PPP), aber auch an Selbsthilfeprojekte zivilgesellschaftlicher wie privatwirtschaftlicher Art (Fürst 2007: 5). Da es bei der Stadtentwicklung unter anderem darum geht, städtebauliche, verkehrspolitische oder umweltpolitische Belange mit den Interessen und Konzepten der Grundstückseigentümer und Investoren zusammenzuführen, waren hier nicht-hierarchische Entscheidungsfindungsverfahren de facto seit den massiven Stadterweiterungen und -umbauten des 19. Jahrhunderts in Deutschland gang und gäbe. In den deutschen Großstädten wären wesentliche städtebauliche Projekte, wie etwa die Münchener Maximilianstraße, nicht denkbar gewesen, wäre das Baurecht von der Stadtobrigkeit einseitig verordnet worden. Sobald private Investoren notwendig werden, ist Rücksichtnahme auf ihre Interessen unvermeidlich.

Unter den Stichworten „Urban Governance“ oder „Regional Governance“ werden heute oft wirtschaftliche Gemeinschaftsaufgaben wie Stadtmarketing oder Maßnahmen zur Stadtverschönerung verstanden. Diese Aufgaben werden zumeist über lokale Netzwerke koordiniert, die sich aufgrund ihrer weniger

Legitimationsfrage

lokale Netzwerke

formalen Natur flexibler an neue Herausforderungen anpassen können und so die traditionellen Regierungsstrukturen entlasten. Dabei schließen sich z.B. der örtliche Einzelhandel, Grundstückseigner, Vertreter der Stadt und interessierte Bürgervereine zusammen, um Konzepte für einzelne Stadtviertel oder Einkaufsstraßen zu entwickeln. Neben der Behebung von besonderen örtlichen Problemsituationen steht oft die Aufwertung wichtiger Einkaufslagen im Zentrum. Diese Regelungssysteme haben die Neigung, sich selbst feste Regeln aufzuerlegen, um einerseits für die beteiligten Akteure eine größere Erwartungssicherheit zu erzeugen, andererseits aber auch um die Entscheidungsprozesse effizienter zu gestalten (Fürst 2007: 5).

In ihrer Arbeit wirken diese Netzwerke quasi als Vorentscheider-Gruppierungen, was dem Aspekt ihrer Kontrollierbarkeit besondere Bedeutung verleiht. Die Frage, auf welchem Weg ihr Einfluss letztlich noch durch Gemeinderat oder Bürgermeister eingeschränkt werden kann, ist besonders bei Misserfolgen von Projekten brisant. Daher wird argumentiert, solche Formen der *Urban Governance* nur für klar abgegrenzte Probleme und begrenzte Interessenskonflikte einzusetzen (Einig et. al. 2005: VIII). Für Konflikte mit weit reichender Ausstrahlung ist eine Entscheidungsfindung über legitimierte Akteure weiterhin nicht zu ersetzen.

Kritiker befürchten, dass sich der Staat teilweise von seinen Hauptaufgaben trennt und es diesen nicht legitimierten Akteuren überlässt, sich neuen Herausforderungen zu widmen (ebd.). Insofern gilt normativ: je stärker die Auswirkungen der Entscheidungen solcher privaten bzw. privat-öffentlicher Initiativen auf an ihnen nicht beteiligte Kreise, desto problematischer wird diese Organisationsform zur Lösung öffentlicher Aufgaben.

Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und die über die Partizipation an Wahlen hinausgehenden Formen der Einflussnahme sind für die Stadtpolitik nichts Neues, die Öffnung auf das gesellschaftliche Umfeld der Politik vielmehr seit den 1970er Jahren auch ein prägendes Merkmal lokaler Politikforschung (vgl. u.a. Heinelt 2004: 31 f.). Es ist insofern nicht verwunderlich, dass die Analyse „pluralistischer Verhandlungssysteme“ (Evers 1988), und damit de facto Governance-Forschung, in der lokalen Politikforschung schon lange eine Rolle spielt. Das Spektrum der privat-öffentlichen Kooperation deckt in materieller Hinsicht ein breites Feld ab. Von der Vorbereitung originär hoheitlicher Entscheidungen, wie im genannten Bereich des Baurechts, bis hin zur Gestaltung der Weihnachtsbeleuchtung für die Haupteinkaufsstraße reicht die materielle Qualität ihrer Wirkungen. Die Rolle und der Stellenwert der privaten Einflussnahme werden in Abhängigkeit vom materiellen Niederschlag, etwa in formalen Entscheidungen der Stadtverwaltung oder informalen Absprachen, variieren. Sie zu identifizieren ist selbst eine Forschungsaufgabe. Die Neuerungen im Rahmen der Governance-Forschung finden sich insofern eher auf der Phänomen-Ebene, sie betreffen keineswegs die privat-öffentliche Zusammenarbeit als solche.

Kritiker befürchten, dass sich der Staat teilweise von seinen Hauptaufgaben trennt und es diesen nicht legitimierten Akteuren überlässt, sich neuen Herausforderungen zu widmen.

### 3. Business Improvement Districts (BIDs) als Neuerung in der Stadtpolitik

Neben vielen Phänomenen lokaler Politik, die heute unter der Überschrift „Urban Governance“ modern erscheinen, aber im Kern keine Neuerung darstellen, finden wir in der lokalen Arena Ansätze, die in vielerlei Hinsicht neu sind und die Grenzen von öffentlicher und privater Verantwortung verwischen. Ein prominentes Beispiel hierfür liefert das Instrument der Business Improvement Districts. Gemeint sind damit private Initiativen in Nordamerika zur Aufwertung innerstädtischer Einzelhandelslagen, bei denen mit staatlichem Zwang verhindert wird, dass sich einzelne Profiteure um die Leistung eines Beitrages drücken. Die Lösung eines aus der Ökonomie öffentlicher Güter bekannten Problems, nämlich des Trittbrettfahrerproblems, wird so zur Rechtfertigung für eine öffentliche Zwangsmaßnahme innerhalb einer an sich privaten Initiative.

private Initiativen zur  
Aufwertung  
innerstädtischer  
Einzelhandelslagen

#### 3.1 Das Problem: Die „grüne Wiese“ als Gefahr für die Innenstädte

Leerstände, die Filialisierung der Stadtzentren sowie die abnehmende Qualität des Fachhandels bedrohen nach weit verbreiteter Auffassung die Individualität der Stadtkerne. Die Lage des Einzelhandels wird seit einigen Jahren aber durch eine weitere Konkurrenz unter zusätzlichem Druck gesetzt, da sich dem amerikanischen Vorbild der Shopping-Malls entsprechende Zentren außerhalb des innerstädtischen Bereichs auf der so genannten „grünen Wiese“ auch in Deutschland etablieren.

Die Wettbewerbsvorteile dieser Zentren gegenüber dem traditionellen innerstädtischen Einzelhandel sind vielfältig. Sie bieten ausreichende, oft kostenfreie Parkmöglichkeiten, vor allem aber verfügen sie über ein zentrales, gemeinsames Management von Sauberkeits-, Sicherheits- und Marketingmaßnahmen. Diese Synergieeffekte sind durchschlagend: für Kunden ist die Möglichkeit, vielfältigste Läden auf kleinstem Raum vorzufinden, vorteilhaft. In den Innenstädten führt dies zu Geschäftsaufgaben und damit zu Leerständen oder der Entstehung von Billiggeschäften, sog. Ein-Euro-Shops, sowie der Übernahme von Ladenflächen durch Filialen weit verbreiteter Ketten. So setzt eine Abwärtsspirale ein, in welcher die traditionellen Fachhändler zunehmend aufgeben. Das Stadtbild verliert an Identität, Kaufkraft geht der Stadt ggf. verloren.

Es geht folglich bei Initiativen zur Aufwertung der Innenstädte nicht nur um das Interesse der ansässigen Gewerbetreibenden und Gebäudeeigner. Der Stadtkern ist grundsätzlich öffentlicher Raum und eine lebendige, attraktive Innenstadt als Wahrzeichen des Ortes und Faktor der Lebensqualität liegt generell im öffentlichen Interesse.

### 3.2 Das Trittbrettfahrerproblem bei privaten Initiativen

Es ist seitens des innerstädtischen Einzelhandels eine nahe liegende Reaktion, den zentralen Wettbewerbsnachteil gegenüber Shopping-Malls außerhalb der Städte durch eigene Kooperationen der Geschäftsleute wettzumachen. Davon zeugen vielerorts private Werbegemeinschaften, Einzelhandelsinitiativen, Stadtmarketing-Vereine und andere Formen privater Zusammenschlüsse gegen die Verödung der Innenstädte. Diese freiwilligen Initiativen führen mehr oder minder erfolgreich gemeinsame Maßnahmen zur Aufwertung ihres Standortes durch, leiden dabei aber nicht selten an der Problematik des Trittbrettfahrens. Weil sich die Maßnahmen – unabhängig davon, ob man sich an der Finanzierung der Initiative beteiligt oder nicht – positiv auf das Umfeld eines jeden Geschäftsinhabers und den Wert von Immobilien auswirken (so genannte positive Externalitäten), neigen Geschäftsinhaber und Gebäudeeigner oftmals dazu, sich nicht oder nur in sehr geringem Ausmaß an den gemeinschaftlichen Aktionen zu beteiligen. Dies gilt natürlich besonders, wenn sie sich ohnehin bereits in einer finanziell prekären Lage befinden. Es ist nahe liegend zu vermuten, dass dieser Mechanismus nicht nur häufig Grund für das Scheitern von Initiativen ist, sondern ebenso ihr Zustandekommen oft bereits im Vorhinein verhindert.

### 3.3 Business Improvement Districts (BIDs) als Lösung?

Genau bei dieser Trittbrett-Problematik setzt das originär kanadische Instrument der Business Improvement Districts (BIDs) an. Als sich Ende der 1960er Jahre die Einkaufsstraße *Bloor West* in Toronto durch die geplante Neueröffnung eines nahen Einkaufszentrums und den Bau einer die Frequentierung der Straße verringernden U-Bahn-Linie von Umsatzrückläufen bedroht sah, sich die Leerstände häuften und das Quartier zu veröden drohte, scheiterten erste Versuche zur gemeinschaftlichen Wiederbelebung an dem geschilderten Problem. Einzelne Geschäftsleute verweigerten die finanzielle Beteiligung, weswegen die angestrebten Projekte im Keim erstickt wurden (Heiß 2005: 15).

Auf Bitten von Betroffenen schuf die Stadtregierung Torontos dann erstmals eine gesetzliche Grundlage, auf deren Basis bei entsprechender Zustimmungquote seitens der Gewerbetreibenden von der öffentlichen Hand eine Sonderabgabe zur Finanzierung der Maßnahmen erhoben wurde, der sich innerhalb eines klar definierten Raumes keiner mehr entziehen konnte. Die dadurch bewirkte Planungssicherheit ermöglichte langfristige und erfolgreiche Projekte, sodass etwa das BID *Bloor West Village*, über dessen Fortsetzung alle drei Jahre abzustimmen ist, mittlerweile seit 37 Jahren Bestand hat. An dem ursprünglichen Prinzip hat sich im Wesentlichen nur geändert, dass bald an Stelle der Gewerbetreibenden die Grundeigentümer mit der Finanzierung belastet wurden – ein Grundsatz, dem bis heute die allermeisten BIDs folgen. Das wird damit begründet, dass die Aufwertung des Standortes über effizientes Stadtmarketing und Infrastrukturmaßnahmen positive Renditen der Immobilien erwarten lässt. Anders ausgedrückt: die langfristigen Nutznießer der Maßnahmen sind die Grundeigentümer, ihr Eigentum gewinnt an Wert. Deshalb sind sie auch die richtigen Kostenträger.

Planungssicherheit

Suburbanisierungs-  
tendenzen

Da so genannte Suburbanisierungstendenzen, also das Entstehen von vielen Zentren außerhalb der klassischen Stadtkerne mit ihren Einkaufsmöglichkeiten, einschließlich der Urbanisierung des Umlandes, sowie der Strukturwandel im Einzelhandel sich nicht auf Toronto beschränkten, breitete sich das Instrument im nordamerikanischen Raum schnell aus, vor allem in den USA, wo nach der Kürzung staatlicher Subventionen für den Städtebau in den 1970er Jahren die Kommunen neue Finanzierungsmöglichkeiten für die Belebung der Innenstädte finden mussten (Helbrecht 1994: 2). Heute zählen wir bereits über 1700 BID-Projekte weltweit, vorrangig im amerikanischen Raum. Eines der bekanntesten ist der *Times Square* in New York City. Er exemplifiziert, dass es schon längst nicht mehr nur um die Rettung von Einzelhandelslagen oder lokale Stadtverschönerung geht. Das Sicherheitsproblem, das noch bis in die 1980er und 1990er Jahre am *Times Square* dominierte, wurde durch private Sicherheitsmaßnahmen (wie z.B. Sicherheitsdienste) mit Erfolg angegangen. Auch soziale Einrichtungen zur Betreuung der am Times Square lebenden Obdachlosen wurden neu eingerichtet bzw. in die Finanzierung durch das BID aufgenommen. Städtebau, Förderung des Einzelhandels und Verbesserung im Bereich sozialer Missstände sind als Ziele zusammengewachsen. Freilich sind solche umfassenden Konzepte wie am *Times Square* auch eine Reaktion auf Probleme einiger BIDs in nordamerikanischen Städten. Denn ein solches quartierbezogenes Instrument kann auch zu einer lokal begrenzten Verbesserung der Reputation eines Stadtgebietes auf Kosten der anderen, insbesondere angrenzenden Gebiete, führen. Wo Obdachlose von einem effizienten privaten Sicherheitsdienst lediglich vertrieben werden und wo es über eine entsprechende Kostenumlage zur Selektion von Grundeignern und, wegen entsprechender Mietkosten, von Gewerbetreibenden kommt, muss aus Sicht der Allgemeinheit die Sinnhaftigkeit bzw. Gemeinwohltauglichkeit des Instruments hinterfragt werden.

Beispiel: *Times  
Square* in New York  
City

Seit einiger Zeit sehen sich auch Deutschlands Innenstädte mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. So ist es wenig überraschend, dass das kontrovers diskutierte Instrument seit 2004 in einzelne Bundesländer importiert wurde. Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Hessen haben bereits Gesetze erlassen, die eine Einrichtung von BIDs nach nordamerikanischem Vorbild ermöglichen. Die beiden Hamburger Projekte *Neuer Wall* und *BID Bergedorf* gelten dabei als Vorreiter.

Nach dem hamburgischen Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (GSED) vom Dezember 2004, das den folgenden Gesetzesinitiativen anderer Länder im Wesentlichen als Vorbild diente, beantragt ein so genannter *Aufgabenträger*, d.h. ein örtlicher Gewerbetreibender, eine Baufirma oder auch ein Verein, mit der Zustimmung von 15% der Grundeigentümer im klar definierten Investitionsbereich die Einrichtung eines Business Improvement Districts auf in der Regel fünf Jahre. Hierzu müssen eine präzise Abgrenzung des Gebietes, sowie ein Maßnahmen- und ein Finanzierungsplan vorgelegt werden. Über das Konzept wird zunächst unter den betroffenen Kostenträgern (also den örtlichen Geschäftsleuten bzw. Grundeignern) abgestimmt. Dabei muss ein je nach Gesetz unterschiedlich hohes Quorum von in der Regel mindestens 2/3 erreicht werden. Nach erfolgreicher Abstimmung wird das Konzept der Gemeinde vorgelegt, die es prüft und unter Beteiligung des Gemeinde- oder Stadtrates ggf.

genehmigt. Unter den erfolgreich genehmigten BIDs in Deutschland liegt die Zustimmungquote seitens der Grundeigentümer übrigens über 75 Prozent. Bei Genehmigung durch die Gemeinde ist der Aufgabenträger für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich. Dieser Aufgabenträger ist insofern der zentrale Akteur sowohl bei der Initiative als auch bei der Realisierung der Projekte, da ein BID selbst keine Rechtspersönlichkeit hat. Wie Kersten herausarbeitet, betritt damit ein völlig neuer Akteur das deutsche Verwaltungsrecht, ist er doch weder Verwaltungshelfer, noch Beliehener oder vom Staat bestellt (Kersten 2007: 126). Er ist ausschließlich durch die abgabenpflichtigen Grundstückseigentümer legitimiert, was seine Tätigkeit unter demokratiethoretischen Aspekten nicht unproblematisch erscheinen lässt. Denn die von ihm beantragten und durchgeführten Maßnahmen zur Verbesserung des Quartiers, die zumeist auch bauliche Maßnahmen umfassen, betreffen ja zweifelsohne nicht nur Anrainer, sondern sind als Eingriffe in die Gestaltung des öffentlichen Raumes zu sehen. Hier führt also ein politisch nicht legitimer Akteur teilweise hoheitliche Befugnisse aus. Allerdings werden Maßnahmen- und Finanzierungsplan unter Beteiligung der Grundstückseigentümer konkretisiert und alle Maßnahmen des BIDs, die den öffentlichen Raum betreffen, von der legitimierten politischen Vertretung (d.h. Gemeinderat) und Verwaltung vor Genehmigung geprüft, sodass das Legitimationsdefizit hier zumindest im Rahmen einer Kontrollentscheidung der Gemeinde gemindert wird (Nahne-Ingwersen 2005: 51).

Die Einhaltung der Pläne wird von einer öffentlichen Behörde (z.B. der Stadtverwaltung oder einer Wirtschaftskammer) kontrolliert. Die Abgabenpflichtigen selbst, die ja die Finanzlast tragen, haben formell keine Handhabe gegen einen Aufgabenträger, etwa im Falle des Missbrauchs. Allerdings stammt der Aufgabenträger häufig aus der Mitte der Abgabenpflichtigen und ein Lenkungsausschuss aus Gebäudeeignern, Gewerbetreibenden sowie Vertretern aus Politik und Verwaltung begleitet die wesentlichen Schritte seines Vorgehens.

Erste Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass insbesondere zwei Umstände als Erfolgsbedingungen eines BIDs im Vorfeld zu identifizieren sind. Es bedarf erstens eines im Quartier allgemein wahrgenommenen *Problemdrucks*, und zweitens ist eine relativ *homogene Struktur* der Geschäftsleute im Quartier erforderlich. Sind sich die Gewerbetreibenden über die bestehenden Missstände nicht einig bzw. liegen ihre Interessen zu weit auseinander, ist schon das Erreichen des Quorums fraglich. Die Konsensfindung hinsichtlich Problemanalyse und Therapie ist insofern entscheidend.

Es lohnt sich ob der noch sehr begrenzten Erfahrungswerte in Deutschland ein Blick in die USA, wo mittlerweile 48 Bundesstaaten eine BID-Gesetzgebung erlassen haben und sich der Großteil aktueller BIDs befindet. In der dortigen Diskussion tauchen der langjährigen Erfahrung entsprechend weit reichende Kritikpunkte auf. So wurde festgestellt, dass amerikanische BIDs häufig die Tendenz haben, ihre Kompetenzen sukzessive zu erweitern, sodass von *Private Governments* gesprochen wird. Helsley und Strange (1998) haben gezeigt, dass die Existenz einer solchen „Privatregierung“, die öffentliche Güter wie Sauberkeit, Sicherheit und Infrastruktur produziert, die öffentliche Hand dazu verleitet, ihre Leistungen in diesen Bereichen zu reduzieren. In der Konsequenz kann diese Praxis zu sehr ungleichen Lebensbedingungen innerhalb einer Stadt führen.

Ein völlig neuer Akteur, dessen Tätigkeit unter demokratiethoretischen Aspekten nicht unproblematisch ist.

In diesem Lichte ist auch der schon erwähnte Kritikpunkt zu verstehen, BIDs würden Probleme nicht lösen, sondern nur in andere Stadtteile verdrängen. Dies ist umso virulenter, als sich die BID-Idee in Amerika nicht mehr auf innerstädtische Handlungslagen beschränkt, sondern unter dem Schlagwort der *Neighborhood Improvement Districts* (NID) längst auch auf Wohngebieten ausgeweitet wurde. Die Distanz zwischen klassischen Kommunen bzw. Wohngebieten und den rein privat organisierten Wohngemeinden, zu denen der Öffentlichkeit bzw. Dritten grundsätzlich der Zutritt versagt bleibt, wird so geringer.

### 3.4 Kontextabhängigkeit des Instruments

Der Blick in die USA scheint allerdings nicht nur geboten, um von deren Erfahrungen bei der Umsetzung des Instruments der BIDs zu profitieren. Der Blick offenbart auch, dass sich im „Herkunftsland“ der BIDs viele die Wirksamkeit und die Akzeptanz des Instruments betreffende Rahmenbedingungen von den hiesigen auf fundamentale Weise unterscheiden.

Der zentrale Streitpunkt in Deutschland ist der Zwangscharakter des BIDs nach nordamerikanischem Modell. Angesichts unterschiedlich hoher Abgabenlast in Deutschland und den USA fällt die allgemeine Bereitschaft unter Geschäftsleuten auch verschieden aus. Einigkeit darüber herzustellen, welcher (zwangsweise auferlegte) Kostenanteil für welche Grundeigentümer richtig bzw. angemessen ist, fällt schwer. Die meisten Landesgesetze haben sich für eine Orientierung am so genannten Einheitswert der Immobilien entschieden, den vor allem die Steuerbehörden verwenden. Der Grund für diese Wahl liegt freilich vor allem in der vergleichsweise einfachen Handhabung dieses Maßstabes, die die verwaltungsmäßige Abwicklung eines BIDs massiv erleichtert. Gleichwohl ist gerade die finanzielle Belastung der Grundeigner ein wesentlicher Grund für zahlreiche Gerichtsverfahren, die seit 2004 angestrengt wurden.

Ein zweiter Kritikpunkt betrifft das unterschiedliche Verständnis von Stadtkultur und Stadtidentität. Das Konzept des *öffentlichen Raumes* ist zentraler Bestandteil europäischer Stadtkultur. Innerstädtische Räume sind, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen, denkmalschützerischen oder verkehrlichen Bedeutung, immer auch öffentliche Räume, in denen jenseits der Interessen von Anrainern, Gewerbetreibenden und Eigentümern auch zivilgesellschaftliche und soziale Ziele hinreichend Spielraum haben müssen. Damit sind der Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten, aber auch privater Straßenreinigung oder städtebaulicher Gestaltung nur begrenzt zu akzeptieren bzw. anwendbar. Umgekehrt spielt im Unterschied zu Nordamerika die staatlich finanzierte bzw. bezuschusste städtebauliche Erneuerung und der Stadtbau (mit den entsprechenden Programmen des Bundes und der Länder) in Deutschland traditionell eine viel größere Rolle.

Wer BIDs also als „erfolgreichen“ Fall von *Policy-Transfer* im Rahmen von *Urban Governance* interpretiert, muss sich darüber im Klaren sein, dass hier das Instrument unter anderen gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen zum Einsatz kommt als in den USA oder Kanada. Inwieweit BIDs dann auch hier funktionieren, unter den Bedingungen deutschen Verwaltungsrechts und der gesellschaftlichen Erwartungen an Stadtentwicklung, bleibt abzuwarten.

## 4. BIDs als Konzept für die Zukunft?

Nachdem einige deutsche Länder eine bewusste Entscheidung für die Zulässigkeit von BIDs, einschließlich Regelungen zur Auferlegung von Zwangsabgaben, getroffen haben, besteht in anderen Ländern bislang Skepsis. Der Bund hat mit einer Klarstellung im Baugesetzbuch zum Jahresbeginn 2007 jedenfalls die Grundlage für Landesgesetze geschaffen. Rechtssicherheit ist damit allerdings noch nicht gegeben: in mehreren Fällen beantragter bzw. bestehender BIDs sind Gerichtsverfahren anhängig. Wie die Rechtsprechung mit einem Instrument verfahren wird, das rechtliches Neuland betritt und dabei auch grundsätzliche Fragen der Stadtpolitik bzw. der Durchdringung des öffentlichen Raumes mit letztlich privaten Initiativen aufwirft, bleibt abzuwarten. In jedem Falle bemerkenswert ist die Instrumentalisierung der öffentlichen Hand zur Durchsetzung einer per se privaten Initiative. Den umgekehrten Fall, in dem sich die öffentliche Hand Privater zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, etwa im Wege der Beleihung, bedient, kennen wir nicht erst seit dem TÜV. Mit dieser Umdrehung der bekannten Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privaten Dritten stellt sich die Frage, ob einer privaten Initiative nun tatsächlich, sozusagen ex post – im weiteren Verwaltungsverfahren – der Status einer „öffentlichen Aufgabe“ bzw. eines Gemeinwohlauftrages und damit zusammenhängend die Auferlegung von Zwang(sabgaben) zugesprochen werden kann. Die Herausforderungen, die das Instrument darüber hinaus hinsichtlich demokratischer Legitimation einerseits und hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz zur Behebung von Missständen in städtischen Quartieren aufwirft, bleiben im Kern politisch.

Die Herausforderungen, die das Instrument darüber hinaus hinsichtlich demokratischer Legitimation einerseits und hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz zur Behebung von Missständen in städtischen Quartieren aufwirft, bleiben im Kern politisch.

## Literatur

- Einig, Klaus, Gernot Grabher, Oliver Ibert & Wendelin Strubelt (2005): Urban Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10.2005, S. I-IX.
- Evers, A. (1988): Intermediäre Institutionen und pluralistische Verhandlungssysteme in der lokalen Politik. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Fürst (2007): Urban Governance – Einblicke in die Diskussion. In: Magazin Städte im Umbruch 4/2007, S. 5-10.
- Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Arthur Benz (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS Verlag, S. 29-44.
- Heiß, Eric (2005): Wozu Business Improvement District (BID)? Ein Vergleich zwischen BID und städtebaulicher Sanierungsmaßnahme als Instrumente zur Stärkung von Geschäftszentren. Diplomarbeit am Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin, abrufbar unter: [http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2007/1510/pdf/Heiss\\_Eric.pdf](http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2007/1510/pdf/Heiss_Eric.pdf)
- Helbrecht, Ilse (1994): Stadtmarketing – Konturen einer kommunikativen Stadtentwicklungspolitik. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser Verlag.
- Helsley, Robert & W.C. Strange (1998): Private Government. In: Journal of Public Economics 69 (2), S. 281-304.
- Kersten, Jens (2007): Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland – Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang. In: Umwelt- und Planungsrecht 4/2007, S. 121-129.
- Mayntz, Renate (2004): Governance-Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1

- Mayntz, Renate (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos, S. 11-20.
- Nahne-Ingwersen (2005): Business Improvement Districts zur Stärkung von Geschäftszentren – Erfolgsaussichten der Hamburger Pilotprojekte am Neuen Wall und in der Bergedorfer Innenstadt. Diplomarbeit am Institut für Geographie der Universität Hamburg, abrufbar unter: [http://www.bid-1.de/pdf/nahne\\_ingwersen\\_diplomarbeit%2027.10.pdf](http://www.bid-1.de/pdf/nahne_ingwersen_diplomarbeit%2027.10.pdf)
- Priddat, Birger P. (2005): Economic Governance, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos, S. 173-194.

## Der Streit um eine neue Moschee in Köln

*Edmund Budrich*



Edmund Budrich

Im März 2006 wurde der Entwurf zweier deutscher Architekten (Architekturbüro Böhm, Köln) für einen Moscheeneubau im Kölner Stadtteil Ehrenfeld preisgekrönt und zur Ausführung angenommen. Zur Jury gehörten Vertreter des Stadtrates, der Verwaltung, des Bundes der Architekten und die Dombaumeisterin. Die Moschee soll 2.000 Gläubigen gleichzeitig Platz bieten. Baubeginn soll im Herbst 2007 sein, Einweihung in zwei Jahren.

Der Entwurf sieht eine Kuppel von 34,5 Metern Höhe vor, die von zwei Minaretten mit je 55 Metern Höhe flankiert wird. Geplant ist ferner, auf dem Gelände nicht nur ein Gottes- bzw. Gebetshaus, sondern auch ein Kulturzentrum, Büroflächen und Einzelhandelsgeschäfte zu errichten. Träger des Vorhabens ist die DITIB – Türkisch Islamische Union der Anstalt für Religion e.V., mit 870 angeschlossenen Vereinen die größte muslimische Dachorganisation in Deutschland für in erster Linie Muslime türkischer Herkunft. Die DITIB ist eine Auslandsorganisation der staatlichen türkischen Anstalt für Religionsangelegenheiten (Diyanet). Als Organisation des türkischen Staates vertritt sie dessen laizistisches Islamverständnis (Selbstdarstellung unter <http://www.diyanet.org/de/startseite/index.php>).

Seit Bekanntwerden des Plans gibt es heftige Auseinandersetzungen darüber. Gestritten wird weniger zwischen Türken und Deutschen, als vielmehr zwischen Vertretern verschiedener Auffassungen auf deutscher Seite.

Unsere Dokumentation bildet das Meinungsspektrum sicherlich nicht vollständig ab, lässt aber doch Hauptargumente der Diskussion deutlich hervortreten. Überhaupt nicht dokumentiert wurde die umfangreiche Blog-Szene, auf der es – besonders in der Ablehnung – ziemlich undifferenziert zugeht. Allerdings kommen manche Argumente „aus der Mitte der Gesellschaft“ in Grundtendenz und Wortwahl der dortigen Agressivität verblüffend nahe.

### Islam: nicht Religion sondern Politik – gegen Integration?

Die Soziologin Necla Kelek, 1957 in Istanbul geboren und 1966 als Kind eines Gastarbeiters nach Deutschland gekommen, wurde bekannt durch ihre Bücher „Die fremde Braut“ und „Die verlorenen Söhne“. Sie bekämpft vehement Missstände der türkischen Gesellschaft in Deutschland und insbesondere die Unterdrückung der Frauen. Sie ist Mitglied in der von Innenminister Wolfgang Schäuble einberufenen Islamkonferenz. In einem Beitrag für die FAZ vom 6. Juni 2007 vertritt sie die Auffassung, dass der Islam keine Religion wie Christentum oder Judentum sei, sondern stets auch Politik, und dass deshalb der Bau von Moscheen ein „politisches Statement“ darstelle.

„... Moscheen sind selbst nach muslimischer Lesart keine Sakralbauten wie Kirchen oder Synagogen, sondern „Multifunktionshäuser“. Das wird gern verschwiegen. So wie der Islam eben keine Kirche ist. Der Islam begreift sich nicht nur als spirituelle Weltsicht, sondern als Weltanschauung, die das alltägliche Leben, die Politik und den Glauben als eine untrennbare Einheit sieht. Eine verbindliche theologische Lehre gibt es nicht. ...

### Keimzellen einer Gegengesellschaft

In diesem Sinne haben viele Islamvereine in Deutschland die Funktion einer Glaubenspartei, einer politischen Interessenvertretung. Deshalb ist die Frage des Moscheebaus auch keine Frage der Glaubensfreiheit, sondern eine politische Frage. Bau- und Vereinsrecht sind da überfordert. Ein Kriterium für die Erteilung der Baugenehmigung für ein Gebäude eines politischen Islamvereins müsste deshalb die positive Beantwortung der Frage sein: Werden dort die Gesetze eingehalten? Wird, zum Beispiel, dafür gesorgt, dass Frauen nicht diskriminiert werden? Und eine zweite Frage darf und muss gestellt werden: Dienen sie der Integration? Hier sind Zweifel angebracht. So wie in vielen Moscheen in Deutschland der Islam praktiziert wird, erweist er sich als ein Hindernis für die Integration. Diese Moscheen sind Keimzellen einer Gegengesellschaft.

Vor allem die größeren Moscheen in Deutschland entwickeln sich zu „Medinas“. Dort praktizieren die Muslime, was sie das Gesetz Gottes nennen. Dort wird eben nicht nur die Spiritualität gepflegt und sich um das Seelenheil der Gläubigen gesorgt, sondern dort wird das Weltbild einer anderen Gesellschaft gelehrt und ein Leben im Sinne der Scharia praktiziert. ...

Diese Moscheen entwickeln sich zu Zentren, in denen wie in einer kleinen Stadt alle Bedürfnisse abgedeckt werden. So finden sich meist in unmittelbarer Nähe, oft in örtlicher Einheit, die Koranschule, koschere Lebensmittelläden, Reisebüros, der Friseur, das Beerdigungsinstitut, Restaurants, Teestuben und anderes mehr – eben alles, was ein Muslim außerhalb seiner Wohnung braucht, wenn er nicht nur beten, sondern auch nichts mit der deutschen Gesellschaft zu tun haben will...

### Ein politisches Statement des Islam in Beton

Der Entwurf für die Kölner Moschee nimmt diese Tradition des Gestus der Eroberung auf. Eine offene Kuppel mit stilisierter Weltkugel zeigt noch keine Weltoffenheit. Es ist entscheidend, was darunter passiert. Man könnte diese Kuppel und das Minarett auch als Hegemonieanspruch deuten, ganz so wie der Islam sich als „Siegel“, als Vollendung der Religionen begreift und den Anspruch auf Weltherrschaft reklamiert. Jedenfalls steht auch dieser Entwurf in osmanischer Tradition und zielt weder von der äußeren Form, noch von der inneren Funktion her auf Erneuerung oder Integration. Die Architekten haben geliefert, was ihre konservativen Auftraggeber wollten: ein politisches Statement des Islam in Beton. Damit steht der Streit um den Bau der Kölner Moschee in

einer Linie mit dem Streit um das Kopftuch. Freitagsmoscheen im Stadtbild sind wie die Kopftücher auf der Straße ein sichtbares politisches Statement. Es soll sagen: Wir sind hier, wird sind anders, und wir haben das Recht dazu. Das haben sie tatsächlich. Nur müssen sie sich dann auch gefallen lassen, dass gefragt wird, was sie mit diesem Recht anfangen und für diese Gesellschaft tun. Oder geht es nur um Abgrenzung? ...

(<http://www.faz.net/s/RubCF3AEB154CE64960822FA5429A182360/Doc~EC00525E16AE04646B64CE296DA7CE08C~ATpl~Ecomon~Scotent.html>)

## Islamische Missionierung und türkisch-islamische Machtdemonstration

Die *Bürgerbewegung pro Köln e.V.* ist eine Wählergruppe, die mit einer eigenen Fraktion im Stadtrat der Stadt Köln vertreten ist. Sie wird im Verfassungsschutzbericht NRW für das Jahr 2006 erneut wegen des „Verdachts einer rechtsextremistischen Bestrebung“ aufgeführt. Auf ihrer Internetseite erschien am 7. März 2006 ein Artikel, in dem es u.a. heißt:

„Jetzt ist die Katze aus dem Sack: Wenn es nach dem Willen der Jury des DITIB-Architektenwettbewerbs geht, wird Ehrenfeld zukünftig von zwei rund 55 Meter hohen Minaretten und einer riesigen Moscheekuppel dominiert. Der preisgekrönte Entwurf sieht ein unübersehbares Zeichen der islamischen Missionierung in der traditionsreichen Domstadt Köln vor... Aber bis jetzt ist nichts rechtskräftig entschieden. Die größte Hürde in Ehrenfeld müssen die Großmoschee-Befürworter erst noch überwinden. Denn bei der notwendigen Änderung des Bebauungsplanes ist eine Beteiligung der Anwohner zwingend vorgeschrieben. Und die Mehrheit der einheimischen Ehrenfelder lehnt diese türkisch-islamische Machtdemonstration strikt ab...“ „... Eine Großmoschee hat in einer deutschen Metropole einfach keinen Platz, ebenso wenig wie der Muezzin-Ruf oder manche mittelalterlichen islamischen Sitten. Leider haben die Altparteien jedes Augenmaß verloren und laufen blindlings dem linken Zeitgeist hinterher. Die normale Bevölkerung jedoch hat in diesen Dingen eine sehr vernünftige Einstellung...“

(<http://www.pro-koeln-online.de/artikel2/ditib-moschee.htm>)

## Extremismus und Terrorismus im Dunstkreis

Im August 2006 brachte pro Köln den Moscheebau in Beziehung zu versuchten Attentaten auf Eisenbahnen:

### „Kölner Bombenleger aus dem Umfeld der DITIB-Moschee?“

Der zweite Bombenleger bei den geplanten Terroranschlägen auf zwei Regionalzüge kommt aus dem Kölner Multikulti-Stadtteil Ehrenfeld! ... Bei einer Razzia sollen in der Wohnung des Islamisten Werkzeug und Drähte gefunden worden sein – eine weitere Höllenmaschine war anscheinend schon in Vorbereitung. „Bild Köln“ berichtet heute weiter, daß der Tatverdächtige zum Beten regelmäßig in die DITIB-Moschee in der Venloer Straße gegangen sein soll. Eben jene Moschee, die bald durch eine gewaltige Großmoschee ersetzt werden

soll – samt religiösem Schulungszentrum, Basar, Geschäftsräumen und sonstigen Accessoires der islamischen Parallelgesellschaft!

Damit werden die ewigen Verharmloser und Schönredner erneut Lügen gestraft: Auch in Köln ist wegen der unkontrollierten Massenzuwanderung eine islamisch-orientalische Parallelgesellschaft entstanden, in deren Dunstkreis Extremismus und Terrorismus gedeihen können. Auch die angeblich so liberale und staatstragende DITIB-Gemeinde hatte anscheinend einen Bombenleger mitten in ihren Reihen!

Um so unverantwortlicher erscheinen jetzt die Pläne für eine Großmoschee mit deutlicher islamischer Machtsymbolik (u.a. zwei 55-Meter-Minarette und eine riesige Moscheekuppel!). Dieser Moscheekomplex wird – statt mehr Integration zu schaffen – das islamische Ghetto noch verfestigen. Wann wachen die Verantwortlichen endlich auf? Was muß noch alles passieren, bevor die Kritiker dieser Entwicklung ernst genommen werden? ...“

(<http://www.pro-koeln-online.de/artikel3/bo-mber-moschee.htm>)

## „Stoppt den Bau dieser Moschee“

Ralph Giordano, 1923 geboren, ist Schriftsteller und lebt seit mehr als 40 Jahren in Köln. Im Mai 2007 trafen er und Bekir Alboga, Dialogbeauftragter des Moschee-Bauherrn DITIB, in der Redaktion von ksta.tv („Streit im Turm“) zusammen. Hieraus einige Argumente Giordanos, der den Moscheebau strikt ablehnt (die Antworten Albogas bleiben aus Platzgründen weg, aber die Giordano-Zitate sprechen für sich):

...Ich sage dem Oberbürgermeister und den Stadträten, die dem Bau der Moschee zugestimmt haben: Stoppt den Bau dieser Moschee. Es ist ein falsches Signal. Wahr ist, dass die Integration der muslimischen Minderheit in Deutschland gescheitert ist. ...

... Sie setzen christlich-jüdisches Traditionsgut gleich mit muslimischem. So geht es nicht. Es ist nicht alles Friede, Freude, Eierkuchen. Ist Ihnen eigentlich entgangen, was in der letzten Zeit an Kritischem über das Zusammenleben von muslimischer Minderheit und nicht-muslimischer Mehrheit gesagt wurde, weil so viel innerhalb der Parallelgesellschaft geschehen ist, das nicht mit dem Grundgesetz in Übereinstimmung zu bringen ist?

... Seit 45 Jahren sind Muslime hier und die Integration ist gescheitert. Eines ist klar: Es gibt keine friedliche Alternative zur Integration, aber das bedeutet noch nicht, dass sie gelingt. Und dass sie schon da ist, schon gar nicht. Auf dem Wege hierher musste ich einen Anblick ertragen, der meine Ästhetik beschädigt hat – eine von oben bis unten verhüllte Frau, ein menschlicher Pinguin.

Es gibt kein Grundrecht auf den Bau einer zentralen Großmoschee.

Das, was Sie Ehrenmorde nennen, kommt dagegen aus der Tiefe Ihrer Kultur.

Eine falsche Immigrationspolitik hat uns in diese Situation gebracht. Deutschland ist seit langem ein Einwanderungsland, aber hat sich nicht so benommen. Es ist eine Situation, die explosiv ist. Ich prophezeie, wenn diese Großmoschee gebaut wird, gibt es Unfrieden und Unruhe.

Der Islam steht auf dem Prüfstein der Geschichte. Die Quelle des islamistischen Terrors liegt in den Schwierigkeiten der islamischen Gesellschaft bei der Anpassung an die Moderne.

(<http://www.ksta.de/html/artikel/1176113436263.shtml>)

## Erpresserpotential, das uns unter islamischer Beobachtung halten will

Giordano greift in einem Artikel für die FAZ vom 1. Juni 2007 („Nein, dreimal nein!“) weiter aus und stellt den Moscheebau in den Zusammenhang einer generellen Abrechnung:

Meine Forderungen an die politische Leitung der Stadt Köln, die Pläne zum Bau einer zentralen Großmoschee in Köln-Ehrenfeld einzustellen, weil sie angesichts der gescheiterten Integration ein falsches Bild von den wahren Beziehungen zwischen muslimischer Minderheit und Mehrheitsgesellschaft entwerfen, haben mir Morddrohungen eingebracht, unmissverständlich und in türkischer Sprache – womit ich diesen Teil der muslimischen Minderheit nicht unter Generalverdacht stellen will...

## Weder Burka noch Tschador

Ich werde auch weiterhin kritisch Stellung nehmen gegen jene Imame und Verbandsfunktionäre, die den liberalen Rahmen und die Toleranz der freiheitlichen Verfassung nutzen, um totalitäre Ansichten von Staat und Religion in ihren Enklaven durchzusetzen; die die Spielregeln rechtsstaatlicher Verfasstheit unterminieren, die mit antiwestlicher Indoktrination einen an der Scharia orientierten Unterricht geben und die Standards der Demokratie ... verweigern.

Ich werde auch weiterhin auf meiner kulturellen Selbstbestimmung beharren, auf einer Lebensform, die die meine ist und die in mannigfacher Hinsicht mit der muslimischen nicht übereinstimmt. Und ich will das sagen dürfen, unbehelligt. Ich will sagen dürfen, dass ich auf deutschen Straßen weder Burka noch Tschador begegnen will, so wenig wie Muezzin-Rufe von haushohen Minaretten hören...

## Notorisch grundgesetzwidrig

Ich werde meine Ansicht von Meinungsfreiheit auch nicht einem Ungeist anpassen, der sie so auslegt: „Alle haben das Recht, ihre Meinung frei auf eine Weise auszudrücken, die der Scharia nicht zuwiderläuft.“ Nein und dreimal nein!

Die Scharia, das Gesetz des Islam, ist notorisch grundgesetzwidrig, ein skandalöser Anachronismus, das Fossil einer überholten Menschheitsepoche und ein schweres Hindernis auf dem Weg zur Reformierung und Modernisierung des Islam. ...

## Wer nicht kuscht, der lebt gefährlich!

Wo sind wir denn, dass wir uns überlegen müssten, ob unser Tun und Handeln radikalen Muslimen gefällt oder nicht? Wo sind wir denn, dass wir uns in vorseilendem Gehorsam von religiösen und anderen Fanatikern vorschreiben ließen, was wir sagen dürfen oder nicht? Wo sind wir denn, dass wir in die Knie gehen vor jenen offenbar jederzeit von irgendwelchen hiesigen Imamen abruf-

(<http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E87EE751B5D8A4366AC767D05B16CD63E~A/Tpl~Ecommon~Scontent.html>)

baren islamischen Zorn- und Empörungskollektiven zwischen Kairo und Bali, wie der Streit um die dänischen „Mohammed-Karikaturen“ sie uns vorgeführt hat? ... Ich wehre mich gegen ein Erpresserpotential, das uns unter islamischer Beobachtung halten will und seine Tentakeln von Zentral- und Vorderasien bis in die Mitte Europas ausgeworfen hat: Wer nicht kuscht, der lebt gefährlich! Soll ich nun schweigen und alle meine erkämpften und erlittenen Kriterien veraten, weil auch mir mit Mord gedroht wurde? ...

## Urängste unserer Mitbürger

Der Erzbischof von Köln, Joachim Kardinal Meisner forderte im Interview mit dem Deutschland-Radio (20.6.2007; Moderation: Jürgen Liminski) Transparenz des Geschehens in der Moschee und Wachsamkeit gegenüber der Scharia.

*Meisner:* „... Aus traditioneller islamischer Sicht sind Versuche, der Scharia, graduell immer mehr Raum in unseren Breiten zu verschaffen, ganz legitim und verständlich. Wir müssen unsere muslimischen Mitbürger jedoch als Bürger darauf hinweisen, dass heute in unseren Gesellschaften die einzelnen religiösen und ideologischen Gruppen sich anders darzustellen und anders zu verhalten haben, wollen wir in Gerechtigkeit und Harmonie in unserem demokratischen Staatsgebilde nach Art der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Verfassung leben. Das ist ein Prozess. ... Aber die Frage bleibt für mich konkret: Wie kommt es denn, dass so, man könnte fast sagen aus dem Bauch heraus, der Moschee-Bau von den Kölnerinnen und Kölnern abgelehnt wird?

*Liminski:* Was sagen Sie denn den Kölnern, wenn sie sozusagen mit dieser Ablehnung zu Ihnen kommen?

*Meisner:* Ich kann immer nur so sagen: Ich sage es mehr im Hinblick auf die Muslime. Könnte die Ablehnung nicht daran liegen, dass zum Beispiel Muslime, die bei uns hier in Köln Christen werden, wo Religionsfreiheit herrscht, sich in ihrem Leben durch ihre Glaubensgenossen bedroht fühlen? Oder könnte es weiter daran liegen, dass es von muslimischer Seite in Deutschland, in Köln keine oder kaum Proteste gibt, wenn etwa Christen in vorwiegend muslimischen Ländern, auch in der Türkei verfolgt oder getötet werden? Wie ist denn dieses Schweigen zu deuten? Das fragen wir natürlich auch. Oder warum tritt die DITIB, die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion, die eine große Moschee in Köln bauen will, nicht hilfreich zugunsten der Christen bei ihren Glaubensbrüdern in der Türkei ein, denen permanent der Bau von kleinen Kirchen in der Türkei verboten wird? Wie soll denn dieses Schweigen gedeutet werden? Das nährt gleichsam die Urängste unserer Mitbürger, dass man so ablehnend dem Moschee-Bau gegenübersteht.

... Wir müssen wirklich auch wachsam bleiben, was ich anfangs gesagt habe, dass die Terrains, die man hier muslimischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern zur Verfügung stellt – da geht es ja nicht nur um Moscheen, sondern auch um andere Räume -, nicht Territorien werden, auf denen sich die Scharia in unseren Graden immer mehr entfaltet, was vom muslimischen Glaubensansatz ganz le-

gitim ist. Das ist ein großer Prozess, und daran müssen wir dran bleiben, und da müssen wir auch immer sagen, an ihren Früchten werdet ihr sie erkennen, nicht an ihren Worten. ...

*Liminski:* Viele Kölner haben Angst. Haben Sie auch ein bisschen Angst?

*Meisner:* Ach wissen Sie, ich will nicht sagen ich habe Angst, aber ich habe ein ungutes Gefühl. ... Letztens sagten mir noch traditionsbewusste Kölner, dass das Stadtpanorama in Köln wie in keiner anderen deutschen Stadt durch die Jahrhunderte dokumentiert ist. Ein neues Stadtpanorama würde jetzt noch eine Moschee zeigen. Da ist gleichsam von der Historie her doch ein Erschrecken, dass einen Kulturbruch in unserer deutschen europäischen Kultur durch die Einwanderung der Muslime passiert ist. Das muss man zur Kenntnis nehmen und darauf muss man entsprechend reagieren, nicht in einer Kontra-Stellung, aber wir müssen in Fairness miteinander arbeiten. Ich sage es noch einmal: Der Test für die Glaubwürdigkeit der DITIB ist die Reaktion in der Türkei, ob wir nun endlich auch mit unseren kleinen Kirchenbauten dort zu Stuhle kommen.

([http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview\\_dlf/637480/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/637480/))

## Dann muss es eben keine große Moschee sein ...

Im Gespräch mit der „Rheinischen Post“ vom 27.07.2007 forderte der Augsburger Bischof Mixa das Gegenseitigkeitsprinzip ein:

Düsseldorf (ots) – Der Augsburger Bischof Walter Mixa hat von muslimischen Ländern mehr Entgegenkommen zu Gunsten der Religionsfreiheit und der Menschenwürde der Christen gefordert. Im Gespräch mit der „Rheinischen Post“ sagte Mixa: „In vornehmlich islamisch geprägten Kulturen und Ländern haben Christen heute noch so gut wie keine Daseinsberechtigung.“ Wenn sich dies nicht endlich ändere, sollte man in Deutschland den Muslimen in aller Freundschaft antworten: „Dann muss es eben keine große Moschee sein mit hoch emporragenden, demonstrativ in Erscheinung tretenden Minaretten, dann reicht in einer christlich geprägten Kultur auch ein schlichter muslimischer Andachtsraum.“

(zitiert nach  
<http://www.ad-hoc-news.de/Politik-News/de/12667517/Rheinische-Post-Mixa-angekündigt-Muslime>)

## Zwischen Pro und Kontra – die Kölner Bevölkerung

Im Kölner Stadtanzeiger vom 19.6.2007 stellt Joachim Frank die Ergebnisse einer von der Zeitung in Auftrag gegebenen Umfrage vor.

### Kölner gegen Moschee in geplanter Größe

Köln – Eine klare Mehrheit der Kölner lehnt den Moschee-Neubau in Ehrenfeld in der geplanten Größe ab. Dies ist das Ergebnis einer vom „Kölner Stadt-Anzeiger“ in Auftrag gegebenen repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstituts „Omniquest“. Zwar sind knapp 70 Prozent der Befragten gene-

rell dafür, dass Muslime in Deutschland zur Ausübung ihres Gottesdienstes Moscheen errichten dürfen. Dagegen schwindet der Anteil der uneingeschränkten Befürworter des Bauvorhabens an der Venloer Straße um die Hälfte auf nur noch 35,6 Prozent. 31,4 Prozent lehnen den Neubau rundheraus ab. Weitere 27 Prozent wären mit der Moschee einverstanden, wenden sich aber gegen die Größe des Entwurfs mit seiner 35 Meter hohen Kuppel und zwei 55 Meter hohen Minaretten. ...

Von den 500 Befragten gaben nur 1,7 Prozent an, das Ehrenfelder Moscheebau-Projekt nicht zu kennen, und nur 4,2 Prozent hatten keine Meinung dazu. Das zeigt, wie stark die Debatte die Bevölkerung beschäftigt. Die „Omniquest“-Umfrage fand in der vorigen Woche unter Kölnern ab 18 Jahren statt.

(<http://www.ksta.de/jks/artikel.jsp?id=1179819833494>)

## Religionsfreiheit verteidigen

Im Kölner Stadtanzeiger vom 4.7.2007 geht Ernst-Wolfgang Böckenförde, emeritierter Professor für Öffentliches Recht, Verfassungs- und Rechtsgeschichte sowie Rechtsphilosophie, von 1983 bis 1996 Richter am Bundesverfassungsgericht, auf die grundsätzliche Frage ein, wo die Grenzen der von der Verfassung her garantierten Freiheit der Religionsausübung liegen. Er schreibt zusammenfassend:

„... Wäre davon auszugehen, dass eine Religion, aktuell der Islam, sich gegenüber der Religionsfreiheit auf Dauer aktiv resistent verhält, sie also abzubauen suchte, sofern sich politische Möglichkeiten, etwa über Mehrheitsbildung, dazu bieten, so hätte der Staat dafür Sorge zu tragen, dass diese Religion beziehungsweise ihre Anhänger in einer Minderheitsposition verbleiben. Das würde gegebenenfalls entsprechende politische Gestaltungen im Bereich von Freizügigkeit, Migration und Einbürgerung notwendig machen.

Mithin bleibt als Grundfrage, wie weit der Islam seiner Art nach auf eine grundsätzliche Trennung von Religion und Staat und die Anerkennung des säkularisierten Staates hin vermittelbar ist. Man muss hier genau auf die Auffassungen im Islam hinsehen und darf sie nicht vorschnell mit Äußerungen islamistischer Gruppen gleichsetzen. Eine solche Vermittlung ist nicht schon deshalb ausgeschlossen, weil der Islam von der Wahrheit und universalen Gültigkeit seiner Botschaft ausgeht. Das tun die christlichen Kirchen auch, die katholische zumal, und doch haben sie sich – freilich nicht ohne innere Kämpfe – zur Anerkennung von Religionsfreiheit und säkularisiertem Staat verstanden. Die Frage ist also, ob für den Islam eine parallele Entwicklung, eine Art Nachvollzug der Entwicklung, wie sie namentlich in der katholischen Kirche stattgefunden hat, ohne Selbstaufgabe möglich erscheint. ...

(<http://www.ksta.de/html/artikel/1182933865161.shtml>)

## Wofür steht die Kölner Moschee?

Der in Köln lebende Schriftsteller Dieter Wellershoff gilt als einer der wichtigsten Autoren der Gegenwart. In seinem Beitrag für die FAZ vom 14. Juni 2007 spricht er insbesondere die Frage der Integration an.

... Die Moschee wird gebaut werden. Einsprüche dagegen, auch Ralph Giordanos Appell an die Stadt, die Baugenehmigung zurückzuziehen, haben juristisch und auch politisch keine Chance.

Doch damit ist der Konflikt nicht beseitigt, und die Probleme sind nicht aus der Welt. Sie hängen zum Teil mit der Größe des Projekts zusammen. Der mächtige Kuppelbau, der mit seinen beiden fünfundfünfzig Meter hohen Minaretten die größte Moschee Deutschlands sein wird, bietet Raum für zweitausend Beter, die zum traditionellen Freitagsgebet nicht nur aus Ehrenfeld, sondern aus einem weiträumigen städtischen Umkreis erwartet werden. Die 137 bisher nachgewiesenen Parkplätze und das vorhandene Straßennetz dürften einem solchen Massenandrang nicht annähernd gewachsen sein. Das bedeutet ständig wiederkehrenden Stress für die Anwohner, der sich schnell zum Bild einer Invasion verdichten und unkalkulierbare Reaktionen hervorrufen kann, langfristig vielleicht sogar den Exodus eines Teils der deutschen Bevölkerung.

### Prozesse sozialer Entmischung

Solche Prozesse sozialer Entmischung, die meist unauffällig beginnen, sich aber, langfristig kumulierend, fortzusetzen pflegen, bis am Ende ein homogenes soziales Getto zurückbleibt, dienen vielleicht der Konfliktvermeidung, sind aber das Gegenteil von Integration. Überall, wo Integration gelungen ist, hat sie sich als ein langsamer wechselseitiger Gewöhnungsprozess abgespielt und nicht so spektakulär und herausfordernd angekündigt wie mit diesem großen Sakralbau, der manchen Bewohnern des alten Stadtteils so fremdartig und imaginär wie ein dort plötzlich gelandetes Objekt aus einer anderen Welt erscheinen mag. ...

### Machtbetonte Demonstration

... Die Größe der geplanten Kölner Moschee bietet Platz für solche Szenen. Sie lässt sich auf Grund der Tatsache, dass in Köln 120.000 Muslime leben, mit dem zu erwartenden Bedarf begründen. So wird ein Bau errichtet werden, der in Augenhöhe nicht gerade zum Dom, aber zu anderen repräsentativen christlichen Kirchen der Stadt steht, eine machtbetonte Demonstration des legitimen Anspruchs auf religiöse Gleichberechtigung. ...

### Ein kollektives Identitätsproblem

... Integration ist eben ein komplexer Prozess, der sich auf verschiedenen sozialen Ebenen mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und Tiefenwirkung vollzieht und der sich auch immer wieder umkehren kann. In der Türkei stehen sich gegenwärtig ein laizistischer, sich auf Atatürk berufender Flügel und ein neokonservativer Flügel unter dem Ministerpräsidenten Erdogan gegenüber. In der Tiefe ist das ein kollektives Identitätsproblem, das sich in seltsamen Überlagerungen und Mischungen der Motive bemerkbar macht. Die Ditip als Bauherrin der geplanten Großmoschee ist amtlich mit dem „Ministerium für Religion“ verbunden, das an-

geblich mit einem Politiker des laizistischen Flügels besetzt ist und für einen gemäßigten Islam stehen soll. Deshalb soll der Moschee auch ein Kommunikationszentrum mit Unterrichts- und Aufenthaltsräumen angeschlossen werden. Natürlich gehört dazu auch eine Koranschule. Außerordentlich wünschenswert wäre es aber, wenn es dort zur Förderung der Integration auch deutsche Sprachkurse gäbe.

## Eine neue Protestkultur

Die großen mentalitätsgeschichtlichen Probleme, die der Integrationsprozess in der trotz Krisen und Konvulsionen zusammenwachsenden Welt den heutigen Menschen auferlegt, kann man nur veranschaulichen, wenn man die konkurrierenden Gesellschaftsformen des Gottesstaates und der modernen Zivilgesellschaft als Lebensordnungen vergleicht. Der Gottesstaat verlangt von allen Menschen Einordnung unter ein strenges, zentralperspektivisches Normengefüge und bietet ihnen damit Sicherheit und Sinn. Die moderne Zivilgesellschaft ist auf fortschreitende funktionale Differenzierung und Vermehrung der Möglichkeiten angelegt und hat zu diesem Zweck die Lebenssinnggebung durch Erweiterung der Freiheitspielräume privatisiert. Religion zum Beispiel ist Privatsache und als solche geschützt. Genauso aber auch die Religionskritik. Modern ist eine Gesellschaft, in der man ungestraft sagen kann, dass es keinen Gott gibt und der Monotheismus eine gerade mal dreitausend Jahre alte kulturelle Fiktion ist, die der Legitimierung wechselnder Herrschaft und nahezu jeder Art von Sinnggebung gedient hat...

(<http://www.faz.net/s/RubCF3AEB154CE64960822FA5429A182360/Doc~E7414B98020A74C8EBC8D8E01D50CB2BD~ATpl~Ecommon~Content.html>)

## Integration durch würdevolle Behandlung

Im Gespräch mit ZEIT online (*Susanne Schmetkamp*) am 13.6.2007 sagte der Architekt Paul Böhm u.a.:

... Ich glaube, dass solche Aussagen wie die von Ralph Giordano Öl ins Feuer gießen. Dass man mit dem Islam Probleme hat, kann ich verstehen, genauso wie ich auch verstehen kann, wenn man Probleme mit der Geschichte des Christentums hat. In dem Moscheebau eine Manifestation des Islamismus zu sehen, finde ich falsch. Ich sehe darin eher eine Öffnung dieser Religion in die Moderne. Natürlich gibt es vielerlei zu kritisieren. Dabei ist die Stellung der Frau nur ein Aspekt. Aber so wie ich das heute verstehe, handelt es sich bei diesen Themen weniger um Fragen der Religion als um kulturelle Fragen. Es wird vielleicht gar nicht viel anders als in der katholischen Kirche verlaufen, wo die Gleichberechtigung der Frau eine ähnliche Entwicklung genommen hat und immer noch nimmt. Ich bin davon überzeugt, dass, wenn man den Islam in unserer Gesellschaft ernst nimmt und offen betrachtet – und dafür finde ich diese Diskussionen auch wertvoll und wichtig –, dann wird sich das über die Jahre entwickeln. ...

*ZEIT online:* Dann wären da noch die 55 Meter hohen Minarette, die 34 Meter hohe Kuppel und 20.000 Quadratmeter Fläche, die auf Protest stoßen ...

*Böhm:* Das Gelände ist 4500 Quadratmeter groß, die Bruttogeschossfläche beträgt 20.000 Quadratmeter - nicht die Nutzfläche, das ist ein Unterschied. Drei

Geschosse sind allein im Keller mit Tiefgarage. Die Minarette und Kuppel wird man gar nicht so sehr in ihrer vollen Höhe wahrnehmen; sie stehen im Grundstücksinneren. Das wird alles nicht so erdrückend, wie viele Leute es befürchten. Für den Bau spielte das städtebauliche Umfeld eine Rolle. Wir haben versucht, zwischen dem gewachsenen Wohnquartier Ehrenfeld, den bis zu 70 Meter hohen Hochhäusern an der Inneren Kanalstraße und dem Fernsehturm mit zirka 260 Metern Höhe zu vermitteln.

*ZEIT online:* Werden also unnötig Ängste geschürt?

*Böhm:* Ich bin davon überzeugt, dass die Integration der Muslime dadurch vorangetrieben wird, wenn man sie würdevoll behandelt. Und das bedeutet eben auch, dass sie ihre Religion würdevoll und repräsentativ ausüben können. Dadurch kommen sie am ehesten in unserer Gesellschaft an.

<http://www.zeit.de/online/2007/24/moscheebau-koeln-boehm?page=all>

## Raus aus den Hinterhöfen!

In der TAZ vom 18.06.2007 setzt sich Jan Feddersen mit den Positionen der Moscheegegner auseinander:

Der Streit um die Moscheen von Köln und anderswo ist heuchlerisch – wer Integration will, darf muslimische Gotteshäuser nicht verstecken.

„... Eine kulturelle oder religiöse Praxis, die sich in Formen des Undergrounds zum Ausdruck bringen muss, fördert tatsächlich nur das, was man nicht will: eine Gesellschaftlichkeit, die sich bockig den Segnungen des Grundgesetzes verweigert. Man stelle sich vor, Christen oder Juden müssten sich demütigend vor der Errichtung ihrer sakralen Bauten Bürgerforen stellen und Bedingungen erfüllen, die weit in den Geltungsbereich des Religiösen fallen – und nur in diesen. Müssten erklären, warum – wie bei orthodoxen Juden – Frauen nicht gleichberechtigt neben Männern Platz nehmen dürfen, hätten zu erläutern, warum Frauen kein Priesterinnenamt übernehmen dürfen. Gemessen an unserer Verfassung und den Wünschen, die unsereins mit dieser Präambel allen Gesellschaftlichen hegen mag, müssten die katholische Kirche und die Gemeinde der orthodoxen Judenheit wegen Verletzung von Grundrechten geschlossen werden.

Auch die gegen Moscheebauten vorgebrachten Argumente ziehen nicht, jedenfalls nicht an dieser Stelle, nicht mit Blick auf diese Debatte. Dass beispielsweise der Bauträger jener projektierten Moschee in Köln-Ehrenfeld die Ditib, die quasi auf der Zahl- wie Moralrolle der Türkei stünde. Und was sagen jene dann zu katholischen Kirchen? Dass sie im Zweifelsfall sich vom Papst abgewandt haben?

Absurd, vollständig obskur als Argumentationsfigur. Alle Einwände gegen das muslimische Begehren heucheln, denn sie gehen nicht um die Sache, die unter dem Schirm des Grundgesetzes Schutz verdient hat, sondern um Vorurteiliges: Man maßt sich an, etwas mitzudefinieren, was mitzubestimmen jede Freikirche, jede katholische Konferenz oder jede jüdische Versammlung sich mit gesetzlich geschützten Gründen verbitten würde. Da bestimmt eine Mehrheit über eine Minderheit. ...

Kurzum, zur Pointe am Schluss: Moscheen in Kölns Viertel Ehrenfeld, in Pankow oder andernorts, jedenfalls nicht in Hinterhöfen, reichen nicht. Das sind nur Läppergesten. Warum regt Wolfgang Schäuble nicht an, weshalb sollte nicht möglich sein, auch die Silhouette der Hauptstadt zu verändern? Für eine Moschee also in Berlins Mitte, an einer Prachtstraße, am besten Unter den Linden. Dort, wo alle klassischen Insignien des modernen Deutschland Zeichen gesetzt haben.

2011 soll dort das Schloss wieder aufgebaut worden sein, seis drum. Doch weshalb nicht einen Platz noch finden für eine, meinetwegen bauhausianisch gestylte, Moschee? Mit Minaretten und Kuppel? Smart, hübsch, präsentabel, zum Abgeben prachtvoll. Glänzend, einladend, Neugier weckend, respektvoll? Was spricht dagegen, unseren neuen BürgerInnen zu zeigen: Das ist das Symbol dessen, was in Deutschland auch sein kann – eine Anerkennung, die mit Leben zu erfüllen ist?

... Denn darum soll es uns doch gehen: Die Muslime dazu zu verführen, durch den Moscheebau freiwillig die fundamentalistischen Strömungen ihres Glaubens trocken zu legen, sie von Mutmaßlichkeiten der Dissidenz zu lösen: Das Christentum hat doch in diesem Sinne auch „kastriert“ werden können!

(<http://www.taz.de/index.php?id=846&id-493&cHash=4ec2e6e7da>  
Moscheebau)

## Ein Ohr für redlich vorgetragene Skepsis

Im Kölner Stadtanzeiger 19.06.07 kommentiert Joachim Frank das Ergebnis der weiter oben zitierten Umfrage:

Das Volk ist reifer, als Politiker fürchten und Populisten hoffen: Die Kölner befürworten den Neubau einer repräsentativen Moschee in Ehrenfeld, lehnen aber die Pläne mit großer Kuppel und Minaretten ab. Dieses ebenso differenzierte wie eindeutige Votum entzieht sich einerseits allen Versuchen rechtsextremer Splittergruppen, auf einer fremdenfeindlichen Welle in die Mitte der Gesellschaft zu reiten. Umgekehrt zeigt sich, wie gefährlich es ist, die Menschen unter die Meinungskuratel der politischen Korrektheit zu stellen: Wer gegen die Moschee ist, der kann doch nur außerhalb des demokratischen Konsenses stehen – diese denkfaule Abgrenzungsstrategie ist an einer Bürgerschaft gescheitert, die sich selbstbewusst ihr eigenes Urteil bildet. ...

Eine Zentralmoschee in Köln sollte schon den Anschein vermeiden, für den Bau spielten ähnliche Fantasien (Expansionsstreben. *Red.*) eine Rolle. Als Versammlungsraum für die Gläubigen hat sie würdig und geräumig, aber nicht unbedingt imposant zu sein. Die Türkisch-Islamische Union Ditib als Bauherrin muss sich entscheiden: Will sie die Moschee auch als Symbol für das Miteinander der Religionen und Kulturen, muss sie die Herzen der Menschen gewinnen. ...

Deshalb sind Ditib und Politik gut beraten, dem erklärten Willen der Bürger zu entsprechen. Nicht aus Willfährigkeit, sondern aus Einsicht. Das Sympathische an den Kölnern ist ja, dass sie ihre Wunschvorstellung gleich mitgeliefert haben. Hinter einem verkleinerten Entwurf stünden fast zwei Drittel aller Bürger. Das ist eine Mehrheit, auf die sich bauen lässt. Auch die Moschee.

(<http://www.ksta.de/jks/artikel.jsp?id=1179819832783>)

# Islam in Deutschland – Religion zwischen Integration und interkulturellem Konflikt

*Alexander Niedermeier*

## A. Der Islam im gegenwärtigen gesellschaftlichen Diskurs der BRD

Der Islam ist heute zu einem wichtigen Bestandteil des politisch-gesellschaftlichen Diskurses in der Bundesrepublik Deutschland geworden. Es wird, so scheint es, von einer vor dem Hintergrund von Globalisierung, sozio-ökonomischer Präkarisierung und der sich im Umbruch befindlichen weltpolitischen Konstellation verunsicherten deutschen Gesellschaft als Bedrohung gleichermaßen für die eigene Identität, den eigenen Wohlstand und nicht zuletzt die nationale wie internationale Sicherheit wahrgenommen.

Diese Verunsicherung und Vorurteilsbeladenheit wird reflektiert in Debatten um die Errichtung von Moscheen oder das Tragen von Kopftuch und Schleier und die Forderung an Muslime, ihre Treue zum deutschen Grundgesetz in weit-aus expliziterer Weise als von anderen BürgerInnen verlangt, unter Beweis zu stellen.

Erst im Mai 2007 trat diese Problematik vor dem Hintergrund der Pläne für den Bau einer Moschee in Köln wieder eklatant zu Tage. Hierbei hat der Publizist Ralph Giordano dazu aufgerufen, den Bau der Moschee zu stoppen, weil die Integration der Muslime in Deutschland gescheitert sei. Auch wurde die Linke schlechthin als „gnadenloser Verneiner berechtigter Eigeninteressen“ gescholten.<sup>1</sup> Mit diesen Ansichten allerdings steht Giordano keineswegs allein da. Selbst wenn man von rechtspopulistischen Bewegungen absieht, so erheben sich doch zahlreiche Stimmen, die in einer Moschee weniger ein Gotteshaus sehen denn eine Keimzelle politisch-religiösen Extremismus.<sup>2</sup> Es drückt sich darin eine „Unheimlichkeitserfahrung“<sup>3</sup> angesichts der neuen Sichtbarkeit der islamischen Religion in Deutschland aus.

Diese Sichtbarkeit zeigt sich auch in Form des Kopftuchs. Mit großer Vehemenz wird etwa eine Debatte um die Frage nach dem schädlichen Einfluss von Lehrerinnen mit Kopftuch geführt. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht bereits klar gelegt, dass das Tragen eines Kopftuches auch während des Unterrichts grundgesetzlich geschützt ist. Dass dennoch die Möglichkeit einer gesetzlichen Einschränkung für den Fall eines eventuell gestörten Schulfriedens gemacht wurde, ist in den Augen vieler Fachleute bedauerlich: Denn gerade durch

derartige Verbote werde das Kopftuch erst recht zu einem Symbol muslimischer Ab- und Ausgrenzung statt der Integration, wie etwa der ehemalige Bundesverfassungsrichter Mahrenholz erklärte.<sup>4</sup> Ferner wies Mahrenholz auf das ebenfalls im Grundgesetz verbürgte elterliche Erziehungsrecht hin, welches es (auch muslimischen) Eltern ermögliche, ihre Kinder vom gemischten Sportunterricht fernzuhalten. Während die Forderung nach einer Trennung der Geschlechter in anderen Kontexten, sei es in lernpsychologischer Hinsicht oder aber auch mit Blick auf christliche Nonnenschulen, regelmäßig begrüßt wurde, führte sie vor dem Hintergrund einer muslimisch-religiösen Begründung zu kontroversen Diskussionen.

Dabei wurde immer wieder auch die Idee einer deutschen Leitkultur bemüht, ohne allerdings genau zu benennen, was darunter zu verstehen sei, oder eventuell sogar zu berücksichtigen, dass auch muslimische Einflüsse, welche Deutschland als langjähriges Einwanderungsland in sich aufgenommen hat, selbst schon Teil dieser deutschen Kultur geworden sein könnten. Immerhin leben derzeit mehr als 3,2 Millionen Muslime in Deutschland, viele davon bereits in der dritten oder vierten Generation. Etwa eine halbe Million Muslime mit Migrationshintergrund sind Bundesbürger mit einem deutschen Pass. Hinzu kommt die wachsende Zahl von (Neu-)Muslimen ohne Migrationshintergrund. Somit lässt sich die Erkenntnis, welche auch Innenminister Schäuble jüngst geäußert hat, nicht mehr bestreiten: Der Islam ist Teil der deutschen Gesellschaft.

Just vor diesem Hintergrund wurde auf der Zweiten Islamkonferenz dann auch ein eindeutiges Bekenntnis zur „Werteordnung der deutschen Gesellschaft“ gefordert, welche ohne große vorherige Diskussion per Unterschrift seitens der teilnehmenden muslimischen Verbände unter das Ergebnisprotokoll der gleichnamigen Arbeitsgruppe hätte geleistet werden sollen. Dass dies mehr zu weiteren Friktionen und neuen offenen Fragen führte, denn zu einem Zuwachs an gegenseitigem Vertrauen, vermag wenig zu überraschen. Ein klares Bekenntnis zum Grundgesetz sei, wie Ayyub Axel Köhler, der Vorsitzende des Zentralrats der Muslime in Deutschland (ZMD), betonte, eine Selbstverständlichkeit. Und in der Tat lässt sich auf der Homepage des Zentralrats eine derartige Positionsbekundung in Form der Grundsatzserklärung des ZMD zur Beziehung der Muslime zum Staat und zur Gesellschaft (<http://zentralrat.de/3035.php>) finden. Ein Bekenntnis zu einer deutschen Wertordnung hingegen sei problematisch, da dieser Begriff völlig beliebig und interpretierbar sei.<sup>5</sup> Das sieht auch Mahrenholz so, welcher in einem Interview sagte:

„Ich weiß nicht, was die ‚deutsche Werteordnung‘ ist. Wenn es darum geht, dass alle Bürger das Grundgesetz respektieren, dann stimme ich natürlich zu. Aber Werteordnung ist ein schwammiger Begriff. Das kann von der Nächstenliebe bis hin zur freiheitlichen Staatsordnung gehen. Die Grundrechte der Verfassung dagegen sind als Normen definiert und damit fassbarer.“<sup>6</sup>

Welch fragwürdigen Formen die Betonung nicht näher bestimmter Werte annehmen kann, zeigt sich in den jüngsten Bestrebungen des durch populistisch-polarisierende Publikationen hervorgetretenen Autors und früheren FAZ-Redakteurs Udo Ulfkotte, der beabsichtigt, im Frühjahr 2008 mit einer islamkritischen Partei bei den Hamburger Bürgerschaftswahlen anzutreten, welche sich, so Ulfkotte, „gegen die schleichende Islamisierung Europas wendet“<sup>7</sup>. Dass diese

Haltung einer Integration und einem Zusammenleben unterschiedlicher Kulturen und Religionen nicht dienlich sein kann, muss nicht betont werden.

Das Gegenteil ist der Fall, wie Mahrenholz zu Recht betont: „Integration hat eine einfache Philosophie: Respekt der Muslime vor unserer Rechtsordnung, Respekt der Mehrheitsgesellschaft vor ihrer Kultur.“<sup>10</sup> Damit dies jedoch funktioniert, müssen beide Seiten bereit sein, ihren Beitrag zu leisten. Das geht nicht ohne Anstrengung und erfordert insbesondere, sich ernsthaft und intensiv mit den Ideen, Vorstellungen, Gedanken, Rechts- und Wertvorstellungen, der Geschichte und den Strukturen des anderen auseinanderzusetzen. Das Internet kann dabei eine wertvolle Hilfe sein. In diesem Sinne wurde versucht, eine Auswahl von Internetquellen zusammenzustellen, welche es ermöglichen, sich mit den unterschiedlichsten Aspekten des Islam auseinanderzusetzen. Hierbei wird es möglich sein, interessante und unerwartete Einblicke und neue und überraschende Erkenntnisse zu gewinnen. Als Beispiel sei Gustav Seibt erwähnt, welcher zu Recht feststellte: „Dass Christentum und Demokratie nicht zusammenpassen, davon war 1850 halb Europa überzeugt. Der Glaube, Islam und Demokratie schlossen sich aus, steht auf keinen besseren Füßen.“<sup>9</sup>

## B. Ausgewählte Internetquellen rund um den Islam in Deutschland

### 1. Grundlegende Internetquellen, die den Islam allgemein und umfassend behandeln

<http://www.islam.de/>

Diese vom Zentralrat der Muslime in Deutschland (ZMD) betriebene Internetseite wird im Monat mehr als 600.000-mal aufgerufen. Das Angebot reicht von einer virtuellen Bibliothek über Islamforen bis hin zu einem so genannten Muslimführer. Während sich die Seite grundsätzlich an Muslime wie Nicht-Muslime richtet, sind einige Bereiche vor allem als Ratgeber für den muslimischen Alltag konzipiert. Vorrangig dürften die Nachrichtensektion (*News; Aus aller Welt*), die virtuelle Bibliothek (*Vibliotheek*) und der Bereich *Islam.de* für den interessierten Nicht-Muslim von besonderer Bedeutung sein.

Während *News* teils tagesaktuelle, teils ältere Beiträge zu politischen Fragestellungen und Entwicklungen in der Bundesrepublik, die den Islam betreffen, bietet, finden sich im zweiten Abschnitt (*Aus aller Welt*) Textbeiträge zu den Islam betreffenden internationalen Ereignissen und Entwicklungen. In *Hintergrund und Debatte* finden sich Essays und Hintergrundanalysen- bzw. -kommentare zu vorwiegend kontroversen Themen rund um den Islam in der deutschen Gesellschaft.

Die *vibliotheek* bietet Informationen zu religiösen Aspekten des Islam, u.a. „*Was ist Islam*“ (<http://islam.de/72.php>) z.B.: Gottesbild, Einheitsgedanke, Pflichten der Muslime, alle Verse (Suren) des Koran (<http://islam.de/25.php>) mit ihren

(transkribierten) arabischen und deutschen Namen sowie den deutschen Volltext, Wissenswertes rund um das Gebet (<http://islam.de/27.php>), eine Auswahl von Hadithen (<http://islam.de/1426.php>), und unter *Muhammad* eine Weiterleitung auf <http://muhammad.islam.de/>.

Neben der vibliothek ist *islam.de* nützlich und aufschlussreich. *Islamforen* (<http://islam.de/1644.php>) Meinungen und Kommentare zu den Ereignissen vom 11. September 2001 und seinen Folgen für Muslime in Deutschland, aber auch zu Themen wie der Islamischen Charta des Zentralrats der Muslime oder zum Euro-Islam. Ferner: *Leserbriefe* (<http://islam.de/1645.php>) und *Isl. Feiertage* (<http://islam.de/2860.php>).

Die beiden Rubriken *Muslimführer* und *Service* richten sich vorrangig an muslimische Individuen und Einrichtungen, können jedoch auch für Nicht-Muslime von Interesse sein: *FAQ-Liste* (<http://islam.de/1640.php>) mit Fragen aus den Bereichen Ehe und Familie, Ernährung, Finanzen, Tod, Religionsausübung oder jüdisch-christliches Verhältnis; *Islam im Web* (<http://islam.de/1639.php>); *Selbstdarstellungen* (<http://islam.de/112.php>). *Service* bietet u.a. *TV-Tips* (<http://islam.de/4924.php>) mit dem *Orientbasar* (<http://islam.de/2588.php>) ein virtueller Marktplatz für Produkte rund um das Thema Islam.

<http://www.swr.de/islam/-/id=1550052/psrnpd/index.html>

Interessante Informationen und Beiträge finden sich unter *Islam – so nah, so fremd* auf den Internetseiten des Südwestdeutschen Rundfunks (SWR).

Was die Audiobeiträge anbelangt, (<http://www.swr.de/islam/-/id=1550052/psrnpd/index.html>) so handelt es sich hierbei um Features aus dem SWR-Programm, welche etwa die Sexualität im Islam ebenso thematisieren wie private oder geschäftliche Reisen in islamische Länder. Die Textbeiträge sind in die Hauptgruppen *Miteinander leben*, *Konflikte & Ängste*, *Religion & Alltag* untergliedert. Hier finden sich neben eher trivialen Reisetipps auch durchaus anspruchsvolle Gedanken. Unter *Religion & Alltag* (<http://www.swr.de/islam/religion/-/id=1550012/fpa6rp/index.htmlv>) finden sich Beiträge zu den Grundlagen des islamischen Glaubens. Themen etwa sind die gemeinsamen Wurzeln der monotheistischen Religionen, islamisches Recht/Scharia, die Rolle der Frau, innerislamische Glaubensrichtungen (Sunniten, Schiiten) und religiöse Vorschriften von Ernährung bis hin zur Bestattung. Der Dialog zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen in der Bundesrepublik wird unter *Miteinander leben* (<http://www.swr.de/islam/miteinander/-/id=1549992/1h9hri0/index.html>) thematisiert. Behandelt werden dabei neben allgemeinen Aspekten konkrete Fragen wie Schule und Integration, Islamunterricht für Polizisten oder interkulturelle partnerschaftliche Beziehungen. Unter *Konflikte & Ängste* (<http://www.swr.de/islam/konflikte/-/id=1550002/9b45ms/index.html>) werden Themen aufgegriffen, welche den Islam in einem Spannungsfeld zwischen deutscher Leitkultur und Furcht vor islamischem Terrorismus zeigen.

Besonders positiv zu erwähnen ist das Online-Islamlexikon (<http://www.swr.de/islam/lexikon/-/id=1550022/nid=1550022/did=1552052/b466ko/index.html>). Es bietet mit seinen mehr als 400 Einträgen ausführliche Erklärungen zu wichtigen Themenbereichen des Islam sowie weiterführende Literaturhinweise.

Literaturempfehlungen allgemeinerer Natur finden sich ebenfalls auf den Seiten des SWR (<http://www.swr.de/islam/-/id=1550052/nid=1550052/did=1608454/p5bbel/index.html>). Ferner: eine interaktive Weltkarte (<http://www.swr.de/islam/-/id=1550052/nid=1550052/did=1611770/cpw4ud/index.html>), eine Bildergalerie mit Zeugnissen islamischer Baukunst (<http://www.swr.de/islam/id=1550052/nid=1550052/did=1650618/pv=gallery/1uin8ko/index.html>) sowie ein Islamquiz (<http://www.swr.de/islam/-/id=1550052/psrnpd/index.html>).

### www.qantara.de

Das arabische Wort „qantara“ bedeutet Brücke. Und das Bauen von Brücken zwischen dem Islam und anderen Kulturen und Religionen ist das Ziel, das die *Bundeszentrale für politische Bildung*, die *Deutsche Welle*, das *Goethe-Institut* und das *Institut für Auslandsbeziehungen* verfolgen, welche die Internetseite gemeinschaftlich betreiben. Der Internetauftritt findet in den vier Sprachen Deutsch Englisch, Türkisch und Arabisch statt.

Der Besucher der Seite soll an den aktuellen politischen, sozialen und kulturellen Diskursen teilhaben, die innerhalb der islamischen Welt und zwischen der islamischen Welt und anderen Zivilisationen stattfinden. Rubriken: *Dialoge* ([http://www.qantara.de/webcom/showarticle.php/\\_c-625/\\_lkm-3330/i.html](http://www.qantara.de/webcom/showarticle.php/_c-625/_lkm-3330/i.html)). Intellektuelle aus unterschiedlichen Kulturkreisen diskutieren zu Themen wie etwa „Muslime und Integration in Europa“ ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-625/\\_nr-7/\\_p-1/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-625/_nr-7/_p-1/i.html)), „die Vereinbarkeit von Scharia und Menschenrechten“ ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-625/\\_nr-6/\\_p-1/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-625/_nr-6/_p-1/i.html)), „Antisemitismus und Nahostkonflikt“ ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-625/\\_nr-5/\\_p-1/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-625/_nr-5/_p-1/i.html)), „Frauen im Umfeld der vorschreitenden Globalisierung“ ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-625/\\_nr-4/\\_p-1/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-625/_nr-4/_p-1/i.html)), „Krieg im Irak“ ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-625/\\_nr-2/\\_p-1/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-625/_nr-2/_p-1/i.html)); Rubriken: *Politik* ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_softlink.php/\\_c-273/\\_lkm-63/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_softlink.php/_c-273/_lkm-63/i.html)); *Gesellschaft* ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_softlink.php/\\_c-284/\\_lkm-66/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_softlink.php/_c-284/_lkm-66/i.html)); *Kultur* ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_softlink.php/\\_c-294/\\_lkm-67/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_softlink.php/_c-294/_lkm-67/i.html)). Diese bieten einen sehr gut recherchierten Einblick in die aktuellen Entwicklungen in der islamischen Welt beziehungsweise in anderen Regionen, sofern sie für den interkulturellen Dialog von Relevanz sind. Noch tiefere Einblicke bieten die zahlreichen Dossiers, welche sich sowohl themenbezogen über die erwähnten Rubriken erreichen lassen, oder aber direkt über den Link *Dossiers* ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_softlink.php/\\_c-495/\\_lkm-1012/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_softlink.php/_c-495/_lkm-1012/i.html)). Im Bereich der Politik behandeln die Dossiers etwa die Themen Islamismus ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-638/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-638/i.html)), Türkei und EU ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-297/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-297/i.html)) sowie Demokratie und Zivilgesellschaft ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-494/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-494/i.html)). Die Themen aus den Bereichen Gesellschaft und Kultur umfassen etwa Reformislam ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-578/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-578/i.html)), interkulturelle Reisen in Vergangenheit und Gegenwart ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-589/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-589/i.html)), die Rolle von Frauen in der islamischen Welt ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-502/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-502/i.html)), die

Bedeutung des Internets in der islamischen Welt ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-491/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-491/i.html)), deutsch-arabischen Literaturaustausch ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-243/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-243/i.html)), Kino im Iran ([http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-543/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-543/i.html)).

Abgerundet wird das Angebot durch eine Sammlung von Internetlinks zu relevanten Themenfeldern sowie eine Rubrik für Leserbriefe, die es erlaubt, selbst aktiv in den Dialog einzutreten.

[www.al-sakina.de/](http://www.al-sakina.de/)

Ziel der Internetseite ist es, ein positives Bild vom Islam zu vermitteln und auf die Gemeinsamkeiten von Islam und Christentum zu verweisen. Gleichzeitig soll sich die Seite zu einer Sammlung von Informationsangeboten für Muslime und Nichtmuslime entwickeln.

Auf der Startseite (<http://www.al-sakina.de/home.html>) finden sich aktuelle Beiträge und Weiterleitungen zu Artikeln, Dossiers und Dokumentationen rund um aktuelle Themen wie etwa die Kopftuchdebatte oder den Streit um die Mohammed-Karikaturen. *Rubriken:* Artikel mit längeren Textbeiträgen zu aktuellen wie grundsätzlicheren Fragen des Islam z.B. Rolle der Propheten im Islam (<http://www.al-sakina.de/inhalt/artikel/Propheten/propheten.html>); die Aussagen von Jesus in Koran und Hadith ([http://www.al-sakina.de/inhalt/artikel/worte\\_jesu/worte\\_jesu.html](http://www.al-sakina.de/inhalt/artikel/worte_jesu/worte_jesu.html)); Islam in den Medien ([http://www.al-sakina.de/inhalt/artikel/islam\\_medien/islam\\_medien.html](http://www.al-sakina.de/inhalt/artikel/islam_medien/islam_medien.html)); Islam als Projektionsfläche politischer Ablenkungsmanöver ([http://www.al-sakina.de/inhalt/artikel/Projektion\\_Islam/projektion\\_islam.html](http://www.al-sakina.de/inhalt/artikel/Projektion_Islam/projektion_islam.html)); *Hadith* (<http://www.al-sakina.de/inhalt/hadith/hadith.html>) mit Aussprüchen des Propheten Mohammad (Hadithe); *Online-Lexikon*; *Studien* (<http://www.al-sakina.de/inhalt/studien/studien.html>). Raum zur Veröffentlichung wissenschaftlicher Arbeiten; *Bibliothek* (<http://www.al-sakina.de/inhalt/bibliothek/bibliothek.html>): Texte, aber auch Audiodateien sowie Links auf interessante Texte und Dokumente anderswo im Internet. Besonders schön ist die Audiovisuelle Bibliothek (<http://www.al-sakina.de/inhalt/bibliothek/audio/audio.html>), in welcher sich zitierte Koransuren ebenso als Hördateien finden lassen wie der Gebetsruf (al-Adhan) oder eine Auswahl muslimischer Musik. Zudem können verschiedene Musikvideos herunter geladen werden; *Wege zum Islam* (<http://www.al-sakina.de/inhalt/konversion/konversion.html>) Erfahrungsberichte bekannter Konvertiten zum Islam. Unter anderen Malcom X (<http://www.al-sakina.de/inhalt/konversion/malcolm/malcolm.html>) oder Yusuf Islam (<http://www.al-sakina.de/inhalt/konversion/Yusuf/yusuf.html>); *Literaturhinweise* (<http://www.al-sakina.de/literatur/literatur.html>), sowie eine Bildergalerie (Rubrik: Galerie; <http://www.al-sakina.de/inhalt/galerie/galerie.html>).

## 2. Internetquellen zu den theologisch-religiösen Aspekten des Islam

<http://www.religionen-in-hannover.de/islam.htm>

Die von der Regionalgruppe Hannover der Weltkonferenz der Religionen für den Frieden und dem Aktionskreis der Religionen und Kulturen Hannover betriebene Internetseite gibt einen Überblick und vermittelt einen Einstieg in die Glaubenswelt von Juden, Buddhisten, Hindus, Bahá'is, Christen – und Muslimen. Obgleich sich der Fokus primär auf Hannover richtet, ist die untersuchte Webseite zum Islam dennoch erwähnenswert, bietet sie doch erste grundlegende und wertneutrale Informationen zu den Grundzügen des islamischen Glaubens (<http://www.religionen-in-hannover.de/glaube.htm>) sowie zur schiitischen Variante des Islam (<http://www.religionen-in-hannover.de/schia.htm>).

<http://www.mohr.de/pdf/rggislam.pdf>

Unter der angegebenen Verknüpfung findet sich der Lexikonartikel „Islam“ aus dem Werk *Religion in Geschichte und Gegenwart, Band 4* der Ausgabe von 2007. Der Lexikonartikel besteht aus Einzelbeiträgen zu Themen wie religiöse Grundlagen, Entstehung und Verbreitung des Islam in Geschichte und Gegenwart, Sunniten und Schiiten, islamisches Recht, islamische Philosophie, Islam und Christentum beziehungsweise Islam und Judentum, Islam in Europa und in den USA sowie Politischer Islamismus.

<http://muhammad.islam.de/7313.php>

Das Angebot dieses Internetauftritts ist darauf gerichtet, ein möglichst umfassendes Bild des Propheten Mohammed zu bieten. In der Rubrik *Geschichte* finden sich historische Begebenheiten im Zusammenhang mit Mohammed. Insbesondere erwähnenswert ist die Sira des Propheten in 26 Teilen (<http://muhammad.islam.de/7336.php>). Unter der Rubrik *Geliebt und umstritten* finden sich Artikel, welche sich mit der Bedeutung von Mohammed und seiner Rezeption in Orient und Okzident auseinandersetzen. Auf der Seite finden sich zahlreiche Beiträge, welche bereits in der Zeitung *Die Welt* erschienen sind.

<http://www.inid.de/>

Im Internetangebot des Instituts INID e.V., das sich zum Ziel gesetzt hat, Institutionen wie Schulen, Behörden und Firmen über den Islam zu informieren, finden sich grundlegende Informationen zum Islam (<http://www.inid-ev.de/pages/wissenswertes.php>). Besonders betrachtenswert sind die Kalligraphien, welche sich unter der gleichnamigen Rubrik (<http://www.inid-ev.de/pages/kalligraphie.php>) aufrufen lassen. Die Kalligraphien werden von einer arabischen Umschrift sowie einer deutschen Übersetzung begleitet.

<http://www.ansary.de/Gebet/Gebet%20Ablauf.html>

Unter der angegebenen Verknüpfung findet sich eine sehr schön aufbereitete Übersicht zu Vorschriften und Ablauf des Gebetsrituals im Islam. Der Beitrag ist Teil der Seite [www.ansary.de](http://www.ansary.de), welche von einer Privatperson betrieben wird und deren Professionalität bisweilen eher zweifelhaft erscheint. Die weiteren Beiträge und Rubriken des Internetauftritts sind von sehr unterschiedlicher Qualität. Der Gebetsablauf jedoch ist sachlich und anschaulich dargestellt, weshalb sich der Blick hierauf durchaus lohnt.

<http://www.eslam.de/>  
<http://www.al-islam.com/ger/>

Die beiden Internetverknüpfungen bieten ebenfalls Informationen zu zahlreichen Aspekten rund um den Islam als Religion. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Informationen in religiöser wie politischer Hinsicht nicht immer neutral sind. Während die Seite <http://www.eslam.de/> in enger Kooperation mit der *Iranischen Botschaft in Berlin* unterhalten wird, wird die Seite <http://www.al-islam.com/ger/> vom *Saudi-Arabischen Ministerium für Islamische Angelegenheiten, Stiftungen, Beratung und Aufruf zum Islam* betrieben. Neben missionarischen Intentionen gilt es insbesondere, die unterschiedlichen Islamverständnisse der Betreiber beziehungsweise Förderer der Webseiten zu beachten, also Wahabismus im Falle Saudi-Arabiens und des Schia-Islam im Falle des Iran.

<http://mitglied.lycos.de/Quran/DieSuren.html>

Unter der angegebenen Verknüpfung finden sich ausgewählte Suren des Koran in Arabisch und Deutsch, z.T. mit Kommentar.

<http://gruppen.tu-bs.de/studver/islam-sv/islam/wamy02.htm#utitel01>

Unter der angegebenen Verknüpfung finden sich Aussagen und Zitate von Wissenschaftlern zu Koran und Koranforschung.

[http://www.sermon-online.de/search.pl?d1=Islam+und+Christentum&lang=de&author=48 =>](http://www.sermon-online.de/search.pl?d1=Islam+und+Christentum&lang=de&author=48)

Sermon-online versteht sich als Datenbank für Predigten und religiöse Äußerungen unterschiedlichster Provenienz. Hier lassen sich diverse Medien zu Themen rund um den Islam bzw. zu Islam und Christentum finden. Neben Texten sind dies insbesondere auch Audiodateien wie etwa ein Vortrag zu Techniken der islamischen Koranlegung von etwa 60 Minuten Dauer (<http://www.sermon-online.de/search.pl?lang=de&id=1120&title=&biblevers=&searchstring=&author=0&language=0&category=0&play=0>).

### 3. Internetquellen zum Islam als Phänomen des gesellschaftlichen Alltags in Deutschland

#### 3.1 Institutionalisierte Islam in Deutschland

<http://www.zentralrat.de/>

Der Zentralrat der Muslime in Deutschland (ZMD) kann nicht für sich in Anspruch nehmen, für alle Muslime in Deutschland oder gar den Islam schlechthin zu sprechen, doch stellen seine Verlautbarungen wichtige Wegmarken im deutschen Diskurs zwischen Muslimen und Nicht-Muslimen dar. Ein zentrales Dokument, nämlich die *Islamische Charta*, welche als Grundsatzklärung des ZMD zur Beziehung der Muslime zum Staat und zur Gesellschaft zu verstehen ist, lässt sich in mehreren Sprachen (Deutsch, Englisch, Französisch und Türkisch) abrufen (deutsche Version unter <http://zentralrat.de/3035.php>). Neben dieser Grundsatzklärung finden sich auf der Seite unter den Pressemitteilungen (<http://zentralrat.de/2597.php>) auch aktuelle Stellungnahmen des ZMD zu Ereignissen und Entwicklungen. Zudem existieren *Archive* (<http://zentralrat.de/include.php?site=zmd/archiv>) mit älteren Pressemitteilungen sowie sonstigen Veröffentlichungen und Verlautbarungen des ZMD zu unterschiedlichen Themen.

Mit Hinblick auf die angedeutete Problematik der Repräsentationsdefizite ist ein Blick auf das Selbstbild des ZMD unter *ZMD stellt sich vor* (<http://zentralrat.de/2594.php>) erhellend. Ferner lassen sich Satzung (*Satzung*; <http://zentralrat.de/2596.php>) und Personalien (*Mitglieder/Gremien*; <http://zentralrat.de/2593.php#beauftragte>) einsehen.

<http://www.deutsche-muslim-liga.de/>

Die Deutsche Muslim Liga e.V. (DML) wurde im Jahre 1952 von einigen deutschen Muslimen in Hamburg gegründet und 1954 als religiöse Vereinigung ins Vereinsregister eingetragen. Die bundesweit tätige und ihrem Selbstverständnis nach als Interessenvertretung deutscher Muslime fungierende DML ist damit eine der ältesten islamischen Vereinigungen in Deutschland. 1992 erfolgte die Aufnahme der DML in die beim Präsidium des Deutschen Bundestages geführten öffentlichen Listen von Verbänden und deren Vertretern, womit der Verein zugleich das Anhörungsrecht erwarb. Zuletzt wirkte die DML als Gründungsmitglied an der Errichtung des Zentralrates der Muslime in Deutschland (ZMD) mit.

Vorrangige Zielgruppe der DML sind deutschstämmige und deutschsprachige Muslime. Wesentliches Anliegen der DML ist es dabei, zu demonstrieren, dass der Islam keine „Ausländerreligion“ ist, sondern einen integralen Bestandteil der deutschen Gesellschaft darstellt. Dies soll nicht zuletzt dadurch symbolisiert werden, dass nur deutsche Staatsangehörige Funktionsträger bei der DML werden können.

Auf der Internetseite finden sich in diesem Zusammenhang unter *DML stellt sich vor* die Grundprinzipien der Deutschen Muslim Liga.

Ferner: *Stellungnahmen* des DML zu aktuellen Themen wie etwa dem Kopftuchstreit sowie ein *Pressespiegel*, welcher die öffentliche Resonanz des Ver-

eins reflektiert und durchaus interessante Interviews enthält; *Vorträge*: Reden, Ansprachen und Vorträge zu unterschiedlichsten Themen rund um den Islam. Das Themenspektrum reicht von „Sterben und Tod im Islam“ (<http://www.muslim-liga.de/download/tod%20und%20sterben%20im%20islam.pdf>) bis hin zur Erörterung der Frage nach der Europareife der Muslime beziehungsweise der Muslimreife Europas (<http://www.muslim-liga.de/download/europa%20und%20islam.pdf>); *Über den Islam; Dialog*. Von besonderem Interesse ist hierbei die Dokumentation über „Christliche Kirchen in Islamischen Ländern“ (Bahrain: <http://www.muslim-liga.de/download/christl.kirchen%20bahrain1.pdf>; Kuwait: <http://www.muslim-liga.de/download/christentum%20in%20kuwait%20copy.pdf>; VAE: <http://www.muslim-liga.de/download/kirchen%20in%20den%20vae.pdf>).

Im Downloadbereich der Webseite u.a.: das über 400 Seiten starke Online-Buch *At-Tafsir* von Amir Zaidan, eine philologisch-islamwissenschaftliche Erläuterung des Korantextes; (<http://www.muslim-liga.de/download/at-tafsir.pdf>), und zum anderen der *Einkaufsführer für Muslime*, den die Verbraucherzentrale des Landes Bremen herausgegeben hat. (<http://www.muslim-liga.de/download/einkaufsfuehrer.pdf>).

### 3.2 Internetquellen zum Dialog von Islam und Christentum

<http://cms.ifa.de/info/dossiers/euro-islam/>

Als Teil seines Internetauftritts bietet das vom Auswärtigen Amt, dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Stuttgart geförderte Institut für Auslandsbeziehungen (ifa) ein Dossier zum euro-islamischen Kulturdialog. Hierbei versteht sich das ifa als Impulsgeber zur interkulturellen Verständigung zwischen Europa und der islamischen Welt.

Als Kernstück dieser Bemühungen darf das *ifa-Forum Dialog und Verständigung* (<http://cms.ifa.de/info/dossiers/euro-islam/forum/>) gesehen werden. Vor dessen Hintergrund wurden bislang mehrere Projekte und Maßnahmen realisiert, u.a.: die Studie *Krieg-Repression-Terrorismus. Politische Gewalt und Zivilisation in westlichen und muslimischen Gesellschaften* des Politikwissenschaftlers Jochen Hippler mit Kommentaren des in den Niederlanden Islamwissenschaften und Humanismus unterrichtenden Nasr Hamid Abu Zaid sowie des Kairoer Politikprofessors Amr Hamzawy. Die Studie kann in Deutsch, Englisch und Arabisch (<http://cms.ifa.de/info/dossiers/euro-islam/forum/studie-krieg-repression-terrorismus/>) heruntergeladen werden. Ebenfalls interessant sind die Ergebnisse der Konferenz „Positive Rollenmodelle“, zur Rolle der Frau in islamischen Ländern bzw. von Musliminnen in Deutschland. Allgemeines zur Konferenz unter (<http://cms.ifa.de/info/dossiers/euro-islam/forum/positive-rollenmodelle/>), ausführlicher Konferenzbericht in englischer Sprache ([http://cms.ifa.de/fileadmin/content/publikationen/downloads/frauen\\_doku\\_k.pdf](http://cms.ifa.de/fileadmin/content/publikationen/downloads/frauen_doku_k.pdf)); *Report „Der Westen und die islamische Welt“* (<http://cms.ifa.de/info/dossiers/euro-islam/forum/islamreport/>) eine Bestandsaufnahme der westlich-muslimischen Beziehungen durch sechs Autoren aus islamisch geprägten Ländern.

Ferner: *Mediendialoge* (<http://cms.ifa.de/info/dossiers/euro-islam/dialogforen/>) – Konferenzen in Deutschland sowie in diversen islamisch-geprägten Staaten,

welche sich mit Themen im Kontext der Medien befassen, z.B. Konferenz zur politischen Instrumentalisierung kultureller Werte in den Medien (<http://cms.ifa.de/tagungen/md/dialoge-2006/mediendialog-schloss-neuhardenberg/>) oder zum Frauenbild in deutschen und arabischen Medien ([http://cms.ifa.de/tagungen/md/md\\_2005/dialog-rabat/](http://cms.ifa.de/tagungen/md/md_2005/dialog-rabat/)) mit weiteren Links.

Neben diesen eigenen Projekten bietet der Internetauftritt der ifa Zugriff auf Kooperationsprojekte wie z.B. [qantara.de](http://qantara.de) oder das Online-Magazin [universes-in-universe](http://universes-in-universe.org/deu/islamic_world/) ([http://universes-in-universe.org/deu/islamic\\_world/](http://universes-in-universe.org/deu/islamic_world/)), das auf Kunst fokussiert ist. Weiter: ein Führer durch nationale (<http://cms.ifa.de/info/dossiers/euro-islam/ausstellungen-in-deutschland/>) wie internationale (<http://cms.ifa.de/info/dossiers/euro-islam/ausstellungen-im-ausland/>) Ausstellungen in den Bereichen bildende Kunst, Design, Fotografie, Film etc. und das Angebot interkultureller *CrossCulture-Praktika* (<http://cms.ifa.de/foerderprogramme/crossculture/>).

<http://www.islaminstitut.de/>

Das Institut für Islamfragen der deutschen evangelischen Allianz („Islaminstitut“) wurde im Jahr 1999 als Gegenpol zu als missionarisch agierend wahrgenommenen muslimischen Organisationen geschaffen. Konkret geht es dem Institut vor allem darum, zu zeigen, wie der Islam sich selbst darstellt und versteht und den Vergleich zu christlichen Werten und der Realität der westlichen Gesellschaften herstellt. Die Zeitschrift *Islam und christlicher Glaube* (<http://www.islaminstitut.de/Zeitschrift.20.0.html>) behandelt die Frage nach der Rechtfertigbarkeit von Selbstmordattentaten oder das Verhältnis der muslimischen Dachorganisationen zum deutschen Staat. Hier werden allgemeinverständlich die Sicht des Korans und der islamischen Überlieferung ebenso präsentiert wie Äußerungen zeitgenössischer Theologen. Neben der Zeitschrift bietet das Institut *Sonderdrucke* zu ausgewählten Themen. (<http://www.islaminstitut.de/Sonderdrucke.22.0.html>). Ferner die Rubriken *News* (<http://www.islaminstitut.de/News-Archiv.36.0.html>), *Artikel* (<http://www.islaminstitut.de/Artikel.11.0.html>) mit Buchrezensionen sowie zumeist theologisch argumentierenden Artikeln (Islamische Sicht des Christentums, Islamische Theologie, Frauen und Familie im Islam, Vergleiche zwischen Christentum und Islam, Islamische Organisationen sowie Islamismus/Fundamentalismus/Politischer Islam) und die *Fatawa-Datenbank* (<http://www.islaminstitut.de/Fatawa-Archiv.39.0.html>), mit ausgewählte Rechtsgutachten islamischer Gelehrter. Jedoch sollte bei der Durchsicht und Verwendung des Materials keinesfalls die spezielle Perspektive der Betreiber aus den Augen gelassen werden, deren erklärte Intention die „Zurüstung von Christen zu einer angemessenen Begegnung mit Muslimen“ ist.

### 3.3 Internetquellen zur gesellschaftlichen Integration des Islam in Deutschland

[http://www.bamf.de/clin\\_042/nn\\_566316/SharedDocs/Anlagen/DE/Asyl/Publikationen/schriftenreihe-band-14,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/schriftenreihe-band-14.pdf](http://www.bamf.de/clin_042/nn_566316/SharedDocs/Anlagen/DE/Asyl/Publikationen/schriftenreihe-band-14,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/schriftenreihe-band-14.pdf)

Unter der angegebenen Verknüpfung lässt sich der Tagungsband zur Veranstaltung „Integration und Islam“, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchgeführt wurde heruntergeladen. Der Bericht kann zudem in Papierform beim BAMF bestellt werden ([http://www.bamf.de/clin\\_042/nn\\_566334/sid\\_001301622DBF349D7FF639B0DE29D5D6/SharedDocs/Anlagen/DE/Asyl/Publikationen/schriftenreihe-band-14.html\\_\\_nnn=true](http://www.bamf.de/clin_042/nn_566334/sid_001301622DBF349D7FF639B0DE29D5D6/SharedDocs/Anlagen/DE/Asyl/Publikationen/schriftenreihe-band-14.html__nnn=true))

[http://www.bmi.bund.de/nn\\_882848/Internet/Navigation/DE/Themen/Deutsche\\_Islam\\_Konferenz/deutschelislamKonferenz\\_\\_node.html\\_\\_nnn=true](http://www.bmi.bund.de/nn_882848/Internet/Navigation/DE/Themen/Deutsche_Islam_Konferenz/deutschelislamKonferenz__node.html__nnn=true)

Unter der oben angeführten Verknüpfung finden sich Informationen rund um die jüngste Deutsche Islamkonferenz.

[http://www.bpb.de/themen/NNAABC,0,0,Konfliktstoff\\_Kopftuch.html](http://www.bpb.de/themen/NNAABC,0,0,Konfliktstoff_Kopftuch.html)

Dieser Internetauftritt der Bundeszentrale für politische Bildung widmet sich ausführlich der Problematik Kopftuch und Integration. Hier wird die politische Debatte ebenso dargestellt wie die juristische, die religiöse und die feministische. Dazu Informationen zur Kopftuchdebatte jenseits der deutschen Grenzen auf europäischer Ebene.

[http://www.bamf.de/clin\\_042/nn\\_971400/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/Forschung/Expertisen/kelek-expertise,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/kelek-expertise.pdf](http://www.bamf.de/clin_042/nn_971400/SharedDocs/Anlagen/DE/Migration/Publikationen/Forschung/Expertisen/kelek-expertise,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/kelek-expertise.pdf)

Hierunter eine Expertise zur Teilnahme muslimischer Schüler und insbesondere Schülerinnen am schulischen Sport- und Schwimmunterricht sowie an Schulausflügen, die im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erstellt wurde. Bei der Lektüre des Dossiers gilt es zu beachten, dass die Erstellerin, die Soziologin Necla Kelek, selbst nicht frei von dezidierten Meinungen ist. So bezeichnete sie den Zusammenschluss muslimischer Verbände als eine „Versammlung muslimischer Stammesführer“. (zitiert nach Reimann) Auch vertritt sie die Auffassung, dass der (verhinderte) Bau von Moscheen in Deutschland keine Frage von Glaubensfreiheit sei<sup>12</sup>.

### 3.4 Muslimische Frauen in Deutschland

Einige Homepages sind speziell für muslimische Frauen entworfen worden und befassen sich mit Themen rund um die Rolle der Frau im Islam beziehungsweise den Alltag von weiblichen Muslimen.

<http://www.huda.de/>

Das seit 1996 als gemeinnütziger Verein anerkannte „Netzwerk für muslimische Frauen e.V.“ ist ein politisch unabhängiger Zusammenschluss muslimischer Frauen in Deutschland. Vom Netzwerk wird insbesondere die Zeitschrift HUDA (dt. Rechtleitung) herausgegeben, die als Forum für den Dialog zwischen muslimischen Frauen in Deutschland unabhängig von nationaler, sozialer oder kultureller Herkunft dienen soll. Die Seite bietet Zugriff auf Textbeiträge aus HUDA (<http://www.huda.de/zeitschrift/aktuelleausgaben/index.html>), welche sich aus einer feministisch-muslimischen Perspektive mit Frauenthemen im Kontext des Islam auseinandersetzen. Die Beiträge behandeln u.a. Islamisches Ehe- und Familienrecht (<http://www.huda.de/zeitschrift/aktuelleausgaben/50121196a009fcd07.html>), Aussagen des Koran zu Polygamie (<http://www.huda.de/zeitschrift/aktuelleausgaben/50121195ea0714501.html>) oder die Rolle von Frauen als Zeuginnen vor Gericht (<http://www.huda.de/zeitschrift/aktuelleausgaben/50121196a009f3e05.html>). Stellungnahmen des Netzwerkes zur Praxis der Genitalverstümmelung bei Frauen (<http://www.huda.de/projekte/genitalverstuemmelung/index.html>), unter *Projekte* (<http://www.huda.de/projekte/index.html>). Ferner: *Frauenthemen* (<http://www.huda.de/frauenthemen/index.html>) sowie *Frauen klagen an..*

<http://www.muslima-aktiv.de/frauislam.htm>

Grundsätzliche Fragen zur Stellung der Frau im Islam mit zahlreichen konkreten Fragestellungen. Daneben finden sich Lebens- und Erfahrungsberichte von Musliminnen in und außerhalb Deutschlands. Ferner zahlreiche weiterführende Links auf deutschsprachige sowie internationale Internetseiten zum Thema Frauen und Islam.

#### 4. Internetquellen zum Politischen Islam und islamisch-motiviertem Extremismus in Deutschland

<http://www.im.nrw.de/sch/559.htm#>

Auf dieser Seite des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen finden sich ausführliche weiterführende Informationen zu den Themengebieten transnationaler und regionaler islamistischer Terrorismus, zu Methoden der Propaganda und zu den Feindbildern. Insbesondere interessant sind die Informationen, welche zu zahlreichen Organisationen und Individuen der islamistischen Szene dargereicht werden.

<http://www.verfassungsschutz-hessen.de/seiten/dokumente/islam.html>

Auf dieser sehr knapp gehaltenen Seite des Hessischen Landesamtes für Verfassungsschutz finden sich kurze Informationen zu islamistischen Organisationen sowie zu Strategien des politischen Islam in Deutschland und im Ausland.

[http://www.verfassungsschutz-bw.de/kgi/islam\\_uber\\_polit.htm](http://www.verfassungsschutz-bw.de/kgi/islam_uber_polit.htm)

Auf dieser Seite des Landesamtes für Verfassungsschutz in Baden-Württemberg finden sich Informationen zu Ideologie und Entstehungsgründen des politischen Islam, zur schiitischen Variante des Islamismus sowie zu Mission und deutschen Konvertiten. Ferner Wissenswertes rund um den Islamismus in Deutschland sowie Erkenntnisse zum Einsatz neuer Medien im Bereich des militant-politischen Islam. Dazu eine Übersicht über einige islamistische Organisationen.

[www.muslime-gegen-terror.de](http://www.muslime-gegen-terror.de)

Nach den Anschlägen von New York, London und Madrid, aber auch bei einer Vielzahl anderer Gelegenheiten, wurde den Muslimen auch in Deutschland wiederholt vorgeworfen, sich nicht oder zumindest nicht deutlich genug von islamisch motiviertem Terrorismus zu distanzieren. Eine Gruppe deutscher Muslime hat in einer vom Verein *Muslime für Dialog und Aufklärung e.V.* geförderten Initiative auf diese Herausforderung reagiert und eine Materialsammlung erstellt, welche ein möglichst umfassendes Bild muslimischer Stellungnahmen zu Terror und Gewalt bieten soll. Hier werden sowohl Zitate aus dem heiligen Buch der Muslime wiedergegeben, die auf ein Verbot von Terror und Gewalt hindeuten (<http://www.muslime-gegen-terror.de/pdf/koranzitate1.pdf>), als auch Stellungnahmen von islamischen Schriftgelehrten, Wissenschaftlern, Institutionen, Organisationen, Moscheen etc. (<http://www.muslime-gegen-terror.de/erklaerungen.php?stopper=ja>). Der Verein spricht sich aktiv und dezidiert gegen jede Form von Terror aus und formuliert einen Aufruf an alle Muslime, sich von Extremisten zu distanzieren. Hierfür stellt die Seite ein Portal zur Verfügung, auf dem eine entsprechende Stellungnahme abgegeben werden kann (<http://www.muslime-gegen-terror.de/aufruf.php?stopper=ja>).

<http://www.nindi.de/>

Neben den „Muslimen gegen den Terror“ hat sich auch die von Einzelpersonlichkeiten wie muslimischen Gemeinden und Vereinen getragene Initiative *Nicht im Namen des Islam!* einer klaren und zugleich islamisch fundierten Distanzierung gegenüber Gewaltakten im Namen des Islam verschrieben. Erklärtes Ziel der Initiative ist eine breite Bewegung der in Deutschland lebenden Muslime „gegen den feigen Terrorismus und gegen die dahinter stehende Irreleitung“. Rubriken u.a.: *Selbstdarstellung* (<http://www.nindi.de/selbstdarstellung.htm>). Öffentliche Verlautbarungen der Initiative zu Gewaltereignissen in der Rubrik *Stellungnahmen* (<http://www.nindi.de/stellung.htm>). Unter *Fatwa* (<http://www.nindi.de/fatwa.htm>) verschiedene religiöse Rechtsgutachten. Linkliste auf die Internetseiten gleich gesinnter Einrichtungen (<http://www.nindi.de/links.htm>).

## 5. Internetquellen zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Islam

<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/science/agf/Welcome.html>

Die Arbeitsgemeinschaft Friedensforschung an der Universität Kassel (AGF) ist eine interdisziplinär angelegte Arbeitsgruppe. Ihre Mitglieder gehören verschiedenen Fachbereichen der Universität Kassel an und vertreten unterschiedliche Fachrichtungen. Die Internetseiten der AGF weisen regional- und themenspezifisch aufbereitete wissenschaftliche Artikel zu einer Vielzahl von IB-relevanten Themen an. Besondere Erwähnung verdient die Rubrik *Islam. Informationen über eine große Weltreligion* (<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Islam/>), welche derzeit nahezu hundert wissenschaftliche Beiträge zu politischen, sozialen, ökonomischen und religiösen Aspekten des Islam enthält.

<http://www.islamarchiv.de/index2.html>

Das im Jahre 1927 in Berlin gegründete *Zentralinstitut Islam-Archiv-Deutschland* ist eine der ältesten islamischen Einrichtung im deutschsprachigen Raum. Sein Aufgabenspektrum reicht von der Führung eines Personenstandsregisters deutscher Muslime und der Verwahrung und Verwaltung von Urkunden und Dokumenten der islamischen Gemeindegründungen seit 1739 über Gutachter- und Beratungstätigkeiten bis zur Förderung der interreligiösen beziehungsweise interkulturellen Begegnung. Die Einrichtungen des Instituts umfassen das Hauptarchiv, die Bibliothek mit ca. 6.000 Titeln sowie eine umfangreiche Sammlung historischer deutschsprachiger Koranausgaben, das Islamische Hilfswerk in Soest sowie die *Moslemische Akademie für Religiöse und Soziale Bildung* in Bremen. Ebenfalls mit dem Zentralinstitut verbunden ist der *Verlag der Moslemischen Revue*, welcher neben der *Moslemischen Revue* auch die *Islam-Nachrichten*, die *ZI AD-Dokumentationen* und die *MR-Zeitzeichen* publiziert.

Die Internetseite des Archivs bietet einen Überblick zu Tätigkeit und Dienstleistungen des Instituts.

*Rubriken: Islam-Archiv:* Informationen zu Aufgaben, Geschichte, Struktur und Personalia des Zentralinstituts. *Einrichtungen* verweist insbesondere auf die *Moslemische Akademie für Religiöse und Soziale Bildung*, welche unter anderem zu den Themen Islam in Deutschland, Integration und interreligiöser Dialog Vorträge und Veranstaltungen bietet.

Das Kernstück des Instituts stellt das Zentralarchiv mit seinen über 600.000 Einträgen zur Geschichte des Islam in Deutschland dar. Für das Zeitungsausschnitts-Archiv werden etwa 150 Tageszeitungen, Wochenblätter, Magazine und Pressedienste sowie 14 internationale islamische Publikationen bzw. Periodika ausgewertet. Einzelheiten unter *Zentralarchiv/Bestände* und unter *Materialanforderung*. Unter *Zentralregister* ein ausführlicher Stichwortkatalog der Archivbestände. Zudem können Informationen zur historischen Ausstellung zur Geschichte des Islam in Deutschland seit 1739 abgerufen werden (*Wanderausstellung*), die von Kommunen und anderen Einrichtungen ausgeliehen werden kann. An gleicher Stelle ein Hinweis auf die vierteilige DIA-Serie zur Ge-

schichte des Islams, die das Zentralinstitut gemeinsam mit dem Anadolu-Schulbuchverlag herausgebracht hat. (<http://www.anadolu-verlag.de/index2.php>).

<http://www.islamresearchdirectory.org/de/>

Mit dem vom GIGA Institut für Nahost-Studien und dem Goethe-Institut e.V. betriebenen und vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geförderten Islam Research Directory (IRD) wird beabsichtigt, Forschungskapazitäten zu vernetzen und so das Zusammenwirken von Forschungsinstitutionen und Kulturmittlern zu optimieren.

Die Internetseite enthält mehrere Rubriken, welche einen zielgerichteten Zugriff auf relevante Institutionen, Wissenschaftler, Experten, Bibliotheken, Dokumentationsstellen und Fachzeitschriften zu allen möglichen Themen rund um den Islam ermöglicht. Unter *Institutionen* findet sich eine Übersicht über Forschungseinrichtungen, deren Spannweite von der klassischen Orientforschung über die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften bis hin zur interkulturellen Migrationsforschung reicht. *Wissenschaftler/Experten* bietet Zugriff auf Fachleute sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik und den Medien. Die Bandbreite der Themen, zu welchen unter *Fachliche Schwerpunkte* Informationen beschafft werden können, ist extrem weit. Hinweise zu Bibliotheken, Dokumentationen und Fachzeitschriften sind über *Bibliotheken*, *Dokumentationsstellen* beziehungsweise *Zeitschriften* erhältlich.

Die Seite (auf Englisch unter <http://www.islamresearchdirectory.org/en/>) ist zur Ermittlung von Einrichtungen und Personen und ihre jeweiligen Arbeitsschwerpunkte herausragend geeignet.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Drobinski, Matthias: Der alte Mann und die Moschee. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 2. Juni 2007, S. 4.
- 2 Vgl. Nitschmann, Johannes: Großer Krach um Großmoschee. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 31. Mai 2007, S. 12.
- 3 Drobinski, Matthias: Der alte Mann und die Moschee. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 2. Juni 2007, S. 4.
- 4 Vgl. das von Roland Preuß mit Ernst Gottfried Mahrenholz geführte Interview „Kopftuch fördert Integration“. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 3. Mai 2007, S. 5.
- 5 Vgl. Dobrinski, Matthias: Der Streit ist der Weg. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 3. Mai 2007, S. 5.
- 6 Vgl. das von Roland Preuß mit Ernst Gottfried Mahrenholz geführte Interview „Kopftuch fördert Integration“. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 3. Mai 2007, S. 5.
- 7 Diese Aussage wurde in der N24-Sendung „Studio-Friedmann“ getätigt. Vgl. hierzu die folgende Internetquelle: [http://www.juraforum.de/forum/archive/t-146764/ulfkotte-will-mit-anti-islam-partei-2008-in-hamburg-antreten-\\_zitate-aus-der-sendung-%22studio-friedman%22-auf-n24-\\_donnerstag,-22.-m%C3%A4rz-2007,-um-23:30-uhr](http://www.juraforum.de/forum/archive/t-146764/ulfkotte-will-mit-anti-islam-partei-2008-in-hamburg-antreten-_zitate-aus-der-sendung-%22studio-friedman%22-auf-n24-_donnerstag,-22.-m%C3%A4rz-2007,-um-23:30-uhr) (Zugriff vom 25. Mai 2007).
- 8 Vgl. das von Roland Preuß mit Ernst Gottfried Mahrenholz geführte Interview „Kopftuch fördert Integration“. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 3. Mai 2007, S. 5.
- 9 Seibt, Gustav: Der Islam im Stimmbruch. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 31. Mai 2007, S. 13.
- 10 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 5.6.2007.

## Erbschaft und Erbschaftsteuer

*Heiner Adamski*



Heiner Adamski

In der Leistungsgesellschaft der Bundesrepublik Deutschland werden jährlich Vermögen im Wert von 150 bis 200 Milliarden Euro vererbt. Im Zeitraum eines Jahrzehntes ist dies ein Wert von bis zu zwei Billionen Euro.<sup>1</sup> Die Vermögen sind teilweise über viele Generationen und teilweise in den Zeiten friedlicher und wirtschaftlich prosperierender Entwicklungen seit dem Zweiten Weltkrieg gewachsen. Sie fallen nun auf der Basis der Eigentums- und Erbrechtsgarantie des Grundgesetzes und komplizierter erbrechtlicher Bestimmungen des BGB als Erbschaften nach und nach den Erben zu. Sie – die Erben – erlangen in unserer Leistungsgesellschaft überwiegend ohne eigene Leistung das Eigentum an kleinen und größeren oder sehr großen Vermögen. Jens Beckert – der Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung – nennt dieses ererbte Vermögen in einer Soziologie des Erbrechts „unverdientes Vermögen“.<sup>2</sup>

Beim Anfall einer Erbschaft entsteht aufgrund ebenfalls komplizierter Bestimmungen des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes (ErbStG) die Pflicht zur Zahlung einer Erbschaftsteuer. Die Erhebung dieser Steuer in ihrer derzeitigen Form ist vom Bundesverfassungsgericht aufgrund einer Vorlage des höchsten deutschen Finanzgerichts – des Bundesfinanzhofs (BFH) – als verfassungswidrig erklärt worden. Dabei geht es besonders um die Missachtung der grundgesetzlichen Bestimmung „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“. Als verfassungswidrig wird angesehen, dass Erben – vereinfacht gesagt – durch unterschiedliche Methoden der Bewertung von Vermögen erbschaftsteuerrechtlich nicht gleich behandelt werden (beispielsweise zahlen Erben von Immobilien mit einem Marktwert von einer Million Euro weniger Steuern als Erben eines Barvermögens in Höhe einer Million Euro). Es geht also nicht um den Unterschied zwischen Erben und Nichterben. Hier bedeutet der Gleichheitssatz gleiche Behandlung gemäß den Gesetzen: die einen erben und die anderen erben nicht. Der Gesetzgeber wurde zur Neuregelung des Erbschaftsteuerrechts spätestens bis zum 31. Dezember 2008 verpflichtet. Bis dahin ist das bisherige Recht weiter anwendbar.

## 1. Skizze zur Rechtslage und die Bedenken des Bundesfinanzhofs

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 14 im Anschluss an älteres Verfassungsrecht (Paulskirchenverfassung und Weimarer Reichsverfassung): „Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.“ Mit diesem Satz werden das Eigentum und das daran geknüpfte Erbrecht zu einem „gesellschaftlichen Problem“ oder „Verhältnis“ und damit zu einem „Thema der Politik“ und auch der politischen Bildung. Das Eigentum und das Erbrecht werden verfassungsrechtlich gewährleistet – wir haben es aber mit einem offenen verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff zu tun: in einem demokratischen Prozess der Auseinandersetzungen über die „richtigen“ Inhalte und Schranken können eben die Inhalte und Schranken des Eigentums und des Erbrechts durch Gesetze bestimmt werden. Es gibt nach Art. 14 Grundgesetz keinen unveränderbaren „Zustand“ des Eigentums- und Erbrechtsbegriffs und der Ordnung des Eigentums in der Gesellschaft.

Unterhalb dieser Ebene stellt sich die Praxis – extrem vereinfacht – so dar: Mit dem Tod einer Person (dem Erbfall) geht nach § 1922 BGB deren Vermögen (die Erbschaft) als Ganzes auf eine oder mehrere andere Personen (Erben) über. Der Erbe ist aber nicht verpflichtet, die Erbschaft anzunehmen. Im Falle der Annahme wird durch § 2 ErbStG eine Erbschaftsteuerpflicht begründet und nach den Bestimmungen der §§ 14-19 a ErbStG berechnet. Die Steuer bemisst sich grundsätzlich nach dem Wert der Erbschaft und nach der Zugehörigkeit zu einer von drei Steuerklassen. Der Ehegatte, Kinder und Stiefkinder, Enkel und Großkel sowie die Eltern und Großeltern des Erblassers sind der günstigsten Steuerklasse I zugeordnet. Geschwister, Nichten und Neffen, die Stiefeltern, Schwiegereltern sowie geschiedene Ehegatten des Erblassers werden in einer Steuerklasse II erfasst. Eine Steuerklasse III gilt für alle übrigen Personen: Cousins und Cousinen, Großnichten und -neffen sowie für alle nicht verwandten Erwerber. Die Steuersätze haben diese Höhe:

Steuerpflichtiger Erwerb bis einschl. Euro	Steuerklasse I Vomhundertsatz	Steuerklasse II Vomhundertsatz	Steuerklasse III Vomhundertsatz
52.000	7	12	17
256.000	11	17	23
512.000	15	22	29
5.113.000	19	27	35
12.783.000	23	32	41
25.565.000	27	37	47
über 25.565.000	30	40	50

Bei der Ermittlung der Höhe des steuerpflichtigen Erwerbs sind sämtliche dem Erben zugewandten Vermögensgegenstände zum Todeszeitpunkt (sog. Stichtagsregelung) zu bewerten. Dies ist bei *Barvermögen* keine Schwierigkeit. Bei *Wertpapieren* – besonders bei Aktien – kann es aber zu unerwünschten Ergebnissen kommen, weil als Bemessungsgrundlage für die Besteuerung der Wert des Aktiendepots zum Todestag des Erblassers genommen wird und weil bis

zum Zeitpunkt der Verfügbarkeit über die Aktien etwa wegen Auseinandersetzungen mit anderen Erben oder Schwierigkeiten bei der Ausstellung eines Erbscheins viel Zeit vergehen kann – und in dieser Zeit können die Wertpapiere erheblich an Wert verloren haben (hier gibt es aber Unbilligkeitsregelungen). Die Bewertung *bebauter Grundstücke* erfolgt seit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1995 nach dem so genannten Ertragswertverfahren und nicht mehr nach unrealistisch niedrigen Einheitswerten. Dies bedeutet, dass sich der Wert eines bebauten Grundstücks erbschaftsteuerlich nach dem tatsächlichen oder möglichen Ertrag des Grundstücks richtet. Der Wert *unbebauter Grundstücke* bestimmt sich nach den Bodenrichtwerten (sie werden von Städten und Kreisen festgelegt). Dieser Richtwert wird um 20% ermäßigt und mit der Fläche des unbebauten Grundstücks multipliziert. Sämtliche anderen Gegenstände sind grundsätzlich mit ihrem Verkehrswert zum Zeitpunkt des Erbfalls in Ansatz zu bringen. Von dem so ermittelten Nachlasswert werden Nachlassverbindlichkeiten abgezogen. Zudem werden neben diversen kleineren Steuerbefreiungen etwa für Hausrat Steuerfreibeträge zur Anrechnung gebracht: Für den Ehegatten sind es bis zu 307.000 Euro. Bei Kindern sind es 205.000 und bei den Eltern des Erblassers 51.200 Euro. Für Personen der Steuerklasse II sind es 10.300 und für Personen der Steuerklasse III nur 5.200 Euro. Mit den oben ausgewiesenen Steuersätzen werden also nur Vermögenswerte über diese Freibeträge hinaus versteuert. Wichtig ist, dass diese Freibeträge alle zehn Jahre genutzt werden können und dass – da die Schenkung- und die Erbschaftsteuer nahezu identisch sind – Vermögen durch geschicktes Ausnutzen von Freibeträgen steuersparend auf die nächste Generation übertragen werden kann. Die in tausend gesetzliche Einzelheiten gehende steuerliche Erfassung ist mittlerweile ein auch für Experten nur noch schwer überschaubares Rechtsgebiet. Die Möglichkeiten geschickter Ausnutzung sind nach Auskünften gut informierter Kreise ein Eldorado für Fachleute.

Zentrale Vorschriften des derzeit geltenden Erbschaftsteuer- bzw. Bewertungsgesetzes sind nun durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurden. Auslöser dieser Entscheidung war ein Beschluss des Bundesfinanzhofes aus dem Jahre 2002. In ihm wurden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen das derzeit geltende Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz geäußert. Insbesondere wurde die systemwidrige Ungleichbehandlung der verschiedenen Vermögensarten kritisiert. Nach Auffassung des BFH war vor allem die niedrige Bewertung von Betriebsvermögen, Grundstücken und Firmenanteilen gegenüber der Bewertung von Kapitalvermögen nicht mit dem Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren. Die entscheidende Problemlage ist: In § 19 Abs. 1 ErbStG ist unabhängig von der Zusammensetzung der Vermögensarten für alle steuerpflichtigen Erwerbe einheitlich ein nach dem Wert des Erwerbs progressiver Prozentsatz des Erwerbs als der Steuertarif bestimmt. Er ist (siehe Tabelle) in drei nach Verwandtschaftsgraden abgestuften Steuerklassen unterteilt. Um mittels dieses Tarifs zu einem in Geld zu entrichtenden Steuerbetrag zu gelangen, müssen die dem steuerpflichtigen Erwerb unterfallenden Vermögensgegenstände in einem Geldbetrag ausgewiesen werden. Bei nicht als Geldsumme vorliegenden Teilen einer Erbschaft ist deshalb die Umrechnung in einen Geldwert mittels einer Bewertungsmethode erforderlich, um eine Be-

messungsgrundlage für die Steuerschuld zu erhalten. Das Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz bestimmt, dass sich die Bewertung nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes (BewG) richtet. Die Werte der einzelnen Vermögensgegenstände werden danach nicht einheitlich, sondern auf unterschiedliche Art und Weise ermittelt. Das Gesetz nennt als Regelfall den gemeinen Wert, also den Verkehrswert. Bei der Bewertung inländischen Grundbesitzes kommt in wichtigen Teilbereichen ein Ertragswertverfahren zur Ermittlung des Grundbesitzwerts zur Anwendung. Der Wert des Betriebsteils von land- und forstwirtschaftlichem Vermögen bemisst sich nach seinem Ertragswert. Darüber hinaus bedient sich das Erbschaftsteuerrecht bei der Bewertung von Betriebsvermögen des Steuerbilanzwerts. Die Vorlage durch den Bundesfinanzhof betrifft die Frage, ob die Anwendung des einheitlichen Steuertarifs gemäß § 19 Abs. 1 ErbStG auf alle Erwerbsvorgänge wegen gleichheitswidriger Ausgestaltung der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage bei den unterschiedlichen Vermögensarten verfassungswidrig ist.

## 2. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

### Leitsätze<sup>3</sup>

1. Die durch § 19 Abs. 1 ErbStG angeordnete Erhebung der Erbschaftsteuer mit einheitlichen Steuersätzen auf den Wert des Erwerbs ist mit dem Grundgesetz unvereinbar, weil sie an Steuerwerte anknüpft, deren Ermittlung bei wesentlichen Gruppen von Vermögensgegenständen (Betriebsvermögen, Grundvermögen, Anteilen an Kapitalgesellschaften und land- und forstwirtschaftlichen Betrieben) den Anforderungen des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG nicht genügt.

2. a) Die Bewertung des anfallenden Vermögens bei der Ermittlung der erbschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage muss wegen der dem geltenden Erbschaftsteuerrecht zugrunde liegenden Belastungsentscheidung des Gesetzgebers, den durch Erbfall oder Schenkung anfallenden Vermögenszuwachs zu besteuern, einheitlich am gemeinen Wert als dem maßgeblichen Bewertungsziel ausgerichtet sein. Die Bewertungsmethoden müssen gewährleisten, dass alle Vermögensgegenstände in einem Annäherungswert an den gemeinen Wert erfasst werden.

b) Bei den weiteren, sich an die Bewertung anschließenden Schritten zur Bestimmung der Steuerbelastung darf der Gesetzgeber auf den so ermittelten Wert der Bereicherung aufbauen und Lenkungszwecke, etwa in Form zielgenauer und normenklarer steuerlicher Verschonungsregelungen, ausgestalten.

Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zugrunde<sup>4</sup>:

I. Dem geltenden Erbschaftsteuerrecht liegt die Belastungsentscheidung des Gesetzgebers zugrunde, den beim jeweiligen Empfänger mit dem Erbfall oder der

Schenkung anfallenden Vermögenszuwachs zu besteuern. Diese Belastungsentscheidung hat mit Blick auf den Gleichheitssatz Auswirkungen auf die Bewertung des anfallenden Vermögens als den ersten Schritt bei der Ermittlung der erbschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage. Die gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen hängt davon ab, dass für die einzelnen zu einer Erbschaft gehörenden wirtschaftlichen Einheiten und Wirtschaftsgüter Bemessungsgrundlagen gefunden werden, die deren Werte in ihrer Relation realitätsgerecht abbilden. Eine diesem Gebot genügende Erbschafts- und Schenkungsbesteuerung ist nur dann gewährleistet, wenn sich das Gesetz auf der Bewertungsebene einheitlich am gemeinen Wert als dem maßgeblichen Bewertungsziel orientiert. Nur dieser bildet den durch den Substanzerwerb vermittelten Zuwachs an Leistungsfähigkeit zutreffend ab und ermöglicht eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Belastungsentscheidung. In der Wahl der Wertermittlungsmethode ist der Gesetzgeber grundsätzlich frei. Die Bewertungsmethoden müssen aber gewährleisten, dass alle Vermögensgegenstände in einem Annäherungswert an den gemeinen Wert erfasst werden. Stellt der Gesetzgeber schon bei der Bewertung auf andere Bewertungsmaßstäbe ab, so löst er sich von seiner Belastungsgrundentscheidung und legt damit strukturell Brüche und Wertungswidersprüche des gesamten Regelungssystems an.

Bei den weiteren, sich an die Bewertung anschließenden Schritten zur Bestimmung der Steuerbelastung darf der Gesetzgeber auf den so ermittelten Wert der Bereicherung aufbauen und Lenkungsziele, etwa in Form zielgenauer und normenklarer steuerlicher Verschonungsregelungen, ausgestalten. Die Bewertungsebene dagegen ist aus verfassungsrechtlichen Gründen bereits vom Ansatz her ungeeignet zur Verfolgung außerfiskalischer Förderungs- und Lenkungsziele im Erbschaftsteuerrecht.

II. Das geltende Erbschaft- und Schenkungsteuerrecht genügt diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht. Die erbschaftsteuerlichen Bewertungsvorschriften führen bei wesentlichen Gruppen von Vermögensgegenständen nicht zu dem gemeinen Wert angenäherten Steuerwerten. Sie sind nicht ausreichend belastungsgleich und folgerichtig ausgestaltet.

1. Beim *Betriebsvermögen* verhindert die weitgehende Übernahme der Steuerbilanzwerte strukturell die Annäherung an den gemeinen Wert. Dies führt zu Besteuerungsergebnissen, die mit dem Gleichheitssatz nicht vereinbar sind: Nach der gesetzlichen Regelung (§ 109 Abs. 1 BewG) werden die zum Betriebsvermögen gehörenden Wirtschaftsgüter mit ihrem Steuerbilanzwert angesetzt. Dieser stimmt aber nur in Ausnahmefällen mit dem jeweiligen Verkehrswert des Wirtschaftsguts (Teilwert) überein. So können durch bilanzpolitische Maßnahmen wie zum Beispiel die Wahl von degressiver oder linearer Abschreibung, Sofortabschreibungen oder erhöhten Absetzungen und Sonderabschreibungen sowie auch durch spätere Wertsteigerungen so genannte stille Reserven – also vereinfacht ausgedrückt Differenzen zwischen dem Verkehrswert eines Wirtschaftsguts und seinem niedrigeren Buchwert – gebildet werden, die bei der Bewertung des Betriebsvermögens nicht berücksichtigt werden. Zudem fließen immaterielle Wirtschaftsgüter wie etwa der Geschäfts- oder Firmenwert eines

Unternehmens in die erbschaftsteuerliche Bewertung nicht ein. Das hat regelmäßig zur Folge, dass der Steuerwert gerade von ertragstarken Unternehmen weit hinter dem gemeinen Wert zurückbleibt, weil der den Wert bestimmende Faktor des Ertrags keine Berücksichtigung findet. Die Übernahme der Steuerbilanzwerte bewirkt mithin für Betriebsvermögen mit hoher Wahrscheinlichkeit – wenn auch nicht stets – einen deutlich unter dem gemeinen Wert liegenden Steuerwert. Darüber hinaus bewirkt die durch den Steuerbilanzwertansatz erzielte Begünstigungswirkung keine zielgerichtete und gleichmäßig wirkende Steuerentlastung, sondern tritt völlig ungleichmäßig und damit willkürlich ein. Durch den Steuerbilanzwertansatz ist die erbschaftsteuerliche Bemessungsgrundlage davon abhängig, ob und in welchem Umfang der Erblasser oder Schenker bilanzpolitische Maßnahmen ergriffen hat. Die vielfältigen Möglichkeiten, über die Bilanzpolitik Einfluss auf den erbschaftsteuerlichen Wertansatz zu nehmen, eröffnen sich den Inhabern von Betriebsvermögen in stark differierendem Ausmaß. Die Regelung kommt den Erwerbern von Betriebsvermögen folglich in ganz unterschiedlichem Umfang zugute. Zudem fehlt es der Regelung mit Blick auf die vom Gesetzgeber genannten Lenkungsziele an einer ausreichend zielgerichteten Ausgestaltung. Mit der Übernahme der Steuerbilanzwerte wollte der Gesetzgeber insbesondere mittelständische Personenunternehmen von der Erbschaft- und Schenkungsteuer entlasten. Tendenziell wird aber gerade der Übergang des Betriebsvermögens von solchen Unternehmen gefördert, die der Entlastung am wenigsten bedürfen. Denn begünstigt wird besonders der Erwerb ertragstarker Unternehmen, bei denen Entnahmen zur Begleichung der Erbschaftsteuerschuld am ehesten möglich sein dürften. Das Fehlen eines Nachversteuerungsvorbehalts führt zusätzlich dazu, dass auch Erwerber eines Betriebsvermögens in den Genuss der Steuerbegünstigung kommen, die eine Fortführung des Unternehmens nicht beabsichtigen.

2. Auch beim *Grundvermögen* genügt die erbschaftsteuerliche Ermittlung der Bemessungsgrundlage schon auf der Bewertungsebene nicht den Anforderungen des Gleichheitssatzes und führt deshalb zu Besteuerungsergebnissen, die mit dem Gleichheitssatz nicht zu vereinbaren sind.

a) Bei *bebauten Grundstücken* wird durch das gesetzlich angeordnete (§ 146 Abs. 2 Satz 1 BewG) vereinfachte Ertragswertverfahren mit einem starren Einheitsvervielfältiger von 12,5 eine Bewertung mit dem gemeinen Wert regelmäßig verfehlt. Mit dem vereinfachten Ertragswertverfahren wollte der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesmaterialien eine Bewertung mit durchschnittlich ca. 50% des Kaufpreises – also des gemeinen Werts – erreichen und durch diese niedrige Erbschaftsbesteuerung Investitionsanreize für Grundvermögen schaffen sowie die Bau- und Wohnungswirtschaft positiv beeinflussen. Dieser gesetzgeberische Versuch einer steuerlichen Lenkung auf der Bewertungsebene steht aber in unauflösbarem Widerspruch zu den aus dem Gleichheitssatz folgenden verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Bewertungsmethode führt im rechnerischen Durchschnitt nicht nur zu Grundbesitzwerten, die etwa 50% des gemeinen Werts erreichen, so dass eine Annäherung an den gemeinen Wert nicht erfolgt. Vielmehr differieren die Einzelergebnisse auch in erheblicher Anzahl zwischen weniger als 20% und über 100% des gemeinen Werts. Es ist offensichtlich, dass

ein einheitlicher Vervielfältiger für bebaute Grundstücke ohne Berücksichtigung der Grundstücksart und der Lage zu erheblichen Bewertungsunterschieden im Verhältnis zum gemeinen Wert führen muss und der Bewertung daher Zufälliges und Willkürliches anhaftet. Keiner abschließenden Prüfung und Entscheidung bedarf deshalb die Frage, ob der Gesetzgeber das auf der Bewertungsebene verfolgte Ziel, den Erwerb bebauter Grundstücke nur auf der Basis hälftiger Verkehrswerte mit Erbschaftsteuer zu belasten, verfassungsrechtlich zulässig auf der zweiten Ebene der Bemessungsgrundlagenermittlung – etwa im Wege einer eindeutigen Verschonungsbestimmung, nach der bebaute Grundstücke nur mit 50% ihres gemeinen Werts zum Ansatz kommen – hätte erreichen können. Mit den Belangen der Bau- und insbesondere Wohnungswirtschaft hat der Gesetzgeber gewichtige Gemeinwohlgründe angeführt, die grundsätzlich geeignet erscheinen, Verschonungsnormen zu rechtfertigen, die den Erwerb von Grundvermögen aufgrund Erbschaft oder Schenkung steuerlich begünstigen. Die Frage, in welchem Umfang eine auf sie gestützte Entlastung verfassungsrechtlich zulässig wäre, kann aber hier offen bleiben.

b) Die in § 148 BewG – seiner bis zum 31. Dezember 2006 geltenden Fassung – geregelte Bewertung von *Erbbaurechten und mit Erbbaurechten belasteten Grundstücken* ist ebenfalls mit dem Erfordernis einer Bewertung, die die Wertverhältnisse in ihrer Relation realitätsgerecht abbildet, nicht vereinbar. Der Grundbesitzwert des belasteten Grundstücks wird schematisch starr durch einheitliche Vervielfältigung des nach den vertraglichen Bestimmungen im Besteuerungszeitpunkt zu entrichtenden jährlichen Erbbauzinses mit dem Faktor 18,6 bestimmt, ohne dass die Restlaufzeit des Erbbaurechts oder das Fehlen einer Heimfallentschädigung berücksichtigt oder die Höhe des Erbbauzinses hinterfragt werden. Das führt dazu, dass in einer Vielzahl von Fällen sowohl bei der Bewertung des Grundstücks als auch der des Erbbaurechts teils zugunsten des Erwerbers, teils zu seinen Lasten erheblich vom gemeinen Wert abgewichen wird. Zu dieser Erkenntnis ist auch der Gesetzgeber gelangt. Denn im Entwurf für das Jahressteuergesetz 2007 wird ausgeführt, die jetzige Regelung führe insbesondere bei kurzen Restlaufzeiten zu nicht vertretbaren Bewertungsergebnissen.

c) Schließlich entspricht auch die Wertermittlung für *unbebaute Grundstücke* (§ 145 BewG) der Anforderung, die Wertverhältnisse in ihrer Relation realitätsgerecht abzubilden, jedenfalls inzwischen nicht mehr. Grund hierfür ist die gesetzlich angeordnete, bis Ende 2006 geltende Festschreibung der Wertverhältnisse auf den 1. Januar 1996. Die Preisentwicklung auf dem Grundstücksmarkt führt dazu, dass die vergangenheitsbezogenen Werte sowohl die Wertverhältnisse innerhalb der Gruppe der unbebauten Grundstücke nicht mehr in ihrer Relation realitätsgerecht abbilden als auch nicht mehr den Gegenwartswerten anderer Vermögensgegenstände entsprechen. Damit führt die Wertbemessung nach dem bis zum 31. Dezember 2006 geltenden Recht zu verfassungswidrigen Besteuerungsergebnissen.

3. Auch die Erbschaftsbesteuerung der Erwerber von *Anteilen an Kapitalgesellschaften* ist in nicht mit dem Gleichheitssatz vereinbarer Weise ausgestaltet. Bei den zu schätzenden, nicht börsennotierten Anteilen führt der vom Gesetzgeber

angeordnete Steuerbilanzwertansatz zu Steuerwerten, die im Regelfall deutlich hinter der Teilbewertung zurückbleiben. Zwar sind nach den gesetzlichen Vorgaben – anders als beim Betriebsvermögen – die Ertragsaussichten des Unternehmens zu berücksichtigen. Gleichwohl werden durch den vom Gesetzgeber angeordneten Steuerbilanzwertansatz auch für die zu schätzenden Anteile an Kapitalgesellschaften Steuerwerte erzielt, die im Durchschnitt deutlich unter dem gemeinen Wert liegen. Darüber hinaus wirkt sich die Übernahme der Steuerbilanzwerte – wiederum parallel zum Betriebsvermögen – für die Anteile an Kapitalgesellschaften in ganz unterschiedlicher Weise aus. Die Gesellschaften sind in höchst unterschiedlichem Maße in der Lage, von den Bilanzierungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen. Das bewirkt zwingend eine große Streubreite der Steuerwerte im Verhältnis zu den Verkehrswerten. Darüber hinaus führt die für die zu schätzenden Anteile an Kapitalgesellschaften angeordnete Übernahme der Steuerbilanzwerte auch zu einer großen Kluft gegenüber den übrigen Anteilen an Kapitalgesellschaften, deren Bewertung anhand des Kurswerts beziehungsweise aus zeitnahen Verkäufen abgeleitet erfolgt und darum im Regelfall zu deutlich höheren Werten führt.

4. Schließlich verstößt auch die Bewertung von *land- und forstwirtschaftlichem Vermögen* gegen die aus dem Gleichheitssatz folgenden Anforderungen und führt deshalb zu Besteuerungsergebnissen, die mit dem Gleichheitssatz nicht zu vereinbaren sind. Für den Betriebsteil ist der Ertragswert als Bewertungsziel vorgegeben. Damit wird bereits strukturell eine Erfassung der im Vermögenszuwachs liegenden Steigerung der Leistungsfähigkeit des Erben oder Beschenkten verfehlt, die sich aufgrund der der Erbschaftsteuer zugrunde liegenden gesetzgeberischen Konzeption gerade nach dem bei einer Veräußerung unter objektivierten Bedingungen erzielbaren Preis, nicht aber allein nach dem mittels der Vermögenssubstanz erzielbaren Ertrag bemisst. Die Bewertung von Wohnteil und Betriebswohnungen orientiert sich am gemeinen Wert als Wertkategorie. Insoweit gilt das zum Grundvermögen Gesagte entsprechend. Die dort festgestellten verfassungsrechtlichen Mängel führen auch hier schon auf der Bewertungsebene zu Verstößen gegen den Gleichheitssatz. III. Trotz Unvereinbarkeitserklärung mit dem Gleichheitssatz ist es im vorliegenden Fall geboten, ausnahmsweise die weitere Anwendung des geltenden Erbschaftsteuerrechts bis zur gesetzlichen Neuregelung zuzulassen. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine Neuregelung spätestens bis zum 31. Dezember 2008 zu treffen. Dabei ist er verfassungsrechtlich gehalten, sich auf der Bewertungsebene einheitlich am gemeinen Wert als dem maßgeblichen Bewertungsziel zu orientieren. Dem Gesetzgeber ist es unbenommen, bei Vorliegen ausreichender Gemeinwohlgründe in einem zweiten Schritt der Bemessungsgrundlagenermittlung mittels Verschonungsregelungen den Erwerb bestimmter Vermögensgegenstände zu begünstigen. Die Begünstigungswirkungen müssen ausreichend zielgenau und innerhalb des Begünstigtenkreises möglichst gleichmäßig eintreten. Schließlich kann der Gesetzgeber auch mittels Differenzierungen beim Steuersatz eine steuerliche Lenkung verfolgen.

### 3. Kommentar

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist in einem Punkt eindeutig: Für alle Vermögensgegenstände muss künftig der Verkehrswert ermittelt werden. Die besonderen Wertansätze für Grundvermögen und Betriebsvermögen – die teilweise willkürlich waren – entfallen. Es bleibt aber die Unsicherheit, welche Verkehrswerte bei Auseinandersetzungen künftig zwischen dem Fiskus und den Erben festgestellt werden. Hier werden Steuerberater, Wirtschaftsprüfer und Gerichte ein neues Betätigungsfeld finden. Zudem ist die Möglichkeit von Willkür – die abgeschafft werden sollte – an anderer Stelle wieder entstanden. Dem Gesetzgeber soll es erlaubt sein, Grundvermögen und Betriebsvermögen mit wirtschafts- oder sozialpolitischen Zielsetzungen durch Freibeträge, Wertabschläge oder ermäßigte Steuersätze zu verschonen. Die geltende Abstufung von Steuersätzen und Freibeträgen nach Verwandtschaftsgraden könnte noch durch eine Unterscheidung nach Vermögensarten oder anderen Merkmalen ergänzt werden. Das Urteil könnte aber auch dazu führen, dass der Gesetzgeber über eine Neuregelung zu einer radikalen Vereinfachung kommt. Wahrscheinlich ist das aber nicht. Es ist eher zu erwarten, dass das Steuerrecht wieder verkompliziert wird.

In den politischen Debatten über eine Neuordnung können grundsätzliche Fragen gestellt werden: Ist Erben gerecht? Ist Erben mit den Grundsätzen einer Leistungsgesellschaft vereinbar? Wird eine Bejahung dieser Fragen durch die sozialen Realitäten in dieser Gesellschaft bestätigt: einerseits Wohlstand oder gar explodierender Reichtum ohne eigene Leistung oder in Verbindung mit eigener erfolgreicher Arbeit und andererseits mühsame Bewältigung der monetären Alltagsprobleme trotz voller Berufstätigkeit oder ein Abgleiten in die Armut oder die Hartz-IV-Realität? Leistungsgerecht wäre doch eine hohe Besteuerung von Erbschaften mit Ausnahmen zur Sicherung der Fortführung von Familienunternehmen. Und wenn Erben und die Freiheit der Verfügung über Eigentum als quasi natürlich angesehen wird: Wieso wird im deutschen Erbrecht die Testierfreiheit des Erblassers eingeschränkt? Es gibt ja einen den Erblasser bindenden Pflichtteilsanspruch eines Pflichtteilsberechtigten (etwa einem Abkömmling oder Ehegatten). Ein Erblasser muss auch dann, wenn er einer bestimmten Person nichts hinterlassen will, etwas – eben einen Pflichtteil – vererben. Wieso? Dieses Prinzip gilt nicht in allen Staaten. Es stellen sich auch Fragen nach der Berechtigung des staatlichen Steueranspruchs. Das zu vererbende Vermögen ist ja im Verlauf seiner Entstehung schon mehrfach besteuert worden. Mit welchem Recht erhebt der Staat dann im Falle einer Erbschaft noch Erbschaftsteuern? Kann Erbschaftsteuer überhaupt sozial gerecht und wirtschaftlich sinnvoll gestaltet werden? Gibt es überzeugende Kriterien für die Bildung von Steuerklassen mit unterschiedlichen Steuersätzen und für Freibeträge? Mit welcher Begründung beansprucht der Staat von Erben aus dem Kreis einer Familie weniger Steuern als von Erben außerhalb der Familie? Rechtfertigt der besondere Schutz der Familie die höhere Besteuerung anderer? Oder ist der Zugriff des Staates auf das Erbe gar ein Angriff auf die bürgerliche Gesellschaft? Schwächt der Staat – der doch die Familien fördern will – mit Zugriffen auf das Erbe die Zukunft

mancher Familien? Oder wird die Gesellschaft durch Vernachlässigung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums – die in Art. 14 GG neben der Eigentums- und Erbrechtsgarantie festgeschrieben ist – geschwächt? In diesem Zusammenhang verdient auch dieser Punkt Beachtung: Wie sind eigentlich mehr oder weniger anonyme Geldeinlagen deutscher Bürger bei Schweizer Banken in Höhe von ca. 150 Milliarden Euro erbschaftsteuerrechtlich zu erfassen und der verfassungsrechtlich geforderten Sozialpflichtigkeit des Eigentums unterzuordnen? Im Zusammenhang der Sozialpflichtigkeit des Eigentums hat auch die Finanzierung der Sozialleistungen durch Steuern statt durch Beiträge Bedeutung: In den Sozialversicherungen tragen kleine und mittlere Einkommen die größte Last. Hier wird mehr von unten nach oben umverteilt als umgekehrt. Ein Grund ist die Beitragsbemessungsgrenze, die bewirkt, dass die Abgabenlast von einem bestimmten Einkommen an nicht weiter steigt. Wer mit seinem Einkommen an dieser Grenze liegt, zahlt den jeweiligen Prozentsatz seines Bruttogehaltes an die Kasse. Bei deutlich höheren Einkommen kommt man bei dieser Systematik mit geringeren Prozentsätzen des Einkommens davon. Die Sekretärin hat – prozentual gesehen – eine höhere Belastung als der Direktor. Oder: Der Erbe von zehn Miethäusern zahlt Erbschaftsteuer und aus den Mieteinnahmen aus zehn Häusern keinen einzigen Euro in das Sozialversicherungssystem. Der angestellte Hausmeister muss von seinem vermutlich geringen Einkommen aber Beiträge zahlen. All diese Fragen zeigen, wie kompliziert „Gerechtigkeit“ im Zusammenhang mit Erbschaftsbetrachtungen sein kann.

Angesichts der Probleme einer Gleichbehandlung wird mit Hinweisen auf andere Länder (Schweden und Portugal sowie die meisten neuen EU-Mitgliedsländer) und das ohnehin geringe jährliche Erbschaftsteueraufkommen von etwa vier Milliarden Euro (die den Ländern zustehen) auch die Abschaffung der Erbschaftsteuer diskutiert. Sie würde in der Tat zur Gleichbehandlung führen: zur Gleichbehandlung der Erben – nicht zur Gleichbehandlung von Nichterben und Erben. Das Erbrecht will freilich niemand abschaffen. Es ist verfassungsrechtlich auch nicht möglich – und wenn es möglich wäre, stellte sich im Erbfall die Frage: Wohin mit dem Vermögen? Wer wird der neue Eigentümer? Wem soll das alles gehören?

## Anmerkungen

- 1 Siehe dazu die 2002 vom Deutschen Institut für Altersvorsorge (DIA) vorgelegte Studie „Erben in Deutschland – Volumen, Psychologie und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen“ sowie Angaben der Deutschen Gesellschaft für Erbrechtswissenschaften e.V. (DGE). Eine Einführung in die DIA-Studie von Meinhard Miegel ist hier zu finden: <http://www.dia-vorsorge.de>.
- 2 Jens Beckert: Unverdientes Vermögen. Soziologie des Erbrechts. Frankfurt/Main 2004.
- 3 Beschluss des Ersten Senats vom 7. November 2006 (1 BvL 10/02).
- 4 Pressemitteilung Nr. 11/2007 vom 31. Januar 2007.

## Themenzentrierte aktive Medienarbeit in der Schule

Ein Modellprojekt zum „Genetischen Fingerabdruck“

*Susanne von Holten, Maren Würfel & Jan Keilhauer*



Susanne von Holten



Maren Würfel



Jan Keilhauer

### Zusammenfassung

Die Gentechnik beim Menschen wird als wichtige Schlüsseltechnologie des 21. Jahrhunderts angesehen, zugleich werden aber auch Bedenken über ihre möglichen sozialen und ethischen Folgen laut. Der Beitrag zeigt, wie man Medien in der Schule produktiv für die kritische Auseinandersetzung mit diesem Thema nutzen kann. Anhand der Darstellung eines Modellprojektes zu Gentests wird der Einsatz der Methode der themenzentrierten aktiven Medienarbeit beschrieben.

### 1. Gentechnik beim Menschen: Ein Thema, das auch Jugendliche betrifft

Humangenomforschung, genetische Diagnostik und DNA-Analysen zur Identifizierung von Personen werfen schwierige Grundsatzfragen auf: Wie viel wollen wir eigentlich über unsere Erbanlagen wissen? Wie gehen wir gesellschaftlich und individuell mit dem Wissen über mögliche Erkrankungen und Behinderung um? Inwiefern sollten genetische Daten gespeichert werden dürfen und wer sollte darauf Zugriff haben? Bislang treffen Experten- und Elitenkreise Entscheidungen über ethische, soziale und auch rechtliche Fragen, die mit der Gentechnik beim Menschen verbunden sind. Solche Fragen betreffen aber alle und lassen sich daher nicht allein durch den Rückgriff auf wissenschaftliche Expertise lösen. Für ihre Beantwortung existiert bis jetzt kein breiter Konsens darüber, welche Werte und Normen die Regulierung der Gentechnik bestimmen sollten. Diese Situation macht breite gesellschaftliche Diskurse über die Gentechnik beim Menschen notwendig, um sich über unterschiedliche Wertehierarchien auszutauschen und möglicherweise Wertkonsense zu schaffen.

An diesen Diskursen sollten vor allem auch Jugendliche beteiligt sein, sind sie doch die Erwachsenen von morgen, die zukünftig immer mehr mit den Folgen heutiger Entwicklungen auf dem Gebiet der Gentechnologie konfrontiert sein werden. Wie bewerten sie diese Entwicklungen? Was denken sie über den Einsatz des genetischen Fingerabdrucks oder über die Diagnose- und Therapie-

möglichkeiten für Krankheiten oder die Schaffung von Designerbabies? Und wo sollten ihrer Meinung nach der Entwicklung der Gentechnik Grenzen gesetzt werden? Hier kann die Schule ein Raum sein, in dem sich Jugendliche mit der Gentechnik auseinandersetzen. In den Lehrplänen der Länder findet sich das Thema bislang hauptsächlich im Biologieunterricht der gymnasialen Oberstufe. Es zeigt aber auch enge Bezüge zu Themen, die im Ethik-, Religions- und Gemeinschaftskundeunterricht auch mit jüngeren SchülerInnen bearbeitet werden.

Seit einigen Jahren bemüht sich die Politik, den breiten öffentlichen Diskurs über die Gentechnologie voranzutreiben und dabei auch Jugendliche einzubeziehen. 2004 schrieb das Bundesministerium für Bildung und Forschung die Förderung von Diskursprojekten zu ethischen, rechtlichen und sozialen Fragen in der modernen Medizin und Biotechnologie aus. Eines der geförderten Diskursprojekte war das medienpädagogische Praxisprojekt „informieren – reflektieren – partizipieren: Medien als Mittler und Mittel Jugendlicher im Diskurs zu ethischen, rechtlichen und sozialen Fragen der Modernen Medizin und Biotechnologie“, das am Lehrstuhl für Medienpädagogik und Weiterbildung der Universität Leipzig entwickelt und durchgeführt wurde. In diesem Projekt wurde ein medienpädagogischer Zugang gewählt, um mit Heranwachsenden das Thema Gentests als einen aktuellen Gegenstand der Gentechnik beim Menschen zu bearbeiten. Konkret zielte das Projekt drauf ab, mit themenzentrierter aktiver Medienarbeit Jugendliche über Gentests zu informieren, sie über alters- und interessensgerechte Zugänge zur reflexiven Auseinandersetzung anzuregen und sie über die Erstellung und Veröffentlichung von Medien am öffentlichen Diskurs zu beteiligen.

## 2. Medienprojekte zum Thema Gentests: Ein Überblick

Im Zentrum des Projektes „informieren – reflektieren – partizipieren“ standen acht Medienprojekte mit insgesamt ca. 150 Jugendlichen. Begleitend wurde ein bundesweiter Jugendmedienwettbewerb zum Thema Moderne Medizin/Biotechnologie ausgeschrieben sowie die Jugendkonferenz „Die nächste GENERation“ organisiert, auf der Jugendliche ihre Sicht auf Gentests politischen und gesellschaftlichen EntscheidungsträgerInnen vermittelten.

Die acht Medienprojekte mit Jugendlichen im Alter von 13 bis 25 Jahren wurden im Zeitraum September 2005 bis März 2006 in München, Bremen, Leipzig, Radebeul, Tuttlingen, Stuttgart und Berlin durchgeführt und anschließend evaluiert. An der Planung und Durchführung der Projekte waren sowohl die PädagogInnen der Klassen/Gruppen als auch MedienpädagogInnen und FachexpertInnen (u.a. HumangenetikerInnen, ÄrztInnen, BioethikerInnen) beteiligt. Die Realisierung der Projekte erfolgte in unterschiedlichen Einrichtungen, Organisationsformen und mit unterschiedlichen Schwerpunktthemen sowie über die Arbeit mit unterschiedlichen Medien.

*Einrichtungen:* Medienprojekte wurden sowohl in Schulen (Realschulen, Mittelschulen, Gymnasien, Berufsschulen) als auch in Einrichtungen der Jugendarbeit (Mädchenfreizeitarbeit, kirchliche Jugendarbeit, Medienfreizeitarbeit) durchgeführt.

*Organisationsformen:* In der Schule beschäftigten sich die Jugendlichen v.a. im Rahmen von Projektwochen oder auch in längerfristigem fächerübergreifenden Unterricht mit dem Thema Gentests. In der freien Jugendarbeit wurden vorwiegend Wochenend- oder Ferienworkshops organisiert.

*Schwerpunktthemen:* Meist wurde das Thema Gentests in den Gruppen auf ein Schwerpunktthema eingegrenzt – abhängig von Alter, Interesse, Vorwissen der Jugendlichen. Themen waren bspw.: Gentests und ihre Anwendung in der vorgeburtlichen Diagnostik, Gentests in der Reproduktionsmedizin, Gentests auf verschiedene Erkrankungen. Die Jugendlichen setzten sich aber nicht nur mit Gentests im medizinischen Bereich auseinander, sondern auch mit Tests zur Identifikation von Personen. Hierzu zählen Vaterschaftstests und der „Genetische Fingerabdruck“ in der Kriminalistik.

*Medien:* Die Jugendlichen arbeiteten in den Medienprojekten mit unterschiedlichen Medien (Film, Radio, Fotografie, Multimedia) und produzierten z.B. digitale Fotogeschichten, Trick- und Kurzfilme, Dokumentationen, Radiosendungen und Internetseiten.

Eine ausführliche Beschreibung aller Medienprojekte mit Hinweisen zur methodisch-didaktischen Umsetzung ist unter [www.gen-diskussion.de](http://www.gen-diskussion.de) abrufbar. Im Folgenden wird die Methode der themenzentrierten aktiven Medienarbeit näher vorgestellt. Daran anschließend wird auf eines der Medienprojekte – den Neigungskurs „Gentechnik beim Menschen“ einer sächsischen Mittelschule – näher eingegangen.

### 3. Themenzentrierte aktive Medienarbeit: Die Methode

Einen Film über die Diskriminierungsgefahr durch Gentests drehen, eine Internetseite über die Vor- und Nachteile des genetischen Fingerabdrucks erstellen oder eine Radiosendung zum Thema Gentests in der vorgeburtlichen Diagnostik produzieren: Themenzentrierte aktive Medienarbeit meint die Be- und Erarbeitung von gesellschaftlich relevanten, ethisch komplexen Themen mit Hilfe von Medien im Rahmen pädagogischer Prozesse. Sie basiert auf dem Konzept der aktiven Medienarbeit (Schell 2003; vgl. auch Schorb 1995), der zentralen Methode der handlungsorientierten Medienpädagogik.

Themenzentrierte aktive Medienarbeit fördert nicht nur die Medienkompetenz von Heranwachsenden, sie verfügt auch über ein großes Potential für die Bearbeitung von komplexen Themen. Dabei werden medienpädagogische mit themenbezogenen Zielen fruchtbar verbunden. Die themenbezogenen Ziele betreffen die Erschließung eines Themas, also die Aneignung von Fachwissen, die reflexive Auseinandersetzung mit verschiedenen Positionen zu diesem Thema und die Bildung einer qualifizierten Meinung. Medienpädagogische Zielstellung ist die Förderung von Medienkompetenz in den Dimensionen Medienwissen, Medienbewertung und Medienhandeln (vgl. Schorb 2005). Da in einem Medienprojekt nie alle Dimensionen von Medienkompetenz gleichermaßen gefördert werden können, muss ein Schwerpunkt gewählt werden. In themenzen-

trierter aktiver Medienarbeit liegt der Schwerpunkt auf den partizipativen Aspekten des Medienhandelns: Die Heranwachsenden sollen befähigt werden, Medien in Dienst zu nehmen, um ihre Meinung zu artikulieren und in den gesellschaftlichen Diskurs einzubringen.

**Phasen themenzentrierter aktiver Medienarbeit:**

*Analysephase*

- Erschließung des Themas/Erarbeitung von Hintergrund- bzw. Fachwissen

*Konzeptionsphase*

- Grobkonzeption/Ideenfindung
- Feinkonzeption

*Produktionsphase*

- Erstellung des Materials
- Bearbeitung des Materials

*Präsentationsphase*

- zielgerichtete Veröffentlichung
- Reflexion

Themenzentrierte aktive Medienarbeit fördert bei Jugendlichen die Auseinandersetzung mit gesellschaftlich relevanten und ethisch komplexen Themen in Bezug auf:

- die *Motivation*, sich intensiv mit einem Thema auseinanderzusetzen. Die Aussicht, am Ende des Projektes einen eigenen Film, eine eigene Radiosendung oder Internetseite erstellt zu haben, motiviert zur inhaltlichen Auseinandersetzung. Und die eigentliche Arbeit mit den Medien, z.B. das Kennenlernen neuer Geräte und ihrer Anwendungsmöglichkeiten oder konkret die Arbeit mit und vor der Kamera macht den Heranwachsenden Spaß und befördert damit die thematische Arbeit.
- die *Aneignung von Fachwissen*, denn themenzentrierte aktive Medienarbeit bietet vielfältige Möglichkeiten dafür, wie sich Jugendliche selbstgesteuert Wissen erwerben können – auf eine für sie interessante, neue und spannende Art. Hierzu zählt z.B. ein Radiointerview mit einem Fachexperten oder die filmische Dokumentation eines Laborbesuches.
- *Reflexionsprozesse* und die *Ausbildung eines begründeten Urteils* zum jeweiligen Thema. Bei der Konzeption und Erstellung des Medienproduktes setzen sich die Heranwachsenden mit verschiedenen Meinungen und Einstellungen auseinander, auf die sie bspw. im Rahmen von Interviews oder Umfragen gestoßen sind, und positionieren sich dazu. Diese Positionierung zum Gegenstand ist in der Medienproduktion vorab angelegt, denn die Gruppe muss die Botschaft des Beitrages bestimmen und diese gemeinsam – und unter dem Ideal der Diskursivität – aushandeln.
- die *Artikulation der eigenen Meinung* und die *Partizipation am öffentlichen Diskurs*. Mit Medien stehen den Heranwachsenden adäquate Ausdrucksmittel zur Verfügung – denn sie müssen sich nicht auf Schrift und Sprache be-

schränken. Über die zielgerichtete Veröffentlichung ihrer Medienprodukte können sie ihre Sichtweisen auf das jeweilige Thema in den Diskurs einbringen und politischen wie gesellschaftlichen EntscheidungsträgerInnen vermitteln.

Projekte themenzentrierter aktiver Medienarbeit werden in vier Phasen realisiert: Analyse-, Konzeptions-, Produktions- und Präsentationsphase. In der *Analysephase* wird das Thema erarbeitet. Dieser Phase kommt eine besondere Bedeutung zu, denn hier müssen sich die Heranwachsenden erstens die Relevanz des Themas – auch für ihr eigenes Leben – erschließen. Zweitens müssen sie sich intensiv mit dem Thema auseinandersetzen, bevor sie das Medienprodukt erstellen. So wird gewährleistet, dass der Reflexionsprozess auf fundiertem Wissen aufbaut und eine Meinung ausgebildet werden kann, die auch begründet ist und von den MeinungsführerInnen im Diskurs ernst genommen wird. In der *Konzeptionsphase* wird das Medienprodukt geplant. Zuerst muss eine Idee gefunden werden, die dann z.B. in das Drehbuch für einen Film oder die Konzeption einer Internetseite überführt wird. In der *Produktionsphase* setzen die Heranwachsenden ihr Konzept medial um: Das Material wird erstellt, bearbeitet und anschließend zum Film, zur Radiosendung oder Internetseite zusammengefügt. Das entstehende Medienprodukt sollte gestalterisch-ästhetischen Ansprüchen insofern genügen, dass es die Meinungen der Jugendlichen adäquat transportieren und so vom Publikum auch „angenommen“ werden kann. In der *Präsentationsphase* werden die entstandenen Medienprodukte der Öffentlichkeit vorgestellt und nochmals reflektiert. Mit den Jugendlichen werden Wege gefunden, das entstandene Medienprodukt zielgerichtet zu veröffentlichen und insbesondere den entsprechenden EntscheidungsträgerInnen zugänglich zu machen. Vor allem das Internet bietet dafür vielfältige und leicht zugängliche Möglichkeiten.

#### 4. Der Genetische Fingerabdruck – Schrecken oder Segen? Ein Modellprojekt themenzentrierter aktiver Medienarbeit an einer Mittelschule

##### 4.1 Die Rahmenbedingungen

SchülerInnen der neunten Klassen einer sächsischen Mittelschule beschäftigten sich in einem einjährigen Unterrichtsprojekt mit dem Thema Gentests und speziell dem „Genetischen Fingerabdruck“ in der polizeilichen Ermittlungsarbeit. Das Projekt wurde in Form eines Neigungskurses realisiert, der von SchülerInnen der Haupt- und Realschulklassen aus mehreren Neigungskursen gewählt werden konnte. Der Kurs umfasste für die 16 teilnehmenden SchülerInnen zwei Unterrichtsstunden pro Woche. Neigungskurse werden in sächsischen Mittelschulen mit dem Ziel angeboten, die Ausprägung individueller Neigungen und Interessen zu fördern. Die Themen der Kurse sollten fächerübergreifend, problem- und handlungsorientiert angelegt sein. Durch die Verbindung von eigenständigem und kooperativem Lernen sollen fachliche und soziale Kompetenzen

gefördert werden (vgl. Sächsisches Staatsministerium für Kultus 2003). Der Neigungskurs „Gentechnik beim Menschen“ erfüllte aufgrund seines Themas und dessen Bearbeitung mittels aktiver Medienarbeit diese Kriterien und beherrschte mehrere Bereiche, die laut Lehrplan im Rahmen von Neigungskursen behandelt werden können: Medien und Informatik, Sprache und Kommunikation, soziales Handeln sowie Gesundheit und Naturwissenschaft. Geleitet wurde der Neigungskurs von zwei Lehrerinnen der Fächer Ethik und Gemeinschaftskunde mit Unterstützung von MedienpädagogInnen der Universität Leipzig.

## 4.2 Der Neigungskurs „Gentechnik beim Menschen“

Der Neigungskurs „Gentechnik beim Menschen“ hatte – wie Projekte themenzentrierter aktiver Medienarbeit im Allgemeinen – die Ziele: Wissensaneignung, Reflexion und Meinungsbildung, Artikulation und Beteiligung.

- Fundiertes *Wissen* zum Thema Gentechnik/Gentests im Allgemeinen und dem „Genetischen Fingerabdruck“ im Speziellen eigneten sich die SchülerInnen in der Analysephase an. Hier setzten sie sich auch damit auseinander, welche Akteure sich mit welchen Argumenten am Diskurs zum Thema beteiligen.<sup>1</sup>
- Zur *kritischen Reflexion* des Themas und zur *Bildung einer qualifizierten Meinung* wurden die NeuntklässlerInnen in der Analysephase sowie in der Konzeptionsphase des Projektes angeregt. Immer wieder diskutierten die SchülerInnen Vor- und Nachteile des „Genetischen Fingerabdrucks“ und stießen dabei mehrfach auf neue relevante Aspekte.
- Die *Artikulation* der eigenen Meinung zum „Genetischen Fingerabdruck“ mittels Medien stand ebenfalls in der Konzeptions-, aber auch in der Produktionsphase im Mittelpunkt. Bei der Erstellung eines Filmes und einer Internetseite lernten sie die Medientechnik zu beherrschen und erwarben Kenntnisse in der Mediengestaltung.
- Die *Beteiligung* der SchülerInnen *am gesellschaftlichen Diskurs* zum Thema Gentests wurde in der Präsentationsphase realisiert. Hier stellten sie ihre Medienbeiträge in verschiedenen Teilöffentlichkeiten vor (z.B. bei einer Jugendkonferenz, in einer Radiosendung, in der Schule etc.).

Entlang der genannten Ziele wird im Folgenden der Neigungskurs „Gentechnik beim Menschen“ ausführlich beschrieben. Damit wollen wir Anregungen für die Realisierung ähnlicher Unterrichtsprojekte geben. Die Erfahrungen aus dem Neigungskurs können ebenso für die Durchführung von kürzeren Unterrichtsprojekten oder auch Projektwochen genutzt werden.

### 4.2.1 Aneignung von Wissen

*Einführung in das Thema Gentests:* Bei der Einführung in das Thema Gentechnik und Gentests war es wichtig, an den Erfahrungen der SchülerInnen anzuknüpfen und ihr Vorwissen zu erfassen. Auch wenn ihnen dieser Themenbereich noch nicht in der Schule begegnet war, hatten die meisten SchülerInnen doch

schon einmal davon gehört. Die Jugendlichen wurden zunächst im Rahmen eines Assoziationsspiels aufgefordert, ihre Gedanken zu Gentests frei zu äußern. Hier zeigte sich zum einen, dass sie verschiedene Anwendungsbereiche der Gentechnik nicht richtig einzuordnen wussten. Zum anderen wurde deutlich, dass ihr „Wissen“ zu diesem Thema überwiegend aus den Medien stammte, wie z.B. aus Serien wie *CSI Miami* oder *Akte X*. Dort werden die Möglichkeiten der Gentechnik häufig stark überzeichnet (bspw. das Klonen von Menschen), was sich auch in den Äußerungen der Jugendlichen widerspiegelte. Die Lehrerinnen griffen deren Vorstellungen auf, stellten richtig, was gentechnisch bereits möglich ist oder (noch) nicht und ordneten ihre Assoziationen den verschiedenen Anwendungsbereichen der Gentechnik zu. Somit wurde den Jugendlichen ein erster Überblick über die Gentechnik beim Menschen gegeben und falsche Vorstellung ausgeräumt.

*Aneignung von Wissen über Gentests:* Die SchülerInnen erarbeiteten sich umfangreiches Wissen über biologisch-genetische Grundlagen, die Einsatzgebiete von Gentests, technische Verfahren, die dabei zum Einsatz kommen sowie unterschiedliche Positionen zu Gentests. Zur Unterstützung der Wissensaneignung verwendeten die Pädagoginnen verschiedene Medien wie Lehrfilme und Folien, die z.B. auch bei den Landesmedienstellen ausgeliehen werden können.<sup>2</sup> Die SchülerInnen eigneten sich aber nicht nur Wissen an, sondern auch Strategien zum Wissenserwerb: Im Internet und in verschiedenen Lexika recherchierten die SchülerInnen die biologischen und gentechnischen Grundlagen. Im Mittelpunkt standen dabei Fragen wie: Was ist ein Gen? Welche Aufgaben haben die Gene? Wie funktioniert ein Gentest? Was sind Anwendungsmöglichkeiten von Gentests? Aufbauend auf ihre selbstständigen Recherchen führten die SchülerInnen eine Radio-Umfrage durch. Nach einer kurzen Einführung in Befragungstechniken begaben sie sich auf die Straße und stellten PassantInnen Fragen wie: „Was denken Sie über Vaterschaftstests?“ und „Was ist Ihre Meinung zu Gentests bei der vorgeburtlichen Untersuchung?“ „Wie fänden Sie es, wenn Ihr Genetischer Fingerabdruck in einer Gen-Datenbank gespeichert wird?“ Die verschiedenen Sichtweisen und Meinungen der Befragten zu den Themen „Vaterschaftstests“, „Gentests in der medizinischen Diagnostik“ und dem „Genetischen Fingerabdruck“ werteten die SchülerInnen gemeinsam aus. Dabei erkannten sie, dass die Befragten nur wenig über Gentests wissen und oft zu unbegründeten Urteilen tendieren. Die Ergebnisse ihrer Recherchen und Radioumfragen stellten sie in Plakaten und Flyern dar.

*Aneignung von Wissen über den „Genetischen Fingerabdruck“:* Im Neigungskurs wurde „Der Genetische Fingerabdruck“ als Schwerpunktthema gewählt. Mehr als acht Wochen stand die Vertiefung dieses Anwendungsbereiches von Gentests im Mittelpunkt. Als Einführung diente der Science-Fiction-Film *GATTACA*<sup>3</sup>, der die SchülerInnen – ausgestattet mit entsprechenden Sehaufgaben – dafür sensibilisierte, welche Risiken flächendeckende Gentests zur Identifizierung von Personen in der Zukunft mit sich bringen könnten. Die SchülerInnen erarbeiteten sich anschließend Faktenwissen über den „Genetischen Fingerabdruck“ in der Kriminalistik sowie Kenntnisse in Bezug auf ethische, rechtliche und soziale Fragen. Hierfür nutzten sie Zeitschriften, Radiosendungen zum

Thema sowie eine aktuelle Fernsehdokumentation über die polizeiliche Ermittlungsarbeit mittels Gentests.

Bei einem schwierigen Thema wie der Gentechnik bietet es sich an, mit ExpertInnen aus Praxis und Wissenschaft zu kooperieren. Diese sind häufig bereit, SchülerInnen unentgeltlich über ihr Arbeitsfeld zu informieren. Die Erfahrungen des Unterrichtprojektes zeigen, dass genaue Vorabsprachen mit den kooperierenden ExpertInnen gewährleisten, dass ihre Vorträge dem Wissens- und Entwicklungsstand der Jugendlichen angemessen sind. Den Neigungskurs bereicherten ExpertInnen der Rechtswissenschaft und Rechtsmedizin. Ein Rechtswissenschaftler verdeutlichte den Jugendlichen in zwei Unterrichtsstunden die momentane gesetzliche Regelung zum „Genetischen Fingerabdruck“ sowie mögliche Probleme anhand von Fallbeispielen. Thematisiert wurde zudem die kontroverse Debatte in der Rechtswissenschaft über Vor- und Nachteile von Massenspeicheltests und Gen-Datenbanken. Dabei kamen positive Seiten des „Genetischen Fingerabdrucks“, wie eine verbesserte Verbrechensaufklärung, ebenso zur Sprache, wie negative Seiten, z.B. Risiken durch den Missbrauch der gewonnenen Daten und die Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

RechtsmedizinerInnen erklärten den SchülerInnen, wie das Verfahren „Genetischer Fingerabdruck“ im Rahmen von Ermittlungen funktioniert. Hier hatten die SchülerInnen die Möglichkeit, eigene Fragen zu stellen, die sie zuvor im Unterricht erarbeitet hatten. Besonders interessierte sie z.B., ob Graffiti-SprayerInnen auch mit dem genetischen Fingerabdruck überführt werden könnten. Außerdem konnten die SchülerInnen den ExpertInnen bei ihrer Arbeit über die Schulter schauen und einen Blick auf rechtsmedizinische Fotos und Ermittlungsakten werfen. Solche Exkursionen haben für Jugendliche einen besonderen Erlebnischarakter. Sie eignen sich gut, Wissen spannend, abwechslungsreich und praxisnah zu vermitteln.

#### 4.2.2 Reflexion und Meinungsbildung zum Thema „Genetischer Fingerabdruck“

Um sich eine eigene Meinung bilden zu können, sollten die SchülerInnen des Neigungskurses verschiedenste Argumente kennen lernen und sich frei – vor dem Hintergrund eigener reflektierter Wertvorstellungen – zum „Genetischen Fingerabdruck“ positionieren. Aufgrund der Komplexität des Themas und den vielschichtigen sozialen und rechtlichen Fragen wurden bereits vor der Konzeption der Medienbeiträge Gelegenheiten zur Reflexion und Meinungsbildung geschaffen. Ein wichtiges Element war dabei das Rollenspiel: Die SchülerInnen bereiteten in mehreren Unterrichtsstunden eine „Expertendiskussion“ vor. Sie bildeten drei Gruppen, in denen sie die Rollen von verschiedenen ExpertInnen (u.a. HumangenetikerInnen, DatenschützerInnen, KriminologInnen, etc.) einnahmen. Eine erste Gruppe setzte sich für und eine zweite Gruppe gegen einen umfassenden Einsatz von Gentests in der polizeilichen Ermittlungsarbeit ein. Eine dritte Gruppe hatte eine moderierende Position und versuchte eine Kompromisslösung herbeizuführen. Zur Vorbereitung des Rollenspiels sammelten die SchülerInnen in ihren Gruppen verschiedene Argumente und diskutierten diese. Dabei konnten sie auf Arbeitspapiere zurückgreifen, die einführende Thesen sowie unterstützende Hin-

tergrundinformationen und Recherchehilfen enthielten.<sup>4</sup> Das Rollenspiel wurde in zwei Unterrichtsstunden in den Räumen der Universität durchgeführt. Die SchülerInnen brachten sich – zusätzlich motiviert durch den Ortswechsel – aktiv in die moderierte Diskussion ein und vertraten ihre jeweiligen Positionen kompetent. Sie erlebten, dass sie etwas zu sagen haben und ihren Standpunkt auch begründen können, wenn sie sich vorher inhaltlich mit einer Problematik auseinandersetzen. Durch das Rollenspiel lernten die Mädchen und Jungen, welche Akteure sich mit welchen Argumenten und Motiven an der Debatte zum Thema beteiligen und dass es nicht so leicht ist, sich auf einen Kompromiss zu einigen.

Die kritisch-reflexive Auseinandersetzung mit dem Thema wurde bei der späteren Konzeption der Medienprodukte vertieft. Die SchülerInnen des Neigungskurses diskutierten dabei Fragen wie: Was ist für uns das Wichtigste am Thema? Welche Meinung(en) zum Thema wollen wir zum Ausdruck bringen und unserem Publikum vermitteln? Welche Argumente wollen wir thematisieren und welche einbringen? In der Gruppe fand dabei eine intensive Durchdringung des Themas statt, Pro- und Contraargumente wurden nochmals intensiv – vor dem Hintergrund eigener Wertpräferenzen – diskutiert. Bei der Auswahl und Bearbeitung von konkreten Szenen, Bildern und Texten wurden die eigenen Argumente und Positionen angesichts ihrer medialen Gestalt kritisch überprüft.

Auszug aus der Bewertung des Rollenspiels durch einen Teilnehmer:

„Von mir selbst dachte ich, dass ich es wohl wie in der Schule machen würde, einfach am Platz sitzen und die Zeit verstreichen lassen. Auch von meinen Gruppenmitgliedern dachte ich so. Aber ich war positiv von meinen Gruppenmitgliedern und mir überrascht. Der Raum, in dem wir saßen, war von der Sitzordnung so eingerichtet, dass eine entspannte Atmosphäre entstehen konnte. Meine Gruppenmitglieder waren im Vergleich zur Schule sehr aufmerksam und konzentriert und brachten sich gut in die Diskussion ein. Ich fand, dass auch ich mich recht gut eingebracht habe. Besonders Dr. Weigel [ein Mitschüler in der Rolle eines Experten] ist mir aufgefallen, weil er sehr aufmerksam war und sich zum Ende hin immer aktiver eingebracht, was in der Schule nicht immer der Fall ist.“ (<http://www.heinrich-pestalozzi-schule.de/content/veranstaltungen/expertendiskussion.htm>)

#### 4.2.3 Artikulation der eigenen Meinung mit Medien

Bei der Konzeption und Produktion ihrer Medienprodukte lernten die SchülerInnen des Neigungskurses, wie sie ihre Standpunkte und Meinungen mit Medien artikulieren können. Medien bieten nicht nur verbale, sondern auch auditive, audiovisuelle und interaktiv-kommunikative Ausdrucksmöglichkeiten. Diese Möglichkeiten nutzten die SchülerInnen, um ihre Sicht auf das Thema kreativ, mit lebensweltnahen und jugendeigenen, emotionalen und kritischen Bezügen darzustellen. In der Medienarbeit erweiterten sie ihre medientechnischen und -gestalterischen Kompetenzen, eigneten sich medienkritische Fähigkeiten an und bauten ihre sozialen Fähigkeiten in der Teamarbeit aus.

In der Konzeptionsphase beschäftigten sich die SchülerInnen zunächst theoretisch in zwei Unterrichtsstunden mit den Gestaltungsmöglichkeiten verschiedener Medien (Radio, Video, Internet, Multimedia). Sie überlegten in der Grup-

pe, welche Möglichkeiten und Grenzen die einzelnen Medien für die Darstellung ihres Themas bieten. Die Jugendlichen entschieden sich dafür, einen Krimi mit dokumentarischen Sequenzen zu produzieren und eine Internetseite zu gestalten, in die der Film eingebunden wird. Die Internetseite sollte zudem Hintergrundinformationen zum Thema und zum Neigungskurs anbieten. In vier Unterrichtsstunden planten und erstellten die Jugendlichen in zwei Teams das Drehbuch für den Film und das Konzept für die Internetseite. Die Filmgruppe überführte die Filmidee in ein Drehbuch und arbeitete die Rollen aus. Die Internetgruppe entwarf ein Layout für den Internetauftritt, legte Rubriken fest und erstellte Inhalte entlang der Fragen: Was ist der „Genetische Fingerabdruck“? Wo kommt er zum Einsatz? Welche Probleme bringt die Methode mit sich?

Die Produktionsphase wurde in drei Projekttagen zu je sechs Stunden im Zentrum für Medien und Kommunikation der Universität Leipzig durchgeführt. Die Universität stellte nicht nur die Räumlichkeiten zur Verfügung, sondern auch die medienpädagogische Begleitung und die benötigte Medientechnik. (Kostenfreie medienpädagogische und technische Unterstützung bieten auch medienpädagogische Einrichtungen wie Medienzentren oder Landesfilmdienste an.) In den drei Tagen wurden der Drehplan erstellt, die Rollen eingeübt, der Film gedreht und geschnitten sowie in die Internetseite eingebunden, die zuvor von den SchülerInnen programmiert werden musste. Dabei arbeiteten die SchülerInnen weitgehend eigenständig. Die Filmgruppe setzte sich in filmpraktischen Übungen zunächst mit der Bedienung der Kamera auseinander sowie mit verschiedenen Einstellungsgrößen und -perspektiven. Die Internetgruppe lernte die multimedialen Darstellungsmöglichkeiten im Netz kennen. Dabei sammelten sie Erfahrungen im Umgang mit HTML-Editoren und Bildbearbeitungsprogrammen.

Wichtiger Bestandteil der Medienproduktion war auch die Reflexion der Gestaltungselemente. Die SchülerInnen überlegten sich bspw., wie sie Musik oder Farben gezielt zur Vermittlung verschiedener Stimmungen einsetzen können und wie man potentielle RezipientInnen angemessen ansprechen kann. Zudem stellten sie sich die Frage, welche Unterschiede es zwischen fiktionalen und realen Medieendarstellungen gibt und was einen „Krimi“ als fiktionales Genre auszeichnet.

In einer Feedbackrunde wurden die gemeinsame Arbeit und die entstandenen Medienprodukte<sup>5</sup> diskutiert. Die SchülerInnen erkannten, welcher Aufwand hinter einer Filmproduktion bzw. hinter der Erstellung einer Internetseite steckt, welche große Bedeutung dabei der Teamarbeit zukommt und wie wichtig die inhaltliche Arbeit im Vorfeld der Medienproduktion war. Zudem wurden den Jugendlichen die Manipulationsmöglichkeiten beim Gestalten von Texten, Tönen, stehenden und bewegten Bildern bewusst, was ihren kritischen Blick auf Medien schärfte.

#### 4.2.4 Beteiligung am Diskurs

Die Veröffentlichung der entstandenen Medienbeiträge und die damit verbundene Beteiligung am Diskurs ist nicht nur Ziel themenzentrierter aktiver Medienarbeit, sondern auch ein wichtiger Motivationsfaktor für die Jugendlichen. Bereits während der Arbeit an ihren Medienbeiträgen suchten die SchülerInnen gemeinsam mit den Lehrerinnen nach geeigneten Veröffentlichungsmöglich-

keiten: Die im Neigungskurs entstandenen Medienprodukte sind im Internet u.a. über die Homepage der Schule<sup>6</sup> allgemein zugänglich. Auf der Jugendkonferenz „Die nächste GENERation“<sup>7</sup> präsentierten die jungen MedienmacherInnen ihre Beiträge selbst und diskutierten diese mit Gästen und ExpertInnen aus dem Bereich Gentechnik. Zudem waren einige SchülerInnen des Neigungskurses zu Gast in einer Sendung bei Radio Mephisto 97.6 (einem studentischen Radio für die Region Leipzig), in der sie live über ihr Projekt und ihre Medienbeiträge berichteten. Schließlich konnten sie durch die erfolgreiche Bewerbung für einen medienpädagogischen Preis weiter auf ihren Diskussionsbeitrag zum „Genetischen Fingerabdruck“ aufmerksam machen. Die SchülerInnen haben die Medien in Dienst genommen und so die eigenen Sichtweisen auf das Thema „Genetischer Fingerabdruck“ der Öffentlichkeit vorgestellt und FachexpertInnen vermittelt. Über die Veröffentlichung ihrer Beiträge und die Aufmerksamkeit, die ihnen dadurch entgegen gebracht wurde, erfuhren sie Anerkennung und Selbstwirksamkeit. Und durch die öffentliche Präsentation der eigenen Produkte und das Feedback wurde bei den Jugendlichen erneut eine Auseinandersetzung mit dem Gegenstand Gentests angeregt.

#### 4.3 Die Ergebnisse für die Beteiligten: „Wir sind alle ein Stück gewachsen...“

Nach Abschluss des Projektes wurde deutlich, dass die SchülerInnen des Neigungskurses hinsichtlich der Bewertung des „Genetischen Fingerabdrucks“ nicht zum einfachen „gut“ oder „schlecht“ tendieren. Sie haben eine differenzierte Meinung zu Gentests und Vorstellungen von einer möglichen rechtlichen Regulierung ausgeprägt: Sie sind u.a. der Ansicht, dass der Einsatz des „Genetischen Fingerabdrucks“ nur bei begründetem Verdacht und schweren Straftaten und nur von einem Richter veranlasst werden darf. Trifft das nicht zu, dann gilt das Prinzip der Freiwilligkeit: Jeder muss selber entscheiden können, wer was wann über ihn weiß. Im Neigungskurs ist es den Jugendlichen nicht nur gelungen eine eigene Meinung zum Thema auszubilden, sie haben auch gelernt, diese selbst mit Medien zu artikulieren und öffentlich zu vertreten. Dabei haben die SchülerInnen ihre Medienkompetenz erweitert. Nach Angaben der Lehrerinnen wurden die Haupt- und RealschülerInnen aber auch in ihren sozialen Kompetenzen und persönlichen Leistungen gestärkt. So haben sie erfahren, dass in der Teamarbeit jeder einen wichtigen Beitrag leistet. Sie lernten selbstständig und längerfristig an einem Thema zu arbeiten, selbstbewusster auf Menschen zu zugehen, Fragen zu stellen und zu diskutieren.

Die Pädagoginnen erlebten eine veränderte Lehrsituation: Sie waren selbst weder Expertinnen auf dem Gebiet der Gentechnik, noch auf dem der Medienarbeit. Sie eigneten sich zusammen mit den Jugendlichen das notwendige Wissen in beiden Bereichen an. Die Pädagoginnen sammelten im Neigungskurs Erfahrungen, wie man Medien im Unterricht umfassend und aktiv-gestaltend einsetzen kann und erhielten Anregungen für weitere Medienprojekte. So lernten sie gemeinsam mit ihren SchülerInnen und sind durch das Projekt nach eigenen Aussagen wie diese selbst ein Stück gewachsen.

## Anmerkungen

- 1 Auf der Internetseite des Diskursprojektes <http://www.gen-diskussion.de> sind im Bereich Best-Practice-Modelle Materialien zu finden, mit deren Hilfe Positionen und Argumente im öffentlichen Diskurs zum genetischen Fingerabdruck erarbeitet werden können.
- 2 Konkret wurden die Filme „Die Spur der DNA“ (15 min, D 2005) und „Gentechnik beim Menschen“ (19 min D 2000) sowie die Folienmappe „Genetik“ (1996) eingesetzt.
- 3 Sony Pictures Home Entertainment, 1999. Der Film *GATTACA* entwirft ein Zukunftsszenario, in dem Menschen mittels Gentechnik optimiert werden können und anhand ihres genetischen Fingerabdrucks permanent kontrolliert und identifiziert werden. Dadurch entsteht eine Gesellschaft, die von genetischer Diskriminierung geprägt ist.
- 4 Die Arbeitsmaterialien zur Durchführung einer Expertendiskussion finden Sie unter <http://www.gwp-pb/texte/materialien.htm>.
- 5 Die Produkte sind zu finden unter: <http://www.uni-leipzig.de/~ilias/gen-d>. Der Kurzfilm „Gentest – Schrecken oder Segen?“ ist eine Mischung aus einer Reportage und einem Kriminalfilm. Erzählt wird die Geschichte eines Jugendlichen, der aufgrund von DNA-Spuren des Mordes verdächtigt wird. Zwar kann schließlich der wahre Täter ermittelt werden, doch die Geschichte endet für den Beschuldigten tragisch. Das Stigma des Mordverdachts bleibt auch nach dem Freispruch bestehen. Freundin, Freunde und der Arbeitsplatz – alles verloren. Auf ihrer Internetseite präsentieren die Jugendlichen selbst recherchierte Hintergrundinformationen zum genetischen Fingerabdruck und stellen sich und den Film der Öffentlichkeit vor.
- 6 <http://www.heinrich-pestalozzi-schule.de/>
- 7 Die Jugendkonferenz war Bestandteil des Projektes „informieren – reflektieren – partizipieren“ und fand am 19. Mai 2006 in Leipzig statt.

## Materialien

Zum Modellprojekt des Neigungskurses „Gentechnik beim Menschen“ finden Sie auf der GWP-Internetseite (<http://www.gwp-pb.de/texte/materialien.htm>):

- den Film der SchülerInnen und den Link auf ihre Internetseite
- Arbeitsblätter zur Erarbeitung von Fach- und Diskurswissen zum „Genetischen Fingerabdruck“
- Arbeitsblätter zur Vorbereitung der SchülerInnen auf eine Expertendiskussion zum Thema „Genetischen Fingerabdruck“
- Ausführliche Informationen zum Projekt „informieren – reflektieren – partizipieren“, zu den durchgeführten Modellprojekten, entstandenen Materialien und Tipps zur aktiven Medienarbeit finden Sie unter [www.gen-diskussion.de](http://www.gen-diskussion.de).

## Literatur

- Sächsisches Staatsministerium für Kultus (2003): Neigungskurse an Mittelschulen, Rahmenvorgaben vom 08.01.2003, Az:34-6411.30/653/4. Abrufbar über: [http://www.sachsenmacht-schule.de/smkpub/34/nk\\_rv.pdf](http://www.sachsenmacht-schule.de/smkpub/34/nk_rv.pdf)
- Schell, Fred (2003): Aktive Medienarbeit mit Jugendlichen. Theorie und Praxis. München: Kopäd.
- Schorb, Bernd (1995): Medienalltag und Handeln. Medienpädagogik im Spiegel von Geschichte, Forschung und Praxis. Opladen: Leske + Budrich.
- Schorb, Bernd (2005): Medienkompetenz. In: Hüther, Jürgen; Schorb, Bernd (Hrsg.): Grundbegriffe Medienpädagogik. München: kopaed. S. 257-262.

# Richard Meng: MERKELLAND – Wohin führt die Kanzlerin?

*Josef Schmid*



Richard Meng,  
Merkelland.  
Wohin führt die  
Kanzlerin?  
Kiepenheuer &  
Witsch 2006  
256 Seiten ISBN  
978-3462037449

Merkelland – das klingt wie der Folgereim auf „Schlaraffenland ist abgebrannt“. Vielleicht es ja auch so: Der Überfluss an materiellen und legitimatorischen Ressourcen, der für das „Modell Deutschland“ gegolten hat, ist offensichtlich längst vorbei. Aber auch die ersten Flitterwochen der Großen Koalition sind zu Ende: „Es ist die kurze Phase vorbei, in der wir gerne glaubten, Angela Merkels stolze große Koalition könnte die Mühsal der politischen Mehrheitsuche dauerhaft unsichtbar machen. In Berlin streiten und klüngeln sie wie zu rot-grünen Zeiten. Sie hatten anfangs nur mehr Glück: Die Konjunktur half.“ (S. 9). Für Meng existieren drei große Themenkomplexe, anhand derer sich die politische Zukunft entscheidet:

- Erstens die internationale Lage,
- zweitens die ökonomische Situation,
- drittens die innere Verfasstheit der Gesellschaft einschließlich der Bevölkerungsentwicklung (S. 46).

Allerdings bieten die politischen Parteien und ihr Führungspersonal nicht nur wenige Antworten, sie suchen auch nicht vorrangig. Zugleich konstatiert er, dass viele alte Kontroversen zwischen den Parteien, sei es zum Vaterland oder zur Sozialpolitik, angesichts der real veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr zur Wirklichkeit passen. (S. 270).

Was macht in diesem Zusammenhang die Kanzlerin? Wohin führt sie das Land? „Diese Kanzlerin wird, wenn sie ehrlich ist, antworten: Sie weiß es nicht. Doch sie leidet nicht darunter, dass sie es nicht weiß. Sie regiert.“ (S. 278) Angela Merkel ist an der Macht – obwohl sie eigentlich gar nicht so viele Machtressourcen zur Verfügung hat. Politologen schreiben dem deutschen Regierungssystem eine hohe Zahl von „Vetospielern“ zu. Aber sie beherrscht es, ihre Machtchancen zu ergreifen und zu stabilisieren. „Das System Merkel“ funktioniert – ähnlich wie einst das System Kohl – durch personale Netzwerke – durch Kümmern und Kontakte pflegen. „Zweites Gebot: die Kleinen ernst nehmen – oder doch zumindest so tun. Eine Unionsvorsitzende ohne Hausmacht – denn

ihr Landesverband Mecklenburg-Vorpommern ist in der Bundes-CDU als Machtfaktor zu vernachlässigen – weiß nur zu genau, wie abstoßend Imponiergehabe wirken kann.“ (S. 92)

Den inhaltlichen Kern ihrer Politik vermag Meng kaum zu bestimmen. Da existiert ein grundlegendes Defizit der Union: der Verlust des Fortschrittsbegriffs: „Dieser Zusammenhang von Freiheit, Marktwirtschaft und Akzeptanz führt zum Kern des nun seit einem Jahrzehnt anhaltenden konservativen Dilemmas. Die Union hat keinen eindeutigen Fortschrittsbegriff mehr. Es reicht auch für sie nicht mehr, einfach nur Wirtschaftswachstum als Maßstab für alles andere zu definieren. (S. 102). Ähnlich verhält es sich mit den begrifflichen Operationsfeldern Leistung, Nation und Familie.

Zwar hat Angela Merkel in den ersten Amtsjahren als CDU-Chefin das Konzept einer „Neuen sozialen Marktwirtschaft“ propagiert – aber es blieb zunächst recht nebulös, nach dem Motto: „Merkel neu, Marktwirtschaft neu, später auch: Gerechtigkeit neu“ (S. 30). Das war ein Signal, dass in Zeiten der Globalisierung die Maßstäbe überdacht werden müssten. Allerdings ist bei der Bundestagswahl 2005 der neoliberale Politikansatz endgültig gescheitert, und es gehört zu den Paradoxien der deutschen Politik, dass am Ende die CDU-Vorsitzende trotz ihrer Niederlage Kanzlerin wird.

Mit der Konzentration auf Macht und Machbares ist Angela Merkel freilich nicht allein. Ihre ganze Generation, geboren Mitte der 50er Jahre, hat nie ein großes politisches Projekt gehabt. „Fast alles, was sie hätte fordern können, war längst gefordert.“ Und Meng weiter: „Wenn es unter diesen 50-Jährigen ein Generationenprojekt gibt, dann ist es jetzt ein Pragmatismus, der die vorhandenen Verhältnisse als Grundlage bejaht“ (S. 106)

Für Meng gibt es nur einen Weg, der zu ihrem Sturz führen kann: „ein anhaltendes Meinungstief der Union gepaart mit Zweifel an Merkels Führungskraft. Beides ist angesichts der Personallage bei der SPD eher unwahrscheinlich. Womit eine Perspektive als Dauerkanzlerin trotz persönlicher Schwäche ausdrücklich im Bereich des Möglichen liegt.“ (S. 243)

# Die Transformation der politischen Bildung in Ostdeutschland – Stand der Forschung

Sibylle Reinhardt



Sibylle Reinhardt

Diese Sammelrezension behandelt den Wandel der politischen Bildung in der Ex-DDR, denn seit der Vereinigung sind viele Erfahrungen berichtet und mehrere empirische Studien veröffentlicht worden. Den Ausgangspunkt, die Konzepte und die Wirklichkeit der Staatsbürgerkunde in der DDR, haben *Grammes/Schluß/Vogler* (2006) gründlich dokumentiert und analysiert (vgl. auch die Rezension von Walter Gagel in GWP 2/2007). Sie beschreiben und analysieren das zentralisierte System auf der Makro- und der Mikro-Ebene.

Im föderalen System mit der Bildungshoheit der Länder mussten die fünf neuen Bundesländer ihren je eigenen Weg gehen. Im Sammelband des Herausgebers *Wallraven* (2003) zeichnen mehr als 50 Autoren den Wandel der Institutionen, der Ziele und der Akteure nach und verfolgen die Aktivitäten im außerschulischen Bereich (Kirchen, parteinahe Stiftungen, Verbände, andere Nicht-Regierungs-Organisationen, Landeszentralen für politische Bildung) und für den schulischen Sektor. Für viele damals Beteiligte wird besonders die berufsbegleitende Weiterbildung von Ex-DDR-Lehrerinnen und Lehrern ein spannend zu lesendes Thema sein. Kontrovers erscheint die Bewertung der Transformation: Der Herausgeber sieht in seiner Nachlese einen überstülpenden Export der westdeutschen Politikdidaktik (S. 354ff.), was m.E. nicht mit den vorangehenden Aufsätzen übereinstimmt (dazu auch Biskupek 2002; Drygalla 2005; Orłowski 2006).

Die Sachsen-Anhalt-Studie (*Krüger/Reinhardt* u.a. 2002) erhob im Sommer 2000 poli-

tische Orientierungen und schulische Erfahrungen von 1.400 Schülerinnen und Schüler der Klassen 8-11 (repräsentativer Survey) und porträtierte qualitativ mehrere Schulen (vgl. dazu auch Pfaff in GWP 2/2003). *Biskupek* (2002) dokumentierte den Prozess des Wandels im Land Thüringen seit 1989 und interviewte zwölf Lehrende und vier Schüler(innen) in den Jahren 1996-1999. *Drygalla* (2005) stellte den Zusammenhang zwischen Transformation und der Bedeutung politischer Orientierungen für das demokratische System her. Sie hatte 2002 einen Fragebogen an mehr als 300 frühere DDR-Lehrer(innen) verschickt, die ein berufsbegleitendes Studium der Politikwissenschaft und ihrer Didaktik an der Universität in Magdeburg absolviert hatten (ein Drittel antwortete), auch interviewte sie sechs Lehrende ausführlich. Sie benutzte teilweise Fragen aus der Sachsen-Anhalt-Studie, was ebenfalls für *Orłowski* (2006) zutrifft. Orłowski hatte 2003 versucht alle Brandenburger Lehrenden für Politische Bildung zu erreichen, was sich sowohl für die Definition der Grundgesamtheit als auch für die finanziell erschwingliche Erreichbarkeit als schwierig herausstellte. Sie dokumentiert ausführlich den Wandel der Richtlinien, die Entwicklung des Schulfachs und die berufsbegleitende Ausbildung von Lehrkräften. Neuerdings berichtet *Henkenborg* (2007) die Untersuchung von 10 videografierten Unterrichtsstunden aus Sachsen, ergänzt durch Interviews mit den Lehrenden und durch Gruppendiskussionen mit Schülern.

Insgesamt wird die Transformation hervorragend dokumentiert, auch erhalten wir

einige empirische Ergebnisse, allerdings gilt dies nur für Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Das Fehlen ausführlicherer Arbeiten für Mecklenburg-Vorpommern erklärt sich wohl aus dem Fehlen einer politikdidaktischen Professur an den Universitäten des Landes.

Das zentrale Motiv in der Transformation – wie viele Dokumente und Zeugen aussagen – war der starke Wunsch nach einer politischen Bildung in völliger Opposition zur Staatsbürgerkunde der DDR: Statt Indoktrination die Freiheit der Diskussion, statt autoritärer Lehre demokratische Wege in Unterricht und Schule, die Lernenden sollten von Objekten der Lehre zu Subjekten des Lernens werden (Biskupek 2002: 51ff., 72ff., 180); Drygalla 2005: 71, 109f., 230; Orłowski 2006: 30, 54). Diese drei Elemente entsprechen dem Beutelsbacher Konsens, und diese Entsprechung erklärt vermutlich, warum dieses Herzstück der bundesrepublikanischen Politikdidaktik im Osten weithin akzeptiert wurde. Auch Grammes/Schluß/Vogler (2006:493) nutzen den Beutelsbacher Konsens als Folie, um sozialistische Staatsbürgerkunde und demokratische politische Bildung zu kontrastieren.

Als Hauptproblem der Transformation zeigt sich, dass organisierte Institutionen relativ rasch verpflanzt werden können, dass aber kulturelle Institutionen mit ihren tief sitzenden Gewohnheiten im Denken, Fühlen und Handeln lang dauern (Drygalla 2005: 74, 81-83, 252f.). Kontroversen im Unterricht verunsichern Lehrer und Schüler, die früher nach klaren Wahrheiten und Leitlinien urteilen und handeln sollten. Demokratischer Pluralismus verlangt aber die Akzeptanz von Konflikten als legitim und notwendig und fruchtbar, das demokratische politische System verlangt Partizipation in einem System von Konflikten (z.B. politische Parteien, Wahlen, öffentliche Auseinandersetzung).

Als wichtige Ergebnisse der Forschungen können gelten: 1. Schüler wie Fachlehrer vertreten ziemlich anti-pluralistische Orientierungen in der Suche nach Harmonie, Führung und Konfliktlosigkeit (wie dies auch die allgemeine Umfrageforschung für Ost und West zeigt). 2. Lehr- und Lernprozesse politischer Bildung scheinen weithin durch die Lehrenden dirigiert zu werden, was sich in den Äußerungen von Schülern, den Angaben von Lehrern und in Unterrichtsstunden zeigt. Kontroverse Interaktionen wurden in Videoaufnahmen nicht ge-

funden 3. Berichtet werden aber auch modernere Interaktionen im Klassenzimmer. Das Bild ist also gemischt. Schüler glauben mehrheitlich, dass sie im Sozialkunde-Unterricht ihre eigene Meinung äußern können und dass ihre Lehrer sie dazu ermutigen.

Die zentrale Frage für die Zukunft ist also, wie der Konfliktcharakter von Politik und Demokratie in politischer Bildung repräsentiert werden wird. Dieselbe Frage stellt sich sicherlich auch im Westen, denn auch nach 50 Jahren Demokratie ist die Wirklichkeit politischer Bildung vermutlich auch dort zu häufig einem privaten Ideal von Gemeinschaftlichkeit und Harmonie verpflichtet (und befördert dann Politikverdrossenheit).

*Biskupek, Sigrid: Transformationsprozesse in der politischen Bildung. Von der Staatsbürgerkunde in der DDR zum Politikunterricht in den neuen Ländern. Schwalbach, Ts.: Wochenschau Verlag 2002*

*Drygalla, Heike: Entwicklung demokratischer Einstellungen ostdeutscher Lehrer und ihre Relevanz für Schule und Studium. Berlin: Verlag Dr. Köster 2005*

*Grammes, Tilman/Schluß, Henning/Vogler, Hans-Joachim: Staatsbürgerkunde in der DDR. Ein Dokumentenband. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006*

*Henkenborg, Peter: Demokratie lernen und leben durch kognitive Anerkennung. Eine empirische Untersuchung zur Lehrerprofessionalität im Politikunterricht in Ostdeutschland. In: Kursiv 2007, Heft 2, S. 35-43*

*Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicole/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank: Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen: Leske + Budrich 2002*

*Orłowski, Manja: Das Unterrichtsfach „Politische Bildung“ in Brandenburg. Eine qualitative und quantitative Studie. Berlin: Logos Verlag 2006*

*Wallraven, Klaus Peter (Hrsg.) Handbuch politische Bildung in den neuen Bundesländern. Schwalbach, Ts.: Wochenschau Verlag 2003*

Heiner Adamski  
Brahmsallee 10, 20144 Hamburg  
E-Mail: heineradamski@t-online.de

Prof. Dr. Charles B. Blankart  
Humboldt-Universität zu Berlin,  
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Institut für  
öffentliche Finanzen, Wettbewerb und  
Institutionen,  
Spandauer Straße 1, D-10178 Berlin  
E-Mail: charles@blankart.net

Johannes Fritz  
Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-  
Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg,  
Kochstr. 4, 91054 Erlangen  
E-Mail: joto.fritz@gmx.de

Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis  
Führungsakademie der Bundeswehr,  
Fachbereich Sozialwissenschaften,  
Blomkamp 61, 22549 Hamburg  
E-Mail: svengareis@bundeswehr.org

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

Prof. Dr. Stefan Immerfall  
Pädagogische Hochschule Schwäbisch-Gmünd,  
Soziologie/Politikwissenschaft, Oberbetringer  
Straße 200, 73525 Schwäbisch Gmünd  
E-Mail: Stefan.Immerfall@ph-gmuend.de

Jan Keilhauer  
Universität Leipzig, Professur für  
Medienpädagogik und Weiterbildung,  
Emil-Fuchs-Str. 1, 04105 Leipzig  
E-Mail: zmk@uni-leipzig.de

Markus Müller  
Aspergstr. 1, 71254 Ditzingen  
E-Mail: Markus.Mueller@wm.bwl.de

Alexander Niedermeier  
Institut für Politische Wissenschaft,  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-  
Nürnberg, Kochstr. 4, 91054 Erlangen  
E-Mail: Alexander.Niedermeier  
@polwiss.phil.uni-erlangen.de

Prof. Dr. Werner J. Patzelt  
Lehrstuhl für politische Systeme und  
Systemvergleich, Inst. für Politikwissenschaft,  
Technische Universität Dresden,  
01062 Dresden  
E-Mail: werner.patzelt@tu-dresden.de

Prof. Dr. Josef Schmid  
Institut für Politikwissenschaft,  
Melanchthonstr. 36, 72074 Tübingen  
E-Mail: Josef.Schmid@uni-tuebingen.de

Dipl.-Pol. Ingo Schorlemmer  
Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-  
Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg,  
Kochstr. 4, 91054 Erlangen  
E-Mail: Ingo.Schorlemmer @polwiss.phil.uni-  
erlangen.de

Daniel Schulz  
Zeppelin University, Am Seemoser Horn 20,  
88048 Friedrichshafen/Bodensee  
E-Mail: d.schulz@zeppelin-university.net

Jan Tilly  
Zeppelin University, Corporate Management &  
Economics,  
Am Seemoser Horn 20, 88048 Friedrichshafen/  
Bodensee  
E-Mail: j.tilly@zeppelin-university.net

Prof. Dr. Henrik Uterwedde  
Deutsch-Französisches Institut,  
Asperger Str. 34, 71634 Ludwigsburg  
E-Mail: uterwedde@dfi.de

Susanne von Holten  
Universität Leipzig, Professur für  
Medienpädagogik und Weiterbildung  
Emil-Fuchs-Str. 1, 04105 Leipzig  
E-Mail: zmk@uni-leipzig.de

Maren Würfel  
Universität Leipzig, Professur für  
Medienpädagogik und Weiterbildung,  
Emil-Fuchs-Str. 1, 04105 Leipzig  
E-Mail: wuerfel@uni-leipzig.de