

## Editorial

Wir Wissenschaftler täten oft gut daran, bei der Lektüre von Tageszeitungen die Beiträge zu übergehen, die unsere eigenen Forschungsfelder betreffen. Wir lesen diese Texte aber trotzdem. Allzu oft findet sich dann dargestellt, was im Lichte der eigenen Kenntnisse zu einfach, irreführend oder schlicht falsch ist.

Einige Beispiele aus dem Bereich der Soziologie:

- Die Menschen in West-Deutschland bekommen nicht immer weniger Kinder, wie so oft geschrieben. Vielmehr ist die Geburtenrate (Kinder pro Frau) seit mehr als 30 Jahren etwa gleich niedrig geblieben.
- Der bei weitem höchste Verlust von Lebensstandard stellt sich bei Geburt des ersten Kindes ein. Deshalb sollte das Kindergeld – anders als in Zeitungen immer wieder gefordert – für das erste Kind am höchsten sein, und für die folgenden niedriger.
- In deutschen Großstädten lebt nicht – wie immer wieder zu lesen ist – mehr als die Hälfte der Menschen alleine, sondern bedeutend weniger. Hier wird der hohe Anteil der Einpersonenhaushalte mit dem niedrigeren der allein lebenden Personen verwechselt.

Bedenkt man, unter welchen Bedingungen heute Zeitschriften und Zeitungen entstehen, berücksichtigt man, wie sehr die Personaldecke in vielen Redaktionen ausgedünnt wurde, so wird man diese desorientierenden Fehlleistungen kaum als das Versagen der einzelnen Journalisten ansehen können. Werden Artikel in großer Zeitnot am Telefon recherchiert, werden die Beiträge nicht von kompetenten Beurteilern gegengelesen, so sind Fehldarstellungen die zwangsläufige Folge.

In der GWP liegen die Verhältnisse günstiger: Die einzelnen Beiträge werden von ausgewiesenen Fachleuten geschrieben. Diese haben zwar Abgabetermine zu beachten, ihnen bleibt aber relativ viel Zeit, die Aufsätze zu verfassen. Jeder einzelne Text wird von allen vier Herausgebern gegengelesen. Danach akzeptieren wir schätzungsweise ein Drittel der Beiträge überhaupt nicht. Ungefähr ein weiteres Drittel wird den Autoren zur Überarbeitung zurück gegeben.

So sind die Texte, die Sie in GWP lesen können, nicht nur mit dem Anspruch auf Aktualität, kundige wissenschaftliche Analyse, verständliche Formulierung und Korrektheit der Fakten verfasst. Dieser Anspruch wird auch in allen Einzelfällen geprüft.

Auf die Tageszeitung kann man natürlich nicht verzichten. Aber auch nicht auf die genaueren und tiefer gehenden Informationen, die die Fachzeitschrift liefert.

*Die GWP-Herausgeber*

Jahrgang 57, 2008, Heft 3 – Inhalt

<i>Interview</i>	<b>Menschenrechte – Fragen an Heiner Bielefeldt @</b> 2008 wird die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 60 Jahre alt. Was wurde erreicht in den vergangenen 60 Jahren, und in welchen Bereichen gab es Rückschläge? Interview mit Heiner Bielefeldt, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte.	301
<i>Aktuelle Analyse</i>	<b>Johannes Fritz, Welche Zukunft für das Kosovo?</b> Ausgehend von der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo im Februar 2008 analysiert der Beitrag, wie weit die Souveränität der kosovarischen Selbstverwaltung tatsächlich reicht. Er stellt den bisher schleppend verlaufenden Prozess der internationalen Anerkennung dar und geht auf die wirtschaftlichen Zukunftsaussichten des Kosovo ein.	307
<i>Aktuelle Analyse</i>	<b>Petra Bendel, Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union: eine Schande für Europa oder das kleinere Übel?</b> Der Rat der EU, vertreten durch die Innen- und Justizminister der Länder, strebt ein neues „Europäisches Einwanderungs- und Asylabkommen“ an. Dessen Grundlage ist die seit drei Jahren verhandelte Richtlinie für die Rückführung illegal aufhältiger Einwanderer der EU-Kommission. Der Rat tendiert zu einer Verschärfung, während das Europäische Parlament, das sich als Wahrer der Menschenrechte und der Menschlichkeit sieht, dagegenhält. Ergebnis ist ein weltweit kritizierter Kompromiss.	315
<i>Wirtschaftspolitische Kolumne</i>	<b>Hans-Hermann Hartwich, „Auf Kante genäht“ – Bundeshaushalt 2011 ohne Neuverschuldung?@</b> Ist die Zielsetzung doch eher „auf Kante genäht“? Die Diskussion darüber hat schon mit der Aufstellung des Bundeshaushalts für 2009 begonnen. Für diesen Etat hat Finanzminister Steinbrück eine derartige Charakterisierung zurückgewiesen. Aber wie wird es bis zur Haushaltsaufstellung in zwei Jahren weitergehen. Es gibt vielfältige Unwägbarkeiten auf diesem Weg.	321
<i>Fachaufsatz</i>	<b>Stefan Hradil, Die Gesellschaften der Europäischen Union im Vergleich (2)</b> Spätestens seit ihrer Erweiterung auf 27 Mitgliedsstaaten umfasst die Europäische Union sehr unterschiedliche Gesellschaften, die auch deutliche Entwicklungsabstände aufweisen. Diese Unterschiede und Abstände sind wesentlich größer als in der „alten“ EU der 15 Mitgliedsstaaten. Zum Verständnis des Geschehens in EU-Ländern ist es daher unerlässlich, die gesellschaftlichen Hintergründe und die Eigenarten der betreffenden Länder mit zu bedenken. Der Beitrag stellt hierzu nötige Informationen zusammen.	329
<i>Fachaufsatz</i>	<b>Christian E. Rieck, Der Westen und Mercosur – Ein Engagement jenseits der Freihandelspolitik ist nötig</b> Die internationale Aufwertung Brasiliens und anderer „Ankerländer“ ist das überfällige Anerkenntnis der neuen geopolitischen und geökonomischen Verhältnisse in einer immer stärker multipolaren Welt. Bedeutende Schwellenländer spielen dabei in immer mehr Politikfeldern eine herausgehobene Rolle. In diesem Zusammenhang wäre ein demokratisches, rechtsstaatliches, friedliches, wirtschaftlich prosperierendes Lateinamerika ein natürlicher Partner Europas und Deutschlands.	345
<i>Fachaufsatz</i>	<b>Roland Sturm, Das Westminster-Modell des Regierens heute</b> Das Westminster-Modell ist eines der klassischen Modelle von Regierungssystemen. Es verbindet die Idee der Konkurrenzdemokratie mit der Vorstellung einer absoluten Parlamentsouveränität. Der Beitrag zeigt, wie und mit welchen Konsequenzen sich die Konventionen, die aufgrund der ungeschriebenen Verfassung die politische Realität des Westminster-Modells prägen, im letzten Jahrzehnt radikal verändert haben.	357
<i>Fachaufsatz</i>	<b>Markus M. Müller, Wer schützt die Freiheit?</b> Freiheit und Sicherheit stehen in einem Spannungsverhältnis. Vor allem in Momenten erhöhter sicherheitspolitischer Aktivität werden Freiheitsrechte typischerweise gefährdet. Dieser Beitrag versucht, solche Momente als „Zeitfenster“ im Sinne der Multiple-Streams-Theorie zu verstehen und Hypothesen für die daraus abzuleitenden Wirkungsmechanismen darzustellen.	371

Jahrgang 57, 2008, Heft 3 – Inhalt

- Fachaufsatz** **Claus Leggewie/Jan Schneider, Demokratie in Gefahr? Wie man Beteiligungskompetenz zurückerobert**  
Schlägt der Ansehens- und Vertrauensverlust der politischen Parteien und der Parteipolitiker sowie der Rückgang der organisierten Partizipation in Legitimationszweifel an der Demokratie als Herrschafts- und Lebensform um, wird aus »Politikverdrossenheit« »Systemzweifel«? Sind Bürgerinnen und Bürger zu dem Schluss gelangt, dass die Demokratie nicht mehr die Kompetenz besitzt, in zentralen gesellschaftlichen Fragen wirksame und nachhaltige Problemlösungen zu entwickeln? 363
- Fachaufsatz** **Silke Masson, Private Lebensform und soziale Stellung – eine wechselseitige Abhängigkeit**  
Private Lebensformen stehen in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis zu den sozialen Stellungen der Menschen. Bildung, Beruf und Einkommen beeinflussen Heirat und Familiengründung und umgekehrt. Vielen scheint es, als zerfiele in diesem Zusammenhang die Gesellschaft in gering Qualifizierte mit mehreren Kindern und niedrigem Einkommen einerseits, in hochqualifizierte und beruflich erfolgreiche, kinderlose Paare oder Alleinstehende andererseits. Inwieweit dies zutrifft, soll der Beitrag klären. 397
- Kontrovers dokumentiert** **Tim Griebel und Patrik Stör, „Risikotechnologie“ oder „Ökoenergie“? Im Sommer 2008 diskutiert Deutschland über den Ausstieg aus der Kernenergie@**  
Während Atomlobby, Energieunternehmen sowie Union und FDP vor dem Hintergrund steigender Energiepreise und verbindlichen Klimaschutzziele in der Kernenergie eine unverzichtbare Brückentechnologie sehen, halten SPD und Grüne diese für risikoreich und gefährlich. Die einen reden von billiger Ökoenergie, die anderen erinnern an „Tschernobyl“ und das ungelöste Müllproblem. Auf aktuelle Ereignisse verweisen beide Seiten. 411
- Rechtsprechung kommentiert** **Heiner Adamski, Kinderrechte – Bundesverfassungsgericht und UN-Kinderrechtskonvention@**  
Heute sind allein erziehende Mütter und gelegentlich auch Väter fast ein Normalfall - und auch die Patchworkfamilien sind Alltag. Gesetzgeber und Gerichte bis hin zum Bundesverfassungsgericht mussten sich mit diesen Entwicklungen und dem rechtlichen Schutz der Kinder befassen. Dabei wurde deutlich, dass der Schutz der Schwachen die vornehmste Aufgabe des Rechts ist, und dass Kinder oft die schwächsten Glieder der Gesellschaft sind. 421
- Didaktische Praxis** **Dirk Lange, Bürgerbewusstsein. Sinnbilder und Sinnbildungen in der Politischen Bildung**  
Das „Bürgerbewusstsein“ bezeichnet die Gesamtheit der mentalen Vorstellungen von der politisch-gesellschaftlichen Wirklichkeit und dient der individuellen Orientierung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Didaktik der Politischen Bildung kann die mentalen Modellierungen des Bürgerbewusstseins zum Ausgangspunkt ihrer Reflexion machen. Der Beitrag stellt die fachlichen Sinnbilder und Sinnbildungen des Bürgerbewusstseins dar und skizziert Aufgabenfelder, die sich der Didaktik eröffnen. 431
- Das besondere Buch** **Christina Holtz-Bacha, Was die Schlangenölvverkäufer aus der Politik machen@**  
Joe Klein, *Vom Ende der Politik. Wie Meinungsforschung und Wahlkampfstrategen die Demokratie ruinieren.*  
Wie amerikanisch ist diese Klage über die Beraterbranche als Totengräber der Politik? Schon seit dem ersten Bundestagswahlkampf im Jahr 1949 sind Berater für die Parteien tätig, und über die Jahre hat sich die Zahl der für die Politik angeheuerten Profis aus dem Verkaufsgeschäft erhöht. Sind wir von Verhältnissen wie bei den Kampagnen in den USA noch weit entfernt? 441
- Rezensionen** **Günter C. Behrmann: Georg Weißeno (Hrsg), Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat.** 445  
**Andreas Petrik: Michael May, Demokratiefähigkeit und Bürgerkompetenzen. Kompetenztheoretische und normative Grundlagen der politischen Bildung** 446

## GWP 3-08 im Netz

Zu dieser Ausgabe ergänzend finden Sie auf unserer website

### als Volltexte:

#### *Interview*

Menschenrechte – Fragen an Heiner Bielefeldt, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte

#### *Wirtschaftspolitische Kolumne*

Hans-Hermann Hartwich, „Auf Kante genäht“ – Bundeshaushalt 2011 ohne Neuverschuldung?

#### *Kontrovers dokumentiert*

Tim Griebel und Patrik Stör, „Risikotechnologie“ oder „Ökoenergie“? Im Sommer 2008 diskutiert Deutschland über den Ausstieg aus der Kernenergie

#### *Rechtsprechung kommentiert*

Heiner Adamski, Kinderrechte – Bundesverfassungsgericht und UN-Kinderrechtskonvention

#### *Das besondere Buch*

Christina Holtz-Bacha, Was die Schlangenölverkäufer aus der Politik machen: Joe Klein, Vom Ende der Politik. Wie Meinungsforschung und Wahlkampfstrategen die Demokratie ruinieren.

### Archivtexte zum Nachschlagen:

<b>Stichwort</b>	<b>Material</b>
Afghanistan	Simon Oerding und Florian Bokermann, Die Zukunft des deutschen Engagements in Afghanistan ( <i>Kontrovers dokumentiert aus Heft 1-08</i> )
China	Sven Bernhard Gareis, China – eine unsichere Weltmacht ( <i>Aktuelle Analyse aus Heft 2-08</i> )
Islamismus-Diskussion	Edmund Budrich, Der Streit um eine neue Moschee in Köln ( <i>Kontrovers dokumentiert in Heft 3-07</i> ) Alexander Niedermeier, Islam in Deutschland ( <i>www-recherchehilfe in Heft 3-07</i> )
Kapitalismus-Diskussion	Daniel Buhr, Für das Primat der Politik über die Ökonomie (Robert Reich, Superkapitalismus – <i>Das besondere Buch aus Heft 2-08</i> )
Kernenergie	Andreas Mergenthaler, Kernenergie, ionisierende Strahlen und Krebserkrankungen ( <i>www.Recherchehilfe aus Heft 4-07</i> )
Die Linke	Joss Steinke, Umgang mit der Linken. Seit der Hessenwahl streiten darüber Politiker, Kommentatoren und Wissenschaftler ( <i>Kontrovers dokumentiert aus Heft 2-08</i> )
Mindestlöhne	Silke Masson, <i>www.Recherchehilfe</i> : Mindestlöhne in Deutschland ( <i>www.Recherchehilfe aus Heft 2-08</i> )
Online-Durchsuchungen	Heiner Adamski, Informationelle Selbstbestimmung. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung, Vorratsdatenspeicherung und automatischen Erfassung von Kfz-Kennzeichen ( <i>kommentierte Rechtsprechung aus Heft 2-08</i> )

## Menschenrechte – Fragen an Heiner Bielefeldt\*



Heiner Bielefeldt

*Redaktion GWP:*

2008 wird die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 60 Jahre alt. Was wurde erreicht in den vergangenen 60 Jahren, und in welchen Bereichen gab es Rückschläge?

*H. Bielefeldt:*

Dass es in der internationalen Menschenrechtspolitik der vergangenen 60 Jahre auch Rückschläge und lange Phasen der Blockade gab, liegt ja auf der Hand – man denke beispielsweise nur an die jüngeren Tendenzen, das Folterverbot aufzuweichen, oder andere Erosionserscheinungen im Namen des Kampfes gegen den Terrorismus. Es kann daher leicht in Vergessenheit geraten, dass innerhalb einer relativ überschaubaren Zeit eigentlich enorm viel erreicht worden ist. Angesichts eines oft anzutreffenden unpolitischen Defaitismus scheint es mir wichtig zu sein, diese Errungenschaften zunächst einmal stark zu machen und durchaus den (in postmodernen Zeiten fast schon altmodisch klingenden Begriff) des Fortschritts zu bemühen. Hier nur einige Beispiele: Es sind auf internationaler Ebene unabhängige Überwachungsorgane entstanden, die die Praxis der Staaten anhand ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen regelmäßig überprüfen und unter Umständen auch Individualbeschwerden entgegennehmen. Die Wirksamkeit dieser Überwachungsorgane lässt zwar zu wünschen übrig, wird gleichwohl zumeist unterschätzt. NGOs (non governmental organizations) wie amnesty international, Human Rights Watch oder FIAN, aber auch National Human Rights Institutions haben in der internationalen Menschenrechtspolitik an Einfluss gewonnen. Seit zehn Jahren gibt es einen Internationalen Strafgerichtshof, dem die Ahndung schwerer Menschenrechtsverbrechen aufgetragen ist. Er ist bekanntlich trotz des hartnäckigen Widerstands der USA, Russlands, Chinas und anderer einflussreicher Staaten zustande gekommen. Das hätte vor zwanzig Jahren kaum jemand für möglich gehalten. Man könnte die Liste der positiven Beispiele leicht verlängern. Ich sage dies nicht, um Optimismus zu verbreiten, sondern um deutlich zu machen, dass menschenrechtliches „institution building“ möglich ist und Fortschritte erbracht hat, die allerdings durch

Gleichgültigkeit, Ignoranz und falsche Prioritätensetzung auch wiederum gefährdet werden können.

*Redaktion:*

Wo sehen Sie gegenwärtig die großen Herausforderungen an den internationalen Menschenrechtsschutz? Welche Probleme sind am dringlichsten?

*H. Bielefeldt:*

Auf der UN-Ebene haben sich nach dem Ende des Kalten Kriegs und der alten Block-Konfrontation zwischen Ost und West leider neue Blöcke herausgebildet – diesmal entlang regionaler und kultureller Grenzen. Diese Blockbildung wirkt sich auf die Entwicklung menschenrechtlicher Normen und Durchsetzungsmechanismen sehr schädlich aus und gefährdet die Glaubwürdigkeit der internationalen Menschenrechtspolitik im Ganzen. Vor allem die Arbeit des UN-Menschenrechtsrats wird durch diese regionale Blockbildung überschattet. Im Übrigen haben all die großen globalen Herausforderungen, mit denen wir uns konfrontiert sehen – von der Armutsbekämpfung und der Ernährungssicherung über die Gestaltung von Migrationsströmungen und die Schaffung einer fairen Welt-handelsordnung bis hin zur Bekämpfung des Klimawandels und zum globalen Umweltschutz – auch eine Menschenrechtsdimension. In jedem dieser Arbeitsfelder gilt es, die betroffenen Menschen in ihrer Würde, ihrer Freiheit und ihrem Anspruch auf gleichberechtigte Mitwirkung ernst zu nehmen, das heißt: ihre Menschenrechte zu respektieren.

*Redaktion:*

Sind die Menschenrechte wirklich unteilbar? Oder gibt es Menschenrechte und menschenrechtliche Verpflichtungen, deren Umsetzung grundlegend und vor-dringlich ist?

*H. Bielefeldt:*

Dass die Menschenrechte „unteilbar, aufeinander bezogen und voneinander abhängig“ sind, (auf Englisch heißt es prägnanter: „indivisible, interrelated, interdependent“) hat die Weltkonferenz für Menschenrechte 1993 in Wien erklärt. Diese Formel ist seitdem immer wieder aufgegriffen worden. Die verschiedenen menschenrechtlichen Verbürgungen, dies soll dadurch deutlich werden, bilden eine innere Einheit, aus der man nicht beliebig Teilstücke herausbrechen kann, ohne die Konsistenz und Glaubwürdigkeit des Gesamtsystems zu schädigen. Man kann zum Beispiel nicht ernsthaft für den Wert der Meinungsfreiheit eintreten und gleichzeitig die Chancengleichheit im Bildungssystem – d.h. das Menschenrecht auf Bildung – ignorieren. Die Menschenrechte bilden eben nicht nur einen „Katalog“, wie man so gern sagt, aus dem man sich heraussuchen kann, was einem politisch gerade passt. Vielmehr gehören sie im Blick auf die Würde des Menschen, deren gebotene Achtung in Rechten gleicher Freiheit zur Geltung kommt, innerlich zusammen. Dies ist mit dem Begriff der Unteilbarkeit gemeint.

*Redaktion:*

Woran liegt es, dass trotz aller Menschenrechtsabkommen die Menschenrechte weltweit weiterhin verletzt werden? Was ist zu tun, um die Menschenrechte effektiv zu schützen?

*H. Bielefeldt:*

Man darf von den Menschenrechten keine Wunder erwarten. Wenn die Erwartungen zu hoch geschraubt werden, endet man schnell im Zynismus. Unterdrückung, Ausbeutung, Stigmatisierung, Ausgrenzung und andere Formen von Unrecht sind mit der Schaffung menschenrechtlicher Normen und Institutionen eben leider nicht passé. Es wird sie, davon gehe ich aus, auch in Zukunft geben. Verbessert haben sich immerhin die Möglichkeiten, Unrecht öffentlich zu benennen und dagegen vorzugehen. Die vor kurzem aus dem Amt geschiedene UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Louise Arbour, hat immer wieder darauf hingewiesen, dass die größte praktische Herausforderung darin besteht, die bestehenden Menschenrechtsabkommen wirksam umzusetzen – ihr Credo war: „Implementierung, Implementierung, Implementierung“. Eine zunehmend wichtige Rolle spielen dabei auch Durchsetzungsmechanismen auf nationaler Ebene, die in Rückbindung an internationale Normen vor Ort etabliert werden sollen. In mehreren jüngeren Menschenrechtsdokumenten wie der UN-Behindertenrechtskonvention oder auch im Zusatzprotokoll zur UN-Antifolterkonvention sind unabhängige nationale Monitoring-Institutionen ausdrücklich vorgesehen.

*Redaktion:*

Können und müssen die Menschenrechte notfalls auch militärisch geschützt werden?

*H. Bielefeldt:*

Diese Frage ist bekanntermaßen umstritten. Meine Antwort wäre: Ja, auch militärische Mittel sind für den Schutz der Menschenrechte manchmal unverzichtbar. Die Weltgemeinschaft darf nicht tatenlos zusehen, wenn Völkermorde oder andere schwerste Menschenrechtsverbrechen vorbereitet und durchgeführt werden, sondern muss dann notfalls auch bereit und in der Lage sein, militärisch dagegen vorzugehen. Allerdings muss dies in den legalen Bahnen geschehen, die die UN-Charta für die Ausübung militärischer Gewalt vorsieht. Denn eine Schwächung der UN und eine Erosion des Völkerrechts wären auch ein Schaden für die Menschenrechte.

*Redaktion:*

Schwache Staaten werden als ein sicherheits- und entwicklungspolitisches Problem erachtet. Inwieweit stellen sie auch ein menschenrechtliches Problem dar? Können in schwachen Staaten überhaupt die Menschenrechte geschützt werden?

*H. Bielefeldt:*

Den Staaten kommt eine komplexe Garantenfunktion für die Menschenrechte zu: Sie sollen die Menschenrechte einerseits als Grenze ihres legitimen Eingrei-

fens respektieren und sie andererseits aktiv gegen Beeinträchtigungen durch Dritte schützen und außerdem – durch Infrastrukturmaßnahmen wie Bildung, Information, Beratung, ein Gerichtswesen usw. – wirksam zur Geltung bringen. In der internationalen Menschenrechtsdiskussion hat sich seit Ende der 1990er Jahre eine Formel durchgesetzt, die die staatliche Verpflichtung als Trias von „respect, protect, fulfil“ zusammenfasst. Menschenrechte schränken insofern zwar staatliche Allmachtsanmaßungen an, sie zielen aber gerade nicht auf einen schwachen Staat, sondern auf einen wirksamen demokratischen Rechts- und Sozialstaat. Ein schwacher Staat wäre menschenrechtlich tatsächlich ein Problemfall.

*Redaktion:*

Die Hauptverantwortung für die Menschenrechte liegt bei den Staaten. Müssten nicht auch Wirtschaftsunternehmen stärker in die menschenrechtliche Verantwortung genommen werden? Und wie könnte dies geschehen?

*H. Bielefeldt:*

Seit Jahren erleben wir eine Diskussion um die menschenrechtliche Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen, vor allem transnationalen Unternehmen, von denen einige durch ihre Wirtschaftskraft mehr Einfluss und Macht haben als so manche Regierung. Dass deshalb auch Unternehmen an Menschenrechte gebunden sind, wird mittlerweile weitgehend anerkannt. Kontroversen bestehen darüber, an welche Menschenrechtsnormen konkret sie gebunden sind, ob die Bindungswirkung eine nur ethische oder auch eine juristische sein soll und wie man sie wirksam überprüfen und durchsetzen kann. Wichtig ist, dass die spezifische Garantenfunktion des Staates für die Menschenrechte nicht durch ein Mischmasch unterschiedlicher Normen, Normarten (d.h. „weicher“ und „harter“ Normarten) sowie verschiedener Normadressaten geschwächt wird.

*Redaktion:*

Wie beurteilen Sie die institutionellen Reformen des UN-Menschenrechtsregimes, insbesondere die Gründung des UN-Menschenrechtsrats?

*H. Bielefeldt:*

Diejenigen, die ernsthaft geglaubt hatten, dass der vor zwei Jahren gegründete UN-Menschenrechtsrat ganz anders funktionieren würde als die – durch vordergründige Politisierung weitgehend diskreditierte – vormalige UN-Menschenrechtskommission, dürften mittlerweile reichlich ernüchtert sein. Auch im Menschenrechtsrat sitzen – nicht anders als früher in der Kommission – Staatenvertreter, die sich in der Menschenrechtspolitik stark von nationalen Interessen leiten lassen und oft über den kleinsten gemeinsamen Nenner nicht hinaus finden. Wichtig finde ich indessen, dass man die UN-Menschenrechtsorgane nicht auf den UN-Menschenrechtsrat reduziert. Er ist zwar das „politische“ Herzstück des globalen Menschenrechtssystems. Aber er wird flankiert durch das Hochkommissariat der UNO für Menschenrechte sowie durch die – leider meist weitab von öffentlicher Aufmerksamkeit operierenden – unabhängigen Fachausschüsse („treaty bodies“), denen die Überwachung der internationalen Menschenrechts-



konventionen überantwortet ist. Sie übernehmen eine wichtige Funktion für die Kontrolle menschenrechtlicher Verpflichtungen sowie für die interpretatorische Weiterentwicklung der Menschenrechtskonventionen, die auf diese Weise zu „living instruments“ werden. Wenn man das Gesamtbild der UN-Menschenrechtsorgane im Blick hat, dann sieht man, dass eben doch ein enormes Wissen und Potenzial in der UNO steckt. Eine vordringliche Aufgabe besteht darin, die Arbeit des UN-Menschenrechtsrats möglichst intensiv in diese Gesamtstruktur der UN-Menschenrechtsorgane einzubetten. Leider erlebt man zur Zeit eher das Gegenteil, nämlich dass der Menschenrechtsrat alle Aufmerksamkeit auf sich zieht, was die Gefahr mit sich bringt, dass andere – einigermaßen unparteiisch funktionierende – Menschenrechtsorgane der UNO an den Rand gedrängt werden.

*Redaktion:*

Wird die EU-Grundrechtecharta den Menschenrechtsschutz in Europa stärken? Und was ist von der neuen EU-Grundrechteagentur zu halten?

*H. Bielefeldt:*

Die Grundrechtecharta vom Dezember 2000, die bekanntlich immer noch nicht förmlich in Kraft getreten ist, fasst den Stand der grundrechtlichen Entwicklung in der Europäischen Union zusammen. Schon bisher hat es also Grundrechte gegeben, an die die Europäischen Institutionen gebunden sind – dies hat der Europäische Gerichtshof in Luxemburg über die Jahre hinweg deutlich gemacht; er hat sich in seiner Grundrechtsjudikatur vor allem an den Grundrechtstraditionen der Mitgliedstaaten sowie an der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 – einem Instrument des Europarats – und dem für sie zuständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (mit Sitz in Straßburg) orientiert. (Diese beiden Gerichte, der Luxemburger Gerichtshof der EU und der Straßburger Menschenrechtsgerichtshof des Europarats, werden übrigens oft miteinander verwechselt!) Die im März 2007 eingerichtete EU-Grundrechteagentur nimmt demgegenüber keine gerichtlichen Aufgaben wahr, sondern soll vor allem Daten über menschenrechtsrelevante Entwicklungen sammeln, analysieren und thematisch aufbereiten. Zum Beispiel kann man bestimmte Formen indirekter oder versteckter – und gleichwohl sehr einschneidender – Diskriminierung nur mit statistischen Mitteln nachweisen. Deshalb braucht es eine Institution wie die Grundrechteagentur.

*Redaktion:*

Gibt es menschenrechtliche Probleme in Deutschland? Und wie beurteilen Sie die deutsche Menschenrechtspolitik sowohl gegenüber anderen Ländern als auch im Innern?

*H. Bielefeldt:*

Sicherlich gibt es menschenrechtliche Probleme in Deutschland. Die Verhältnisse in manchen Alten- und Pflegeheimen können an unmenschliche und entwürdigende Behandlung grenzen; der Zugang zum Asyl ist in Deutschland ganz schwierig geworden; Antisemitismus, Rassismus und Islamophobie bestehen

nicht nur am rechten Rand, sondern auch in der Mitte der Gesellschaft; im Schulwesen werden Menschen aus so genannten bildungsfernen Schichten, darunter viele aus Migrationsfamilien, strukturell nach wie vor diskriminiert; der Stellenwert des Datenschutzes ist angesichts der Dominanz sicherheitspolitischer Interessen in den letzten Jahren deutlich gesunken (er wird dank der Telekom derzeit vielleicht wieder neu entdeckt); die öffentliche Debatte über etwaige Ausnahmen vom Folterverbot schlägt sich neuerdings sogar in der Grundrechtskommentierung nieder. Man könnte die Liste der Problemlagen leicht verlängern. Gleichwohl besteht kein Grund zum Pessimismus: Es gibt in Deutschland einen funktionierenden Rechtsstaat und eine entwickelte öffentliche Debattenkultur. Damit sind wichtige Voraussetzungen gegeben, die es braucht, um menschenrechtliche Defizite aufzudecken und an ihrer Überwindung zu arbeiten. Beim Begriff der Menschenrechte denken allerdings viele in Politik und Gesellschaft primär an das Ausland, insbesondere an Länder der Dritten Welt. Dass wir auch im Inland ernst zu nehmende Probleme im Menschenrechtsbereich haben, kommt immer noch zu selten zu Wort. Dabei sollte die 1998 erfolgte Aufwertung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, der bis dahin nur ein Unterausschuss des auswärtigen Ausschusses gewesen war, zu einem Vollausschuss, eigentlich signalisieren, dass die Menschenrechte als Querschnittsaufgabe sämtliche Politikbereiche durchdringen – die Innenpolitik genauso wie die Außenpolitik.

\* Prof. Dr. Heiner Bielefeldt, ist Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte

# Welche Zukunft für das Kosovo?

Johannes Fritz



Johannes Fritz

## Zusammenfassung

Die deutsche Außenpolitik ist jetzt und in der Zukunft eng mit den politischen Entwicklungen im Kosovo verwoben. Ausgehend von der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo am 17. Februar 2008 analysiert der Beitrag, wie weit die Souveränität der kosovarischen Selbstverwaltung tatsächlich reicht. Er stellt den bisher schleppend verlaufenden Prozess der internationalen Anerkennung des Kosovo dar. Dabei stehen die Argumente und das Vorgehen der Gegner und Befürworter seiner Unabhängigkeit, die für die politische Zukunft des Kosovo entscheidend sind, im Vordergrund. Abschließend geht der Beitrag auf die wirtschaftlichen Zukunftsaussichten des Kosovo ein.

## 1. Reichweite der Unabhängigkeit

Seit dem vergangenen Februar ist die Geschichte des Zerfalls des ehemaligen Jugoslawien in immer kleinere Staaten um ein Kapitel länger. Am 17. Februar 2008 erklärten die albanischen Abgeordneten des Kosovo einstimmig und einseitig die Unabhängigkeit der „Republik Kosovo“ von Serbien. Am 11. Mai folgte eine Nationalhymne. Das kosovarische Parlament verzichtete jedoch aus Rücksicht auf die serbische Minderheit darauf, deren Melodie mit einem Text zu versehen. Am 15. Mai wurde schließlich eine neue kosovarische Verfassung verabschiedet, die unter anderem den Schutz ethnischer Minderheiten und die Religionsfreiheit garantieren soll.

Die Bedeutung der Unabhängigkeitserklärung reicht weit über das Kosovo hinaus, auch die deutsche Außenpolitik ist eng mit der Geschichte des

Kosovo verwoben. Seit 1991 ist die Bundesrepublik Mitglied der Kosovo-Kontaktgruppe. Zusammen mit den USA, Russland, dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Italien versuchte sie, eine einvernehmliche Verhandlungslösung zwischen Serben und Albanern über den Status des Kosovo zu erreichen. Als die Kosovokrise im Jahr 1999 eskalierte, beteiligte sich die Bundeswehr im Rahmen der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) an den Bombardements gegen Serbien. Vor allem bei den mitregierenden Grünen sorgte die Zustimmung der Parteilührung zu dem nicht durch ein Mandat der Vereinten Nationen (UN) legitimierten Kampfeinsatz für interne Zerrwürfnisse. Im Anschluss beteiligte sich Deutschland am Wiederaufbau des Kosovo und an der zivilen und militärischen Verwaltung des offiziell weiterhin zu Serbien gehörenden Gebietes.

Hat die Unabhängigkeitserklärung tatsächlich etwas am Status des Kosovo

geändert? Immerhin kann das Kosovo in begrenztem Maße und mit Unterbrechungen schon seit 1974 autonom agieren. Auf einer Fläche von der halben Größe Hessens leben im Kosovo heute rund zwei Millionen Menschen, davon 88 Prozent Albaner und 7 Prozent Serben.<sup>1</sup> Von 1974 bis 1989 hatte das Kosovo den Status einer autonomen Provinz innerhalb der jugoslawischen Teilrepublik Serbien inne. Dann hob das serbische Parlament die Autonomie des Kosovo auf. Zunächst organisierten die Kosovo-Albaner eine gewaltfreie Widerstandsbewegung und setzten der serbischen Repression unter Präsident Slobodan Milošević ein paralleles Staatswesen im Untergrund entgegen. Ab 1996 verschärfte sich der Konflikt. Radikale Albaner verübten Anschläge auf serbische Einrichtungen und die serbischen Streitkräfte reagierten mit Gewalt, die bis hin zu ethnischen Säuberungen reichte. Der als Kosovokrieg bezeichnete Konflikt endete 1999 mit der Bombardierung serbischer Ziele durch die NATO. In der Folge flohen vor allem Serben aus der Provinz.

Nach dem Ende des Kosovokriegs folgte eine zweite Phase weitgehender Autonomie. Die UNMIK-Mission der UN organisierte die zivile Verwaltung des Kosovo und übertrug zahlreiche Aufgaben an die Kosovaren selbst, die ein eigenes Parlament und eine eigene Regierung erhielten. Eine multinationale Truppe unter der Führung der NATO sorgte für die militärische Absicherung.

Die jüngste Unabhängigkeitserklärung, die seit langem absehbar war, hätte ohne die Zustimmung der westlichen Staaten in der Kontaktgruppe nicht stattgefunden. Nur Russland stellte sich auf die Seite Serbiens. Diese Situation verpflichtet die westlichen Staaten nun dazu, das Kosovo weiter politisch zu stabilisieren und wirtschaftlich zu unterstützen. Bis zum Herbst 2008 soll die EULEX-Mission der Europäischen Union (EU), bestehend aus 1900 Polizei-

und Justizkräften und 1100 lokalen Helfern, soweit aufgebaut sein, dass sie die Aufgaben der UNMIK übernehmen kann. Dies wird von Serbien und Russland abgelehnt, da die Neuregelung durch das Mandat der UN nicht gedeckt sei und der Anerkennung eines unabhängigen Kosovo entspreche.

Die weiterhin eingeschränkte Souveränität des Kosovo drückt sich auch in der Unabhängigkeitserklärung selbst aus, die sich auf den im Februar 2007 veröffentlichten Plan des ehemaligen finnischen Ministerpräsidenten und Sondergesandten der UN für das Kosovo, Martti Ahtisaari, beruft. Obwohl dieser Plan das Wort „Unabhängigkeit“ nicht enthält, sieht er eine eigene Flagge, Nationalhymne und Verfassung für das Kosovo vor. Die Kosovaren sollen eine eigene Staatsbürgerschaft und weitgehend unabhängige politische Institutionen erhalten. Dennoch schränkt der Plan die Souveränität der kosovarischen Regierung ein. Der vor allem im Norden des Kosovo ansässigen serbischen Minderheit garantiert er weitgehende Autonomie. Zudem darf sich das Kosovo keinem anderen souveränen Staat anschließen und seine militärische Stärke bleibt begrenzt. Serbien und Russland lehnten den Ahtisaari-Plan dennoch ab.

## 2. Der internationale Anerkennungsprozess und die Rolle der EU in der Region

Ob sich die Republik Kosovo trotz ihrer weiterhin eingeschränkten Souveränität als unabhängiger Staat behaupten kann, hängt maßgeblich von der Anerkennung durch weitere Staaten ab. Von einer weltweiten Anerkennung ist die Republik jedoch noch immer weit entfernt. Am 26. Mai 2008, und damit 100 Tage nach der Unabhängigkeitserklärung, hatten sie nur 41 der 192 Mit-

gliedstaaten der Vereinten Nationen anerkannt.<sup>2</sup>

Die Länder in der Region des Kosovo vertraten keine einheitliche Linie. Ungarn und Bulgarien, EU-Mitglieder seit 2004 und 2007, sowie Albanien und Kroatien erkannten die Republik frühzeitig an und die Regierungen von Mazedonien und Griechenland planen eine Anerkennung. In Montenegro, das erst 2006 von Serbien unabhängig geworden war, blieb das Vorgehen der Regierung offen und in Bosnien-Herzegowina machte der Widerstand der serbischen Bevölkerung und Parteien eine Anerkennung unwahrscheinlich. Im EU-Mitgliedsstaat Rumänien stimmte eine Parlamentsmehrheit gegen die Anerkennung.

21 von 26 Mitgliedern der NATO und 20 der 27 Mitgliedsstaaten der EU erkannten die Unabhängigkeit des Kosovo an. Der Kosovokrieg war der erste Fall, in dem die NATO tatsächlich militärisch tätig wurde, ohne ein den Einsatz völkerrechtlich legitimierendes Mandat der UN zu besitzen. Der UN-Resolution 1244 folgend sind NATO-Soldaten bis heute im Kosovo stationiert. Es liegt daher im Interesse des Verteidigungsbündnisses, dass die Statusfrage endgültig und unblutig gelöst wird. Im Unterschied zur NATO konnten sich die Mitglieder der EU in den Jugoslawienkriegen nicht auf ein gemeinschaftliches Vorgehen einigen, bis heute gibt es keine gemeinsame Politik gegenüber den Staaten des ehemaligen Jugoslawien. Dies wurde schon am Beispiel der Unabhängigkeitserklärungen von Slowenien und Kroatien im Jahr 1991 deutlich. Obwohl zuvor vereinbart worden war, dass die Europäische Gemeinschaft beide Staaten nur dann als souverän akzeptieren würde, wenn diese bestimmte Kriterien erfüllten, erkannte Deutschland beide Staaten kurzerhand an.

Auch in der Frage der Unabhängigkeit des Kosovo gehen die Meinungen auseinander. Daher beschloss der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und

Außenbeziehungen, in dem sich die EU-Außenminister treffen, dass die einzelnen EU-Mitglieder selbst darüber entscheiden sollten, ob sie die Unabhängigkeit des Kosovo anerkennen wollen. Für diese Entscheidung sollten die Mitgliedsstaaten ihre nationale Praxis sowie ihre Interpretation des Völkerrechts zugrunde legen. Ein Beschluss des Rats hätte ohnehin keine bindende Wirkung entfalten können, da die Nationalstaaten und nicht die EU über Anerkennungen entscheiden.

Obwohl die EU-Mitgliedsstaaten keine gemeinsame Position vertreten, spielte und spielt die Möglichkeit eines Beitritts zur EU in den Balkanstaaten stets eine entscheidende Rolle, denn mit den Osterweiterungen der Jahre 2004 und 2007 ist die EU auch geographisch näher an den Balkan herangerückt. Schon 2004 trat Slowenien, die wirtschaftlich und politisch am weitesten entwickelte ehemalige jugoslawische Teilrepublik, der EU bei. Dies bestätigte die Beitrittsperspektive der anderen ehemaligen jugoslawischen Staaten. Auch Kroatien ist mittlerweile so weit fortgeschritten, dass die Beitrittsverhandlungen bis zum Jahr 2009 abgeschlossen sein dürften. Dennoch bleibt der Zeitpunkt des kroatischen Beitritts vor allem wegen französischer Bedenken weiter offen. Die Regeln für Montenegros Referendum über die Unabhängigkeit von Serbien im Jahr 2006 wurden von der EU mitbestimmt. So machte die Union eine Zustimmung von 55 Prozent der Bevölkerung für die Loslösung zur Voraussetzung für ihre Anerkennung eines unabhängigen Montenegro. Diese Hürde wurde mit 55,49 Prozent knapp übertroffen. Auch auf die Serben wirkt die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft verlockend. So spaltete sich die Regierungskoalition nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo über die Frage, ob sich die weitere Verfolgung des Ziels der EU-Mitgliedschaft mit der Ablehnung des unabhängigen Kosovo vereinen lasse.

Die europäische Perspektive tut sich bereits seit längerem auch für das Kosovo auf. Seit 2002 verfasst die Europäische Kommission Fortschrittsberichte für die potentiellen Bewerberländer des Balkans, die auch die Entwicklung des Kosovo unter internationaler Verwaltung gesondert verfolgen. Dies gibt reichlich Stoff für Zukunftsvisionen, die in den EU-Mitgliedsstaaten sicher sowohl positiv als auch negativ aufgefasst werden. In der großen Balkan-Erweiterungsrunde des Jahres 2014, so eine Zukunftsvision des britischen Historikers Timothy Garton Ash, würden das Kosovo und Serbien als 33. und 34. Mitgliedsstaaten der EU beitreten.<sup>3</sup>

### 3. Die Gegner eines unabhängigen Kosovo

Die Gegner der Unabhängigkeit des Kosovo argumentieren, dass die Unabhängigkeitserklärung weder mit dem Völkerrecht, insbesondere dem Schutz der territorialen Integrität von Staaten, noch mit dem Mandat der internationalen Verwaltung des Kosovo, vereinbar sei. Sie fordern weitere Verhandlungen zwischen Serbien und den Vertretern der Selbstverwaltung des Kosovo. Einige Länder verweigern dem Kosovo aus Furcht vor eigenen, auf Sezession drängenden Gruppen, die Anerkennung. Spanien und Zypern fürchten beispielsweise, dass baskische Nationalisten bzw. die Türkische Republik Nordzypern nach der Anerkennung des Kosovo ihr gleiches Recht einfordern, und damit bei anderen Staaten erfolgreich sein könnten.

#### *Serbien*

Serbien ist – wenig überraschend – der Hauptgegner eines unabhängigen Kosovo, ist das Kosovo doch seit 1945 offiziell Teil des serbischen Staatsgebiets. Hinzu kommt die insbesondere aus Sicht serbischer Nationalisten geradezu

mythologische Bedeutung des Kosovo für die Geschichte Serbiens. Der Sieg des Osmanischen Reiches gegen den serbischen Fürsten Lazar im Jahr 1389 auf dem Amselfeld, das im heutigen Kosovo liegt, ist die Grundlage für einen Nationalismus, der Serbien in der Rolle des Kämpfers für Europa und gegen den vorrückenden Islam sieht. Der damalige serbische Präsident Milošević beschwor diesen Mythos im Jahr 1989, am 600. Jahrestag der Schlacht, in einer Rede, die von vielen Beobachtern als der Ausgangspunkt für die Jugoslawienkriege gesehen wird. Auch anlässlich der jüngsten Unabhängigkeitserklärung war „Kosovo ist Serbien“ nicht nur das Motto der serbischen Proteste, die im Februar 2008 in Gewalt mündeten. „Kosovo ist Serbien“ umschreibt auch die Linie der großen politischen Parteien in Serbien, die Kosovos Unabhängigkeit weder anerkennen, noch reguläre Beziehungen zu einem Land unterhalten wollen, das ihrer Ansicht nach Teil des serbischen Territoriums ist.

Hinter der Unabhängigkeitserklärung vermutete der zu dieser Zeit amtierende serbische Premierminister Vojislav Koštunica eine Verschwörung. Die USA wollten das Völkerrecht grundlegend revidieren und Sezessionen erleichtern. Zahlreiche Staaten hätten das Kosovo nur auf Druck der USA hin als unabhängig anerkannt. Pläne der US-Regierung, Waffen in den Kosovo zu liefern, passten ebenso ins Bild, und gefährdeten die Sicherheit in Serbien und die Stabilität der gesamten Region. Koštunica erklärte auch, er habe die Taktik der NATO durchschaut. Die Bombardements von Serbien während des Kosovokriegs hätten einzig dem Ziel gedient, im Kosovo den ersten NATO-Staat der Erde zu errichten.

Ein militärisches Eingreifen schließen die großen serbischen Parteien aus. Die Regierungsparteien zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung planten vielmehr, gemeinsam mit ihren Bünd-

nispartnern in anderen Ländern, die Mitgliedschaft des Kosovo in sämtlichen internationalen Organisationen zu verhindern und vor dem Internationalen Gerichtshof eine Klage einzureichen. Darüber hinaus zog die serbische Regierung ihre Botschafter aus all jenen Ländern, die das Kosovo als unabhängig anerkannten. Zudem erließ sie Haftbefehle wegen Hochverrats gegen den Premierminister, den Präsidenten und den Parlamentspräsidenten des Kosovo. Ein Ziel serbischer Regierungspolitik ist die weitgehende Autonomie der serbischen Minderheit im Nordkosovo. Dort solle serbisches Recht gelten und serbische Institutionen sollten ausschließlich der serbischen Bevölkerung zu Gute kommen.

Obwohl sie eine gemeinsame Politik gegenüber dem Kosovo vertraten, unterscheiden sich die ehemaligen Regierungsparteien darin, ob sie der Annäherung an die EU eine höhere Priorität als der Kosovofrage beimessen. Die pro-westliche Demokratische Partei von Präsident Boris Tadić weigerte sich zwar, die Loslösung des Kosovo zu akzeptieren, wollte ein zu Serbien gehörendes Kosovo aber auch nicht zur Bedingung für Beitrittsverhandlungen mit der EU machen. Die Demokratische Partei Serbiens von Koštunica drohte hingegen damit, sich in Richtung Russlands zu orientieren, sollten die EU-Mitglieder in der Kosovofrage nicht einlenken. Im März 2008 zerbrach die Regierungskoalition an diesen unterschiedlichen Auffassungen.

Das Wahlbündnis „Für ein europäisches Serbien“ mit Tadić an der Spitze gewann die Neuwahlen im Mai 2008, die trotz der Proteste von UNMIK auch im Nordkosovo abgehalten wurden. Um eine Regierung zu bilden, musste das Bündnis jedoch auf die Sozialistische Partei des ehemaligen Präsidenten Milošević zugehen, die wiederum mehrere Partner einbrachte. Nun umfasst die Regierung elf Parteien. Die an der neuen Regierung beteiligten Parteien stim-

men darin überein, dass der EU-Beitritt wichtiger ist als die Kosovofrage. Auch die im Juli 2008 erfolgte Festnahme des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Radovan Karadžić spricht für die Entschlossenheit der Regierung, die Bedingungen für den Kandidatenstatus bei der EU zu erfüllen, und dies möglichst bis zum Ende des Jahres 2008.

### *Russland*

Analog zu Serbien argumentiert Russland, die Unabhängigkeitserklärung verletze die territoriale Integrität Serbiens und damit internationales Recht. Russlands scheidender Präsident Vladimir Putin machte bei einer Pressekonferenz im Februar 2008, aber noch vor der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo, klar, er halte das Vorgehen der Europäer für widersprüchlich. Die Türkische Republik Nordzypern habe beispielsweise ihre Unabhängigkeit schon vor 40 Jahren erklärt, dennoch hätten die Europäer sie nicht als unabhängig anerkannt. Auch die Geschichte des Kosovo sei keine Rechtfertigung für ein anderes Verhalten, zumal das Völkerrecht keine Ausnahmen kenne. Ethnische Konflikte, Verbrechen beider Konfliktparteien und eine de facto Unabhängigkeit habe es in vielen Ländern gegeben, dennoch würden unilaterale Unabhängigkeitserklärungen auch von den Europäern für gewöhnlich nicht anerkannt. Die Europäer würden somit ihren politischen Präferenzen den Vorzug vor dem Völkerrecht geben. Nur eine prinzipielle Einigung der Staatengemeinschaft auf ein einheitliches Vorgehen könne dauerhaft Klarheit schaffen. Eine solche Einheit dürfe grundsätzlich jedoch nicht den Separatismus fördern.

In seiner Argumentation brachte Putin indirekt zum Ausdruck, dass die Anerkennung einzelner Unabhängigkeitserklärungen einen Prozess auslösen könnte, in dem immer mehr secessionistische Gruppen auf ihr gleiches Recht pochen würden. Dies gefährde die Stabilität zahlreicher Staaten und des inter-

nationalen Staatensystems. Auch Staaten wie Großbritannien, die das Kosovo als eigenen Staat rasch anerkannten, seien wegen der in ihnen aktiven sezessionistischen Gruppen, beispielsweise der Nationalisten in Nordirland, von einem solchen Prozess gefährdet. Putin drohte überdies damit, die Unabhängigkeit der pro-russischen Regionen Abchasien und Südossetien in Georgien und Transnistrien in Moldawien zu akzeptieren, sollte der Westen tatsächlich den Kosovo anerkennen.

Russland ist Serbiens stärkster Verbündeter, denn als Mitglied des UN-Sicherheitsrats kann es deutlich mehr Einfluss auf der internationalen Bühne ausüben als Serbien selbst. Bereits am 17. Februar sprach Russland die Kosovofrage im Sicherheitsrat an. Wegen der Uneinigkeit der Mitglieder kam es jedoch zu keinem Beschluss. Russland bleibt zudem die Möglichkeit, die Aufnahme des Kosovo in die UN zu verhindern. Daneben versucht Russland, die Unabhängigkeit des Kosovo zu torpedieren, in dem es in Absprache mit der serbischen Regierung den Serben im Nordkosovo Hilfslieferungen zukommen lässt.

#### 4. Die Befürworter eines unabhängigen Kosovo

Trotz des Widerstands zahlreicher Staaten und des nur schleppend anlaufenden Anerkennungsprozesses stand die Unabhängigkeit des Kosovo vor allem wegen der international einflussreichen Unterstützer von Beginn an auf vergleichsweise sicheren Füßen. Mit den USA, Großbritannien und Frankreich erkannten drei Mitglieder des UN-Sicherheitsrats und der Kosovo-Kontaktgruppe den neuen Staat innerhalb weniger Tage an. Auch Deutschland und Italien, die ebenfalls als Mitglieder der Kosovo-Kontaktgruppe auf eine Verhandlungslösung hingewirkt hatten, gehören zu den Befürwortern.

Im Allgemeinen argumentieren die Befürworter damit, dass nicht die USA oder die EU das Kosovo von Serbien losgelöst hätten. Vielmehr sei die Unabhängigkeit wegen des Verhaltens der Regierung Milošević sowie der nachfolgenden serbischen Administrationen unausweichlich gewesen. Miloševićs Krieg gegen die Albaner habe das Kosovo endgültig für Serbien verloren. Weiter argumentieren sie, dass der Verhandlungsprozess zum Status des Kosovo zu nichts führen könne, da sich beide Seiten auch in der Zukunft nicht aufeinander zu bewegen würden. Die Unabhängigkeitserklärung habe dieses endlose Tauziehen beendet. Nun bestehe die Chance auf ein Ende des Konflikts.

Schon am 18. Februar beglückwünschte US-Präsident Bush das Kosovo zur Erlangung der Unabhängigkeit und erkannte den neuen Staat formal an. In seiner Regierungserklärung betonte er, die „besondere Freundschaft“ der USA zum Kosovo, das sein Land auch in Zukunft als Partner und Freund unterstützen wolle. Voraussetzung, dass das Kosovo, wie in der Unabhängigkeitserklärung angestrebt, ethnische Minderheiten schütze und vertrauenswürdige politische Institutionen schaffe. In einer Stellungnahme zur Anerkennung der Republik Kosovo durch Frankreich betonte der französische Außenminister Kouchner, die Unabhängigkeit sei kein Sieg der Kosovaren gegen die Serben, sondern ein Sieg des Friedens. Er hoffe, dass der Konflikt sich schließlich innerhalb der EU lösen werde, spätestens dann, wenn sowohl das Kosovo als auch Serbien Mitglieder sein würden. Auch der britische Premierminister Brown drückte in der Regierungserklärung, mit der Großbritannien das Kosovo anerkannte, seine Hoffnung aus, dass die Unabhängigkeit des Kosovo ein Ende der Konflikte auf dem Balkan zur Folge haben werde. Die in der Verfassung garantierten Minderheitenrechte hätten ihn davon überzeugt, dass das Vereinigte Königreich der Unabhängigkeit zustimmen



solle. Er hoffe, dass sich ein unabhängiges Kosovo auch wirtschaftlich gut entwickeln werde. Die deutsche Bundesregierung ging in ihrer Anerkennung am weitesten. Das Kabinett erklärte eine Lösung der Statusfrage, die sowohl von Serbien als auch den Vertretern des Kosovo akzeptiert worden wäre, für unmöglich. Dies hätten die vergeblichen Vermittlungsversuche der Kosovo-Troika und von Ahtisaari gezeigt. Die Anerkennung durch möglichst viele Staaten eröffne nun die Möglichkeit, die Region zu stabilisieren.

## 5. Wirtschaftliche Zukunft

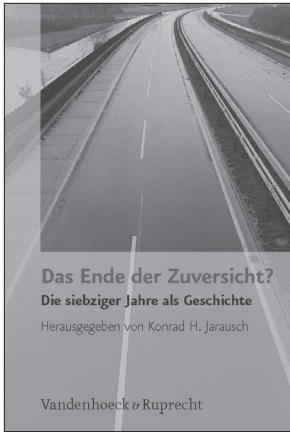
Politisch mag die Unabhängigkeit des Kosovo vertretbar sein, aber ist das Land auch wirtschaftlich auf die Selbstständigkeit vorbereitet? Die Wirtschaftsdaten des Kosovo bieten ein gemischtes Bild.<sup>4</sup> In einer Umfrage der Anti-Korruptionsvereinigung *Transparency International* aus dem Jahr 2007 gaben 67 Prozent der Befragten an, selbst schon Bestechungsgelder gezahlt zu haben.<sup>5</sup> Mit einer Quote von geschätzten 40 Prozent ist die Arbeitslosigkeit hoch, 25.000 Berufsanfänger drängen jedes Jahr auf den Arbeitsmarkt. Bei einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 1500 Euro verdienen die Kosovaren schlechter als alle anderen Europäer. Rund ein Siebtel der Bevölkerung lebt in extremer Armut mit weniger als 90 Eurocent pro Tag. Die nach dem Krieg verbliebenen Industrieanlagen sind veraltet, und die Produktivität der Landwirtschaft ist gering. Die Importe übersteigen die Ausfuhren derzeit um das 15-fache.

Wegen dieser Probleme ist das Kosovo auf internationale Wirtschaftshilfe angewiesen. Im Jahr 2001 summierten sich die Hilfszahlungen pro Kopf auf fast 250 Euro. Damit erhielten die Kosovaren weit mehr Unterstützung als die Bewohner anderer Krisenregionen. Bis 2005 sank die Unterstützung auf 70 Euro pro

Kopf. Ein Großteil der Zahlungen wurde für die Ausgaben der internationalen Präsenz im Kosovo verwendet, und kam nicht bei den Kosovaren selbst an. Ebenso problematisch ist, dass in die Förderung von kleineren und mittleren Unternehmen weniger investiert wurde als in Privatisierungen und Infrastruktur. Insgesamt ist die Abhängigkeit des Kosovo von internationaler Hilfe unübersehbar: Auf ein vor allem durch Hilfen angekurbeltes Wirtschaftswachstum von 16 Prozent im Jahr 2001 folgte 2002, als die Hilfen zurückgingen, eine Negativbilanz. Bis zum Jahr 2010 hat die EU Zahlungen in Höhe von 1,5 Milliarden Euro angekündigt, von einzelnen Geberländern werden weitere Milliarden erwartet. Dennoch gibt es auch Grund zur Hoffnung. Das Kosovo hat die jüngste Bevölkerung Europas und zahlreiche Bodenschätze, selbst Gold wurde schon gefunden. Auf diese Stärken wird die EU setzen, um das Kosovo wirtschaftlich voran zu bringen.

## Anmerkungen

- 1 Die ethnische Zusammensetzung der kosovarischen Bevölkerung ist umstritten. Die serbische Regierung zweifelt die Ergebnisse der hier angegebenen und von der UN-Mission UNMIK im Jahr 2000 durchgeführten Volkszählung an. Siehe auch [http://www.ks-gov.net/ESK/esk/pdf/english/population/Kosovo\\_population.pdf](http://www.ks-gov.net/ESK/esk/pdf/english/population/Kosovo_population.pdf).
- 2 Eine gute Übersicht bietet <http://kosovothankyou.com>.
- 3 <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2007/feb/15/balkans.eu>.
- 4 Ein detaillierter Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Westbalkans findet sich in Bartlett, William (2008): "Europe's Troubled Region: Economic development, institutional reform and social welfare in the Western Balkans", New York: Routledge.
- 5 [http://www.transparency.org/content/download/27256/410704/file/GCB\\_2007\\_report\\_en\\_02-12-2007.pdf](http://www.transparency.org/content/download/27256/410704/file/GCB_2007_report_en_02-12-2007.pdf).



Konrad H.  
Jarausch (Hg.)  
**Das Ende der  
Zuversicht?**

Die siebziger Jahre  
als Geschichte

2008. 362 Seiten mit  
3 Abb., kartoniert  
€ 29,90 D  
ISBN 978-3-525-36153-5

Die siebziger Jahre stehen für das Ende des Wirtschaftswachstums, für die Ölkrise und große Aufbrüche im Alltag. Sie sind der Ursprung für viele politische und soziale Fragen, die uns heute beschäftigen.

In den siebziger Jahren setzte in Deutschland ein Strukturwandel ein, der der Ursprung für zahlreiche Probleme der Gegenwart ist: die Begleiterscheinungen der Globalisierung, die Überdehnung des Sozialstaats, der individuelle Wertewandel oder die Reformblockade der Politik. Dieser Band enthält die ersten, grundlegenden Analysen der siebziger Jahre und behandelt die wirtschaftlichen Veränderungen, die Aufbrüche im Alltag, die Verstärkung der Medialisierung ebenso wie die unzureichende politische Problemverarbeitung in der DDR, das Krisenmanagement in der Bundesrepublik sowie den konservativen Neubeginn.



Michael F. Feldkamp  
**Der Parlamen-  
tarische Rat  
1948-1949**

Die Entstehung des  
Grundgesetzes

Mit einem Geleitwort von  
Bundestagspräsident Dr.  
Norbert Lammert. Überarb.  
Neuausgabe 2008.  
266 Seiten mit 23 Abb.,  
gebunden  
€ 24,90 D  
ISBN 978-3-525-36755-1

Dieses Buch über die Geschichte des Parlamentarischen Rates beantwortet alle Fragen zu einem zentralen Thema der Gründungsgeschichte der Bundesrepublik.

Der Parlamentarische Rat, der am 1. September 1948 in Bonn erstmals zusammentrat, erarbeitete das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Am 23. Mai 1949 wurde es verkündet und 1990 vom wiedervereinigten Deutschland übernommen.

Michael F. Feldkamp schildert nicht nur die Vorgänge und Diskussionen im Parlamentarischen Rat selbst, sondern auch interfraktionelle Besprechungen und informelle Gespräche. So entsteht ein plastisches Bild von den parteipolitischen Auseinandersetzungen sowie vom Ringen um Kompromisse zwischen verschiedenen Verfassungs- und Ordnungsvorstellungen.

## Vandenhoeck & Ruprecht

# Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union: eine Schande für Europa oder das kleinere Übel?

*Petra Bendel*



Petra Bendel

## **Zusammenfassung:**

Der Rat der Europäischen Union, hier vertreten durch die Innen- und Justizminister der Länder, strebt ein neues „Europäisches Einwanderungs- und Asylabkommen“ an. Dessen Grundlage ist die seit drei Jahren verhandelte Richtlinie für die Rückführung illegal aufhältiger Einwanderer der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Zu einer Verschärfung tendiert der Rat, während das Europäische Parlament, das sich als Wähler der Menschenrechte und der Menschlichkeit sieht, dagegenhält. Ergebnis ist ein weltweit kritizierter Kompromiss.

Die aktuelle französische Ratspräsidentschaft hat das Thema „Migration“ auf die Top-Agenda der Europäischen Union für die zweite Jahreshälfte 2008 gesetzt und möchte ein neues „Europäisches Einwanderungs- und Asylabkommen“ abschließen. Bei einem ersten informellen Treffen in Cannes vereinbarten die Innen- und Justizminister der Europäischen Union (Conseil Justice et Affaires Interieures 2008) am 7. und 8. Juli bereits fünf große Linien: Zunächst soll die legale Einwanderung entsprechend den Bedürfnissen und Aufnahmekapazitäten der Mitgliedstaaten gesteuert werden. Vor allem Hochqualifizierte und Studenten sollen angeworben werden, denen die EU positive Integrationsmöglichkeiten bescheinigt. Ferner will der Pakt die irreguläre Einwanderung und den Menschenhandel bekämpfen. Dazu wollen die Innen- und Justizminister die Außengrenzen der Gemeinschaft verstärken. Der Ausbau der Grenzschutzagentur FRONTEX steht im Zentrum dieses Programms, das der

Europäische Rat am 15. Oktober 2008 verabschieden soll. Bis 2010 sollen die EU-Mitgliedstaaten dem Pakt zufolge endlich auch ein gemeinsames Asylsystem und Regelungen über einen gemeinsamen Flüchtlingsstatus entwickeln. Die Herkunftsstaaten von Migranten sollen im Tausch gegen entsprechende Maßnahmen gegen Auswanderung in ihren eigenen Staaten Visaerleichterungen bzw. Arbeitsmöglichkeiten in der EU erhalten, und die Europäische Union möchte Investitionsprogramme rückkehrender Migranten unterstützen.

## **1. Die Richtlinie der Europäischen Kommission**

Als Rückgrat dieses Einwanderungspaktes gilt die höchst umstrittene, bereits über drei Jahre hinweg verhandelte Richtlinie für die Rückführung illegal

aufhältiger Einwanderer (KOM 2005/0391). Als Teil eines von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zuletzt Mitte 2008 vorgelegten umfassenderen Ansatzes zur Migrationspolitik (Europäische Kommission 2008 und 2008a) vereinheitlicht diese Richtlinie das Vorgehen zur Rückführung, Abschiebung und zur Wiedereinreise von Drittstaatsangehörigen in der EU und den assoziierten Schengen-Staaten. Sie ist zugleich Teil eines Paketes von Maßnahmen zur Rückführung wie die bereits beschlossenen gemeinsamen europäischen Grundsätze zur Unterstützung bei Rückbeförderung bzw. zur Organisation von Sammelflügen, die gegenseitige Anerkennung der Rückführung von Drittstaatsangehörigen und die Errichtung eines Rückkehrfonds, der finanzielle Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten über das Prinzip des „burden sharing“ bzw. „responsibility sharing“ ausgleichen will.

Die Europäische Kommission entwarf die Richtlinie nach der Konsultation von europäischen Institutionen, Mitgliedstaaten, Herkunfts- und Transitländern sowie internationaler Organisationen und den Behörden der verschiedenen politischen Ebenen, Nichtregierungsorganisationen und Sachverständigen.

Ihr Ziel ist es, „klare, nachvollziehbare und faire gemeinsame Normen in Fragen von Rückführung und Abschiebung zu schaffen, zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen, vorläufiger Gewahrsamnahme und zur Wiedereinreise“. Diese sollten, so die Kommission, „den Menschenrechten und Grundfreiheiten der betroffenen Personen in vollem Umfang Rechnung tragen.“ Damit soll längerfristig die Behandlung illegal Aufhältiger in den Mitgliedstaaten vereinheitlicht werden, ungeachtet der Frage, welcher Staat das Rückführungsverfahren durchführt. Sie bezieht sich auf alle Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten, es sei denn, ein Mitgliedstaat entscheidet sich für Sonderregelungen.

Die Richtlinie regelt konkret, dass illegaler Aufenthalt in den Mitgliedstaaten der EU mittels eines zweistufigen Verfahrens beendet werden soll. Während einer Frist für die Ausreise soll zunächst die „freiwillige Rückkehr“ gefördert werden. Im gegenteiligen, als „letzte Möglichkeit“ bezeichneten Fall regelt zunächst eine Entscheidung, schließlich der Erlass einer Abschiebeanordnung die erzwungene Rückkehr von Drittstaatsangehörigen in ihre Heimatländer oder aber in Transitstaaten. Dabei sollen verfahrensrechtliche Mindestgarantien gelten. Zwangsmaßnahmen sollen „verhältnismäßig“ sein und seltener zum Einsatz kommen, „mangelnde Kooperationsbereitschaft“ kann aber negativ, „kooperatives Verhalten“ hingegen positiv sanktioniert werden. Für Personen, die noch nicht abgeschoben werden können, soll eine gemeinsame Regelung gefunden werden. Abschiebungen will die EU nicht nur in Herkunfts- sondern auch in Transitländern ermöglichen.

Im Rat der Europäischen Union wurde die Richtlinie mehrfach verhandelt; eine Kompromissfindung gestaltete sich hier schwierig, weil die Mitgliedstaaten sich über die Mindeststandards für Abschiebungen nicht einig wurden; gerade die deutsche Ratspräsidentschaft unternahm 2007 einen Versuch, den Text zu verwässern, wohingegen unter der folgenden portugiesischen Präsidentschaft die Standards wieder heraufgesetzt wurden unter Verweis auf die Zustimmungspflicht des Europäischen Parlamentes (Peers 2008).

## 2. Verbesserungen für die Einwanderer durch das Europäische Parlament

Die Rolle des Europäischen Parlamentes (EP) bei der Verabschiedung dieser Richtlinie war insofern von erheblicher Bedeutung, als das EP bis 2005 in

wichtigen migrationspolitischen Fragen jenseits der Asyl- und Flüchtlingspolitik lediglich konsultiert werden musste (um dann vom Rat oftmals geflissentlich ignoriert zu werden). Seither aber kann es überall dort mitbestimmen, wo der Rat der Europäischen Union mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Mit Spannung wurde also erwartet, wie das Parlament diese neuen Kompetenzen nutzen würde, unterlag doch die Rückführungsrichtlinie als erste von Beginn an dem Mitentscheidungsverfahren, bei dem das Europäische Parlament somit dem Rat als Gesetzgeber erstmals gleichgestellt war.

Das Parlament, dessen Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten (LIBE) sich schon früh auf einen gemeinsamen Vorschlag geeinigt hatte, brachte während der slowenischen Präsidentschaft dennoch eine ganze Reihe von Änderungsmaßnahmen ein, die insbesondere sein Selbstverständnis als Bewahrer der Menschenrechte und der Menschlichkeit verdeutlichten (European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs 2005/0167 COD).

Umstritten war hier vor allem die Möglichkeit einer Gewahrsamnahme von bis zu 18 Monaten bei Fluchtgefahr oder Gefahr für die öffentliche Sicherheit (Kapitel IV, Art. 14), die vielen Abgeordneten als erheblich zu lang erschien. Auch unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel und andere gefährdete Gruppen könnten nach dieser Richtlinie festgehalten werden. Sehr umstritten war auch eine Regelung, nach welcher abgeschobene Personen mit einem Wiedereinreiseverbot von bis zu fünf Jahren belegt werden können. Diese zentralen Regelungen konnten schließlich nicht verhindert werden, wenngleich das EP eine ganze Reihe von Verbesserungen durchzusetzen vermochte.

Konkrete Änderungsvorschläge bezogen sich etwa auf die Definition von Transitzonen, auf die Beschränkung der

Gewahrsamnahme und eine menschliche Behandlung bei der Rückführung. Auch sollte die Rolle der Nicht-Regierungsorganisationen als „Partner bei der Rückführung“ verbessert werden. Im Falle humanitärer Katastrophen wollte das Parlament Wiedereinreiseperrn für betroffene Regionen oder Personengruppen aufheben. Insgesamt verbesserte der Parlamentsvorschlag die Richtlinie (Europäisches Parlament, Plenarsitzungsdokument 2007) im Sinne der Einwanderer erheblich, verlängerte die Ausreisefristen, verbesserte die Bedingungen der Abschiebungshaft und schrieb fest, dass Abschiebungsentscheidungen immer auf individueller, nicht kollektiver Basis erfolgen müssten. Es schrieb ein „effektives Monitoring-System“ samt einem europäischen Ombudsmann vor, forderte, unbegleiteten Minderjährigen einen obligatorischen Beistand zur Seite zu stellen, und schränkte die Gründe ein, nach denen eine Ausreisshaft sechs Monate überschreiten dürfe.

Allerdings stießen Teile des vereinbarten Textes wiederum auf die Ablehnung des Rates, der einige Passagen verwässerte, wie diejenige zur finanziellen Unterstützung der Migranten. Außerdem schrieb der Rat eine Aussage fest, nach der die Vorgaben nicht als Entschuldigung dafür benutzt werden dürften, die Standards in den Mitgliedstaaten zu lockern; solche Regelungen, bekannt aus der Sozialpolitik, haben aber nach Beobachtung von Peers (2008) bislang keinerlei rechtliche Bindungswirkung entfaltet.

### 3. Kompromiss zwischen EP und Rat

Dieser Kompromiss zwischen EP und Rat wurde dem Parlament Mitte Juni zur ersten Lesung vorgelegt. Entgegen der bisher gängigen Praxis, nach der die beiden größten Parteien meist zusam-

men stimmen, gelang es dort jedoch nicht, die sozialistische Fraktion (SPE) gemeinsam mit der Europäischen Volkspartei – Europäische Demokraten EVP-ED – auf Linie zu bringen, nachdem auch die Sozialisten sich aufgrund der Proteste von Nichtregierungsorganisationen vor allem gegen die 18-Monats-Regelung wandten. Letztlich stimmten in einer stark polarisierten und emotionalen Plenardebatte die Fraktionen der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) – Europäische Demokraten (EVP-ED), die Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) und die Fraktion Union für das Europa der Nationen (UEN) der Richtlinie zu. Berichterstatter Manfred Weber (EVP-ED) unterstrich, die Richtlinie werde dafür sorgen, „dass Menschen aus der Illegalität befreit werden.“ (EPP-ED Group 2008). Dagegen stimmten die Grünen, die linksgerichtete Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (KVEL/NGL) und ein Teil der Sozialisten mit 206 Stimmen gegen 369 Befürworter bei 100 Enthaltungen.

Die sozialistische Fraktion warf dem Parlament vor, sich trotz seiner neuen Gesetzgebungskompetenzen vom Rat gängeln zu lassen: „Sadly, Parliament has wasted its legislative prerogatives under pressure from the EU governments that submitted a draft while telling us that we could take it or leave it“, so Claudio Fava, SPE-Sprecher des Ausschusses für Bürgerliche Freiheiten (PSE 2008). Der Europa-Abgeordnete Wolfgang Kreissl-Dörfler kommentierte, „dass die Verhandlungen mit den Europäischen Innenministern schwierig und sehr langwierig waren. Für viele Mitgliedstaaten war es die Zielsetzung, diese Richtlinie zu verhindern, um die herrschenden schlechten Standards aufrechterhalten zu können und damit vor allem auch Geld zu sparen.“ (Kreissl-Dörfler 2008). Letztlich hätten die Mitglieder des Europäischen Parlaments vor der Wahl gestanden, unzulängliche

Schutzniveaus auf nationaler Ebene zu akzeptieren oder eine unzulängliche Richtlinie zu verabschieden. Immerhin könnten die hier festgelegten Mindestnormen jederzeit von den Mitgliedstaaten durch bessere Standards überboten werden – dies ist im übrigen typisch für die meisten der bislang auf EU-Ebene festgezurrten Richtlinien zur Migrations-, vor allem aber zur Asyl- und Flüchtlingspolitik, die den kleinsten gemeinsamen Nenner der Verhandlungen zum Ergebnis hatten.

Giusto Catania, Vizepräsident des Ausschusses für Bürgerliche Freiheiten, bezeichnete die Rückführungsrichtlinie gar als „eine der dunkelsten Seiten“ der europäischen Geschichte (GUE/NGL Press 2008), und Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament erklärten, „(der) Geist dieser Richtlinie mit ihrer repressiven und inhumanen Logik“ entspreche „in keiner Weise den Standards einer zivilisierten Gesellschaft.“ (The Greens/EFA in the European Parliament 2008).

Die Richtlinie muss nun noch vom Rat der Europäischen Union angenommen und dann binnen zweier Jahre von den Mitgliedstaaten in nationales Recht überführt werden. Ihre abschließende Unterstützung durch den Rat gilt als sicher, obwohl sie von verschiedenen Seiten weiterhin im Kreuzfeuer der Kritik steht:

Die 2008 ausgeschiedene UN-Menschenrechts-Hochkommissarin, Louise Arbour, Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und die International Federation for Human Rights, Caritas International sowie zehn UN-Sonderberichterstatter (UNOG 2008) beanstanden das niedrige Schutzniveau und befürchten, dass damit das internationale Flüchtlingsrecht mit seinem zentralen Prinzip des *non-refoulement*, dem Verbot der Zurückweisung von verfolgten Personen, unterminiert werde (Dienelt 2008). Einige Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisationen warnen davor, dass Migranten in Länder zurückgeführt werden könnten, in de-

nen ihnen Folter oder gar eine Gefahr für ihr Leben drohe.

#### 4. Außenpolitische Wirkungen

Die Entscheidung des Europäischen Parlaments hat sich sogar zu einem außenpolitischen Problem ausgewachsen, haben doch mehrere lateinamerikanische Staaten, darunter die MERCOSUR-Mitglieder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay und die assoziierten Staaten Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Peru und Venezuela ebenso wie die Organisation Amerikanischer Staaten heftig gegen die Richtlinie protestiert, die sie als eine „Richtlinie der Schande“ brandmarken. Der brasilianische Präsident Lula da Silva äußerte, der „kalte Wind der Fremdenfeindlichkeit“ wehe erneut von Europa her, und Ecuadors Präsident Rafael Correa warnte vor einem Stopp der Verhandlungen zwischen der EU und der Andengemeinschaft um eine Freihandelszone, wenn weiterhin Einwanderer „kriminalisiert“ würden. Der venezolanische Präsident Hugo Chávez drohte gar mit einer Verringerung der Rohölexporten in die EU (El Diario Exterior 2008). Spanien hat sich hier als Mittler angeboten und als ersten symbolischen Akt bereits eigene Einwanderungsgesetze im Entwurf entschärft.

Wenngleich diese Reaktionen nicht nur der „neuen lateinamerikanischen Linken“ überzogen erscheinen mögen, zeigen sie doch, welche hohe Aufmerksamkeit der neu entstehenden europäischen Migrationspolitik außerhalb der EU entgegengebracht wird. Die EU muss somit nicht nur im eigenen Interesse darauf achten, dass sie die selbst proklamierten menschenrechtlichen Grundlagen auch in der Migrationspolitik wahrhält, sondern sie muss auch nach außen glaubwürdig bleiben. Das gilt umso mehr, als die Ausrichtung ihrer Migrati-

onspolitik künftig eine starke außenpolitische Dimension beinhaltet und sie auf die Kooperation mit den Herkunfts- und Transitländern dringend angewiesen ist. Es steht zu hoffen, dass die übrigen Teile des Europäischen Einwanderungspaktes sich weniger restriktiv ausnehmen. Die fortbestehende Verhandlungsmacht des Rates der Innen- und Justizminister aber legt dies nicht nahe.

#### Literatur

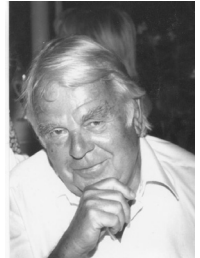
- ALDE Group in the European Parliament (2008): EP Endorses compromise package on standards for returning illegally staying third-country nationals, 18.06.2008, [www.alde.eu](http://www.alde.eu), zuletzt abgefragt 23.06.2008.
- Bendel, Petra (2008): Europäische Migrationspolitik: Ein stimmiges Bild?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 35-36, S. 14-19.
- Bunyan, Tony (2007): Statewatch Analysis: Secret trilogues and the democratic deficit, September.
- Conseil Justice et Affaires Intérieures (2008): Note d'information, Bruxelles, 24 et 25 juillet 2008.
- Dienelt, Klaus (2008): EU-Parlament stimmt der Abschiebe-Richtlinie zu, in: [www.migrationsrecht.net](http://www.migrationsrecht.net), Mittwoch, 18. Juni 2008, zuletzt abgefragt 23.06.2008.
- El Diario Exterior, Gonzalo Toca: Francia y España podrían no aplicar la directiva retorno, 26 de junio de 2008, [www.eldiarioexterior.com](http://www.eldiarioexterior.com), zuletzt abgefragt 29.07.2008.
- EPP-ED Group (2008): Parlament macht Weg frei für die Bekämpfung illegaler Einwanderung. Manfred Weber MdEP, [www.epp-ed.eu](http://www.epp-ed.eu), zuletzt abgefragt 23.06.2008.
- Europäische Kommission (2008): MEMO/08/85, 13.2.2008, Mitteilungen: „Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente“.
- Europäische Kommission (2008a): Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für europaweiten Schutz, KOM 2008/360/3.
- Europäisches Parlament, Plenarsitzungsdokument (2007): Bericht über den Vor-

- schlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Berichterstatter: Manfred Weber, A6-0339/2007, 20.9.2007.
- European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs 2006: Draft Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the council and common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Rapporteur: Manfred Weber, Provisional 2005/0167 COD, 13.6.2006.
- GUE/NGL Press (2008): Europe no longer the cradle of human rights, Strasbourg, www.guengl.eu. 18.06.2008, zuletzt abgefragt 23.06.2008.
- The Greens/EFA in the European Parliament (2008): Ein beschämendes Votum. Abschieberichtlinie, 18.06.2008.
- Kreissl-Dörfler, Wolfgang (2008): Die Gründe für die Rückführungsrichtlinie, Straßburg, 18.06.2008, www.kreissl-doerfler.de, zuletzt abgefragt: 23.06.2008.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, KOM (2005) 391 endgültig, Brüssel, den 1.9.2005.
- Peers, Steve (2008): The Returns Directive, Statewatch Analysis 9 June.
- PSE The Socialist Group in the European Parliament (2008): Returns Directive marks a victory for the Europe of mistrust“, 18.06.2008, www.socialistgroup.eu, zuletzt abgefragt 23.06.2008.
- UNOG The United Nations Office at Geneva (2008): United Nations Experts express concern about proposed European Union Return Directive, 18.06. 2008, www.onog.ch, zuletzt abgefragt 29.07.2008.



## „Auf Kante genäht“ – Bundeshaushalt 2011 ohne Neuverschuldung?

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann  
Hartwich

### Zielkonflikte

„Merkel in der Höhle der Löwen“, genauer: beim Parteitag der CSU am 18. Juli 2008. Sie wagte es auch hier, sich zur Notwendigkeit eines ausgeglichenen Bundeshaushaltes zu bekennen. Sie trotzte dem wilden Aufbegehren der CSU-Spitze – die den Haushaltsausgleich einst mit beschlossen hatte –, die um ihrer gefährdet erscheinenden Wahlziele willen um jeden Preis die teure Wiedereinführung der Pendler-Pauschale erzwingen wollte. Sie unterstützte damit zum wiederholten Mal die Bemühungen des Bundesfinanzministers Steinbrück, die aktuelle Neuverschuldung mit 10,5 Mrd. € soweit zurückzuführen, dass der Haushalt im übernächsten Jahr, also für 2011, ohne weitere Nettokreditaufnahmen ausgeglichen werden kann. So steht es auch im Koalitionsvertrag der großen Koalition von CDU/CSU und SPD.

Das hinderte die Ressortminister nicht, bei den Haushaltsberatungen mit

dem Finanzministerium höhere Forderungen zu stellen, vor allem für Gesundheit und Umwelt, Entwicklungshilfe, Forschung und Inneres. Finanzminister Steinbrück konnte aber eine Abkehr von der großen Zielsetzung verhindern. Die Position des Bundesfinanzministers ist zwar schwierig, aber er verfügt im Kabinett zugleich auch über besonderen, rechtlich gestützten Einfluss. Er handelt gemäß den Grundgesetzbestimmungen (Art.110, Abs.1 GG) „Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen. Grenzen der Kreditbeschaffung regelt Art.115 („Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“).

Was rechtlich so eindeutig erscheint ist keineswegs eindeutig. Verfassungsrechtlich kommt es auf die Kanzlerin an, ob sich der Finanzminister durchsetzen kann. Denn nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung (§ 26 GO BReg) kann der Finanzminister im Kabinett auch von einer Mehr-

Nettokreditaufnahme des Bundes (nach der Finanzplanung 2009) in Mrd. €

Ist 2007	Soll 2008	Entwurf 2009	2010	2011	2012 nach Finanzplan
14,3	11,9	10,5	6,0	0	0

heit der Regierungsmitglieder nicht überstimmt werden, wenn und solange die Kanzlerin auf seiner Seite steht.

Die Erreichung des Ziels eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettoneuverschuldung wäre ein beeindruckender Erfolg der ungeliebten großen Koalition. Denn es stimmt, dass damit am Ende der Bund zum ersten Mal seit 1969 wieder einen Haushalt hätte, der zwar noch nicht die Gesamtschulden des Staates merklich abgebaut, aber doch den Teil der regelmäßigen Kreditaufnahme des Bundes, der nicht zur Schuldentilgung bzw. Umschuldungen verwendet wird, sondern allein zur Finanzierung der Ausgaben dient, überflüssig gemacht hätte. Nach der deutschen Vereinigung war diese Nettoneuverschuldung gelegentlich bis auf 40 Mrd. jährlich angestiegen und hatte 2005 z.B. noch 31,2 Mrd. € betragen.

Nun sind bekanntlich die finanzpolitischen Erfolge der großen Koalition in den letzten Jahren weniger auf eine besonders sparsame Ausgabenpolitik des Bundes zurückzuführen. Im Gegenteil. Die Ausgaben wurden für viele Funktionsbereiche auf Grund politischer Zielsetzungen und auf Grund der Erwartungen der jeweiligen Wählerklientel der beiden großen Parteien erhöht. Familien und Kinder, Arbeitslose und Geringverdiener, Gesundheit und Umwelt, Sicherheit und Entwicklungshilfe waren Schwerpunkte. Dies alles hätte ein erneutes großes Haushaltsdefizit zur Folge haben müssen, wenn nicht die Steuereinnahmen ganz erheblich gestiegen wären. Sie stiegen durch die Finanzpolitik zum Start der Koalition (vgl. Hartwich, GWP 2/2006, S. 235-239) infolge der drastischen Erhöhung der Mehrwertsteuer und sie stiegen durch einen unerwartet kräftigen Wirtschaftsaufschwung.

Das Wirtschaftswachstum von 2006 (2,9%) und 2007 (2,5%) und die Erwartungen für 2008 würde nach REGIERUNGonline vom 11.5.2007 dem Bund rd. 87 Mrd. € bescheren (Stein-

brück sprach an anderer Stelle sogar von „mehr als 90 Mrd. €“ (Spiegel online, 8.5.07). Angesichts derartiger Einnahmen wäre ohne die Ausgabenerhöhungen bereits früher die Rückführung der Nettokreditaufnahme auf Null möglich gewesen. Hier aber waltete politisches Kalkül. Nach den Jahren der Sparpolitik sollte und musste in vielen Politikbereichen nachgebessert werden, auch ohne gleich neue Prioritäten zu setzen. Überdies hatten die Parteien natürlich den nächsten Wahltermin 2009 im Blick. Unter diesen Bedingungen wurde ein wichtiges Ziel beschlossen und bis heute durchgehalten und doch zugleich Politik gemacht, wie dies in den parteistaatlichen Demokratien heute üblich ist.

Aber hält diese wohl überlegte Agenda den vor uns liegenden Entwicklungen und den damit verbunden Anforderungen stand? Diese Frage führt in die eigentlichen, die interessanten politisch-wirtschaftlichen Zusammenhänge.

## Eine Leistung der großen Koalition

Die finanzpolitische Bilanz der großen Koalition kann sich – insbesondere im Vergleich zu den Regierungen seit der deutschen Vereinigung 1990 – sehen lassen.

Der Vergleich mit den Finanzplänen 2004 bis 2008 und 2006 bis 2010 zeigt eine positive Wende in den auf die Haushaltsjahre bezogenen Kreditaufnahmen an. Mittelfristige Finanzpläne werden seit der Großen Koalition der Jahre 1966 bis 1969 alle zwei Jahre aufgestellt und sollen einen Rahmen für die Aufstellung und Durchführung der jährlichen Haushalte, bezogen auf den Ist-Zustand des abgelaufenen Haushalts, das Soll für den nächsten, den Entwurf für den übernächsten und schließlich Skizzen und Planungen für

Nettoneuverschuldung nach dem Finanzplan des Bundes 2004 bis 2008 und dem Finanzplan 2006 bis 2010. Bundeshaushalte in Mrd. €

2003	2004	2004	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2009	2010
Ist	Soll	Ist	Entwurf	Ist	Plan	Soll	Plan	Entwurf	Plan	Plan	Plan
38,6	29,3	39,5	22,0	31,2	21,7	38,2	21,2	22,0	21,5	21,0	20,5

die folgenden Jahre aufzeigen. Durch die Prognosen und den Abgleich mit den tatsächlichen Jahreshaushalten verändern sich natürlich auch die Prognosen immer wieder. An der Entwicklung der Neuverschuldung wird deutlich, mit welchen Größenordnungen vor der seit 2005 im Amt befindlichen großen Koalition operiert wurde.

In diesen Rahmen hatte die Bundesregierung am 17. März 2006 (GWP 2/2006, S. 236) ihr „Haushaltsbegleitgesetz“ zum Bundeshaushalt 2006 mit dem Ziel einer „konjunkturgerechten Konsolidierung“ gestellt. Damals schätzte das Bundesfinanzministerium das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf 1,8 für 2006, das Wirtschaftsministerium schätzte 1,6%. Es wurden dann 2,9% Wachstum.

Der Anfang war sehr mutig. Wenn man die Zahlen mit der obigen Tabelle vergleicht, dann muss anerkannt werden, dass das Ziel der Haushaltskonsolidierung bis heute fast erreicht wurde. Und dies wäre angesichts der vorausgehenden jährlichen Kreditaufnahmen nur zum Ausgleich des Bundeshaushalts eine wirklich beachtliche Leistung. Aber sie ist noch nicht gänzlich vollbracht.

Der Erfolg wurde also entscheidend von der Entwicklung der Konjunktur mit Wachstumsraten von 2,9, und 2,5% in den Jahren 2006 und 2007 und einem weiteren Wachstum in diesem Jahr 2008, wenn auch in abgeschwächter Größenordnung, getragen.

Es war aber nicht allein die gute Konjunktur, die die Konsolidierung ermöglichte. Am Anfang stand eben der politische Kraftakt des Abbaus von Steuervergünstigungen, wie die umstrittene Abschaffung der Eigenheimzulage, standen Ausgabenkürzungen im Um-

fang von 32 Mrd. €. Außerdem wurde gegen alle Widerstände die für jeden Verbraucher schmerzliche Erhöhung der Mehrwertsteuer um gleich 3% (von 16 auf 19%) durchgesetzt. Auch diese Maßnahmen haben entschieden zur Einschränkung der Ausgaben und zu merklichen Steigerung der Steuermehreinnahmen beigetragen.

Es lässt sich nicht genau mit Zahlen belegen, was die Konsolidierung stärker trug. Die deutsche Wirtschaft hatte die Jahre der Stagnation und unternehmerischen Neuordnungen in der globalen Wirtschaft erfolgreich zur Verbesserung ihrer Konkurrenzfähigkeit genutzt und wurde auch von einer ganz starken weltwirtschaftlichen Nachfrage nach jenen Produkten getragen, die deutsche Unternehmen schon immer anzubieten in der Lage waren. Zu dieser positiv wirkenden „Aufstellung“ Deutschlands trugen auch die von der Politik ausgehenden Wachstumsimpulse bei. Aber wichtiger noch war, dass die große Koalition sich zu einem verbindlichen haushaltspolitischen Konsolidierungskurs durchrang und daran auch festhielt.

Wie aber ist es um die endgültige Verwirklichung des Ziel, ohne Neuverschuldung für den Haushalt 2011 auszukommen, bestellt? Ist diese Zielsetzung so kurz vor dem Erreichen doch eher „auf Kante genäh“? Die Diskussion darüber hat schon mit der Aufstellung des Bundeshaushalts für 2009 begonnen. Für diesen Etat hat Finanzminister Steinbrück eine derartige Charakterisierung zurückgewiesen. Das mag noch durchgehen. Aber wie wird es bis zur Haushaltsaufstellung in zwei Jahren weitergehen. Es gibt vielfältige Unwägbarkeiten auf diesem Weg.

## Konjunkturelle Gefahren für den Versuch des Haushaltsausgleichs 2011

„Nahezu alle Experten sagen für 2009 ein Ende des Konjunkturaufschwungs voraus, Vorsorge getroffen hat der Bund für diesen Fall aber nicht.“ (SZ v. 2.7.06). Eine Konjunkturabschwächung bedeutet vor allem, dass die Arbeitslosigkeit wieder steigen würde und damit steigende Sozialausgaben sowie stagnierende oder rückläufige Steuereinnahmen möglich wären. Damit täten sich erneut Lücken in der Finanzierung des Bundeshaushalts auf.

Das Bundesfinanzministerium selbst schätzte schon im Februar (25.2.2008) das gesamtwirtschaftliche Wachstum auf nur noch 1,7% für 2008. Im Juli 2008 teilte es mit, dass für das 2. Quartal 2008 mit einem deutlichen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorquartal zu rechnen sei. Es gebe aber keinen „Abbruch“ der Konjunktur (SZ v. 22.7.2008). So sei der Bundeshaushalt für 2009 „nicht auf Kante genäht“. In begrenztem Umfang sei auch Vorsorge für Sonderbelastungen getroffen. Wir können also von einer relativen „Konjunkturfestigkeit“ des Haushalts mit immerhin noch einer Neuverschuldung von geplanten 10,5 Mrd. € ausgehen.

Wie aber ist es mit der „Konjunkturfestigkeit“ der mittelfristigen Finanzplanung bis 2011 bestellt, die nur noch einmal eine Kreditaufnahme zum Ausgleich eines Jahresetats vorsieht (6 Mrd. € für den Haushalt 2010), dann aber darauf verzichten will?

Die konjunkturelle Entwicklung ist eine Schwachstelle des Ausgleichs im Staatshaushalt. Sie ist vielleicht sogar ein Beleg für die Unabweisbarkeit von Defiziten? Die Konjunkturforschungsinstitute sind schon für das Jahr 2008 skeptisch. Die Lager der Unternehmen seien gefüllt, das Baugewerbe hatte wegen des milden Winters Bauaufträge

früher abarbeiten können. Im Maschinenbau lief zum Jahresbeginn eine günstige Steuerregel aus. Dies könnte eine abgeschwächte Nachfrage in der industriellen Produktion, nachlassende Bautätigkeit, schwächere Investitionen im Konjunkturträger Maschinenbau nach sich ziehen. Die Konjunkturabkühlung in den USA und in Europa dämpft die Erwartung weiterer außenwirtschaftlicher Erfolge. Und schließlich lässt die private Nachfrage der Verbraucher nach, denen die Einkommenssteigerungen des letzten Jahres vor allem durch die drastisch gestiegenen Energiepreise kaum zusätzlichen finanziellen Spielraum beschert haben.

Ein Konjunktureenbruch führt zu einer gewissen Automatik rückläufiger Staats- (Steuer-)Einnahmen und steigender Sozialausgaben. Das ist Gift für alle Bemühungen um eine Haushaltskonsolidierung. Denn bei einem Anstieg der Arbeitslosigkeit muss der Bund haushaltspolitisch reagieren. Dazu dienen natürlich erst einmal die Mechanismen der bestehenden Gesetze, wie etwa die finanziellen Verpflichtungen der Bundesagentur für Arbeit. Jede Stagnation könnte aber zu einer Inanspruchnahme des Bundeshaushalts führen. Abgesehen von sonstigen Sozialausgaben.

Im Falle einer anhaltenden Stagnation kann es sich heute keine demokratisch gewählte Regierung mehr leisten, wie 1930 Reichskanzler Brüning mit einer Kürzung der Arbeitslosengelder und der staatlichen Ausgaben zu reagieren und damit für die Zwecke „solider Finanzen“ eine Radikalisierung in Kauf zu nehmen (1930 bis 1933 folgte der Radikalisierung die Machtübernahme durch Hitler).

Dies bedeutet, das Ideal des ausgeglichenen Haushalts muss in solchen Fällen den Verpflichtungen des demokratischen Staates weichen. Daraus folgt auch, dass wie bei einer Notstandsgesetzgebung keine rechtlich verbindlichen Vorfestlegungen denkbar sind. In solchen Fällen sind politische Entschei-

dungen fällig, die die demokratisch gewählte und parlamentarisch gebundene Regierung treffen muss.

Nun gilt allerdings auch, dass in unserem konkreten Fall eine Konjunkturabschwächung nicht sogleich die Steuereinnahmen sinken lässt. So könnte denn der Plan aufgehen und tatsächlich die 0 in bezug auf die Nettokreditaufnahmen beim Haushalt 2011 gehalten werden.

In jedem Fall aber sind die Entwicklung der Weltwirtschaft und die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland und bei seinen europäischen Nachbarn die Achillesferse jeder Haushaltsbalance zwischen Staatseinnahmen und Staatsausgaben.

## Eine größere Gefahr für das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts sind die Interessenverbände

Wie sich Konjunkturabhängigkeit und Interessen auf das Raffinierteste verbinden, bewies der CSU-Bundeswirtschaftsminister. Ende Juli trat sein Ministerium mit der Ankündigung eines „Konjunkturprogramms“ zum Auffangen einer erwarteten Krise an die Öffentlichkeit. Auf den wahrscheinlichen Inhalt des Programms angesprochen, hieß es, es sollten vor allem die Pendlerpauschale wieder eingeführt werden und Steuer senkungen erfolgen. Die FAS vom 27. Juli titelte sogleich *„Nun droht der Abschwung! Firmengewinne brechen ein. Wirtschaftsminister Glos arbeitet schon an Konjunkturprogramm.“*

Nun hatte niemand bislang von einer Krise gesprochen. Ein Regierungssprecher distanzierte sich sogleich. Es kann kein Zufall sein, dass die heftig vorgetragenen und von der Kanzlerin abgelehnten Wahlkampforderungen nach Wiedereinführung der „Pendlerpauschale“ und Steuer senkungen mit dem „Konjunkturprogramm“ inhaltlich

übereinstimmen. Niemand sah bislang eine Krise, niemand forderte ein Programm. Die Forschungsinstitute sprechen allenfalls von einer Abschwächung, keiner Krise. Und das Wirtschaftsministerium ist nicht gerade als konjunkturpolitisch interventionistisch bekannt. Dies war ein Spiel mit der Krisenfurcht der Menschen. Denn es bleibt nur die Schlussfolgerung, dass der CSU-Bundesminister den bayerischen Wählern signalisieren wollte, die Partei würde in jedem Fall ihr Versprechen einlösen. Ein solches Vorgehen steht nicht nur im Widerspruch zur Regierungspolitik, sondern bedeutet eben auch, dass im Fall des Erfolges Neuverschuldungen im Jahre 2011 nicht vermieden werden könnten.

Die Ausgaben des Bundes, so heißt es, sind ein Niederschlag politischer Zielsetzungen der regierenden Parteien. Das ist nur begrenzt richtig. Der größte Teil der Staatsausgaben ist langfristig durch Gesetze festgelegt, deren Änderung zumeist den Schwierigkeitsgrad jener Gesetze besitzt, die neue Aufgaben und damit Ausgaben nach sich ziehen. Jeder konnte und kann täglich in den Medien verfolgen, wie immer neue Aufgabenfelder besetzt werden. Motiviert ist dies durch Interessen, Ideologien und populäre Phraseologie zur Gewinnung von öffentlicher Aufmerksamkeit.

Viele Themen, früher Reformziele genannt, liegen auf der Hand. Es leuchtet zum Beispiel ein, dass für Forschung und schulische wie berufliche Bildung, für die alternde Gesellschaft, für die Gesundheit, zur Klima- und Energieforschung Ausgaben erforderlich sind. Hinzu kommen etwa außenpolitische Verpflichtungen und die Gebote der Inneren Sicherheit.

Hier gibt es kaum Grenzen für begründete Ausgabenwünsche.

Genau dies aber ist natürlich eine Herausforderung für den Finanzminister als denjenigen, der eine Neuverschuldung verhindern muss. Er muss

also entweder die Wünsche abwenden oder in Häppchen erfüllen oder er muss sich neue Einnahmequellen suchen. Das aber kollidiert mit den Maximen einer sozialen Marktwirtschaft, dass der Staat nicht ziellos und unbegrenzt Steuern und Abgaben erheben darf.

Die Frage der nächsten beiden Jahre wird sein, inwieweit die vor allem im Wahljahr übliche Forderungsarie der Interessenverbände und Parteien imstande ist, den heute rational gezogenen Rahmen für den Bundeshaushalt bis 2012 zu sprengen. Der Bundesfinanzminister meinte am 8. Mai 2008 (Spiegel online), von den bis 2011 erwarteten Mehreinnahmen des Bundes von mehr als 90 Mrd. € würde nicht viel übrig bleiben, da zusätzliche Ausgaben für Krankenversicherung, Arbeitsmarkt, Unternehmensteuerreform, bereits fest vereinbart seien.

Die eingangs erwähnte Hektik der bayerischen CSU-Politiker in Sachen Pender-Pauschale in ihrem Landeshwahlkampf gibt einen Vorgeschmack auf die finanzpolitischen Unwägbarkeiten des Wahljahres 2009. Von dieser Seite her drohen dem geplanten ausgeglichenen Bundeshaushalt vermutlich größere Gefahren als vom nachlassenden Wachstum der Wirtschaft. Denn die Steuereinnahmen folgen aus technischen Gründen einem Rückgang mit mindestens einem Jahr Distanz. Die auch von Bundesfinanzminister Steinbrück beklagten „politischen Begehrlichkeiten gegenüber dem Haushalt“, sind es vor allem, die Sorgen bereiten.

## Der Idee eines auszugleichenden Haushalts liegen unterschiedliche Wertvorstellungen zu Grunde

In den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts propagierte der damalige Bundesfinanzminister Schaeffer (CSU) der Regierung Adenauer das Bild eines Mi-

nisters als sorgsamem Hausvaters, der darüber wacht, dass nicht mehr ausgegeben als eingenommen wird. Dieses Denken war schon damals unvereinbar mit den Aufgaben des modernen Staates. Heute muss diese Vorstellung als eine Missachtung der konjunkturpolitischen Rolle eines Bundeshaushalts von fast 290 Mrd. € im Wirtschaftskreislauf gelten. Die Haushaltspolitik steht mit dieser Größenordnung viel zu sehr im Zentrum des wirtschaftlichen Geschehens und vor allem des konjunkturellen Auf und Ab.

Allerdings sollte der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben durchaus als Regel anerkannt sein, weil jede Finanzierung von Auf- und Ausgaben über neue Kredite (Nettokreditaufnahme) einen Zuwachs an Verschuldung bedeutet. Ob diese immer unter dem Aspekt der Rückzahlung – wie beim Privathaushalt – bewertet werden sollte, sei hier dahingestellt. Wichtig ist aber in jedem Fall, dass jede Verschuldung – die bestehende wie die Neuverschuldung – die Zahlung von Zinsen und Amortisationen nach sich zieht. Diese Ausgaben für Zinsen im jährlichen Haushalt engen den Spielraum für notwendige und geplante Ausgaben ein, je größer die Staatsschuld und damit auch die aktuelle Zinslast ist um so geringer ist der Spielraum der Politik.

So ist das Festhalten am Ziel eines ausgeglichenen Haushalts weniger eine ideologische oder Wertfrage als vielmehr ein rational wirtschaftliches Verhalten.

Die wirtschaftsliberale Auffassung von der Notwendigkeit einer Zurückdrängung des Staates in der Wirtschaft erscheint heute lebensfremd. Natürlich muss der Zugriff des Staates auf seine Bürger mittels der Steuer- und Abgabepolitik begrenzt und streng kontrolliert werden. Aber das allein rechtfertigt noch nicht den Anspruch auf Steuerenkungen. Würden sie den Versuch einer Haushaltskonsolidierung oder das Gebot eines ausgeglichenen Staatshaushalts gefährden, dann wäre dies auch im

liberalen Sinne kontraproduktiv. Denn das könnte sich als aktive Verschuldungspolitik auswirken.

## Die hohe Staatsverschuldung wird durch den Fortfall der Nettokreditaufnahme stetig abgebaut

Das wegen des guten Wachstums der letzten Jahre mögliche Ende der Neuverschuldung trug auch zum Schrumpfen der Gesamtverschuldung im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt bei. Beides ist jedoch nicht identisch. Nach einer Kabinettsvorlage des Finanzministers vom 29. Juni 2008 wird 2011 mit einer Gesamtschuld des Bundes von 935 Mrd. € gerechnet. Darauf bezieht sich dann die jährliche Zinslast. Paul Ehrlich von der Financial Times Deutschland meinte zum Zusammenhang: „Dank des guten Wachstums schrumpft die Gesamtverschuldung ... deutlich, was volkswirtschaftlich wichtiger ist als das Symbol eines Haushalts ohne neue Schulden.“ (Das Parlament Nr. 28 v. 7.7.2008). In der Perspektive der nachfolgenden Generationen ist das richtig. Aber es vernachlässigt, dass jede Nettoneuverschuldung die Gesamtverschuldung wieder erhöht, dazu möglicherweise zu gestiegenen Schuldzinsen. Insofern ist es durchaus angebracht, zunächst die Nettoneuverschuldung zu vermeiden, also dem „Symbol eines Haushalts ohne neue Schulden“ zu entsprechen.

An dieser Stelle soll noch ein Blick auf den Unterschied zwischen der Nettokreditaufnahme für den Etat und der „strukturellen Lücke“ im Haushalt geworfen werden. Eine strukturell bestehende Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben wird nicht allein durch die Nettokreditaufnahme geschlossen, sondern zumeist auch noch durch Einzelmaßnahmen, die dem Haushalt zufließen, ihn ausgleichen, aber nur vorübergehender Natur sind. Dazu gehören vor

allem Privatisierungserlöse. 2011, im ersten Jahr ohne Nettoneuverschuldung, benötigt der Bundeshaushalt noch immer rd. 4,6 Mrd. € aus Privatisierungserlösen, um die Lücke zu schließen. 2012, so Steinbrück, soll der Bundeshaushalt dann auch strukturell ausgeglichen sein.

Könnte in der Folgezeit jede Lücke verhindert werden, so dienen die regelmäßigen Zahlungen nur der Verzinsung und der Tilgung der Gesamtschuld. Der Abbau der Gesamtschuld würde also erkennbar vorankommen. Damit würde auch die so häufig angeprangerte Belastung der jungen Generation angepackt. Bei fortdauernden Nettoneuverschuldungen und damit zusätzlichen Zinsbelastungen ist das Gegenteil der Fall. Aber auch hier muss eine Einschränkung gemacht werden. Nicht jede kreditfinanzierte Investition belastet die nachfolgende Generation. Vielmehr können damit auch die Lebensbedingungen verbessert und neue Arbeitsplätze erschlossen werden.

## Rechtliche Verbote einer Neuverschuldung sind in einer dynamischen Globalwirtschaft und freien Gesellschaft politisch kaum durchhaltbar

Das Verbot von Haushaltsdefiziten, auch in der Verfassung, ist wirtschaftlich problematisch. Das Grundgesetz bindet in Art. 115 die Aufnahme von Krediten daran, dass diese Einnahmen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen nicht überschreiten dürfen. Diese Rechtskonstruktion hat sich in der Praxis nicht bewährt. Schon die Definition von „Kredit“ und „Investition“ war und ist umstritten

Auch Haushaltssperren erweisen sich zumeist in der politischen Praxis als problematisch. So kommt es sehr

häufig oder sogar in der Regel in der Mitte der Legislaturperiode zu Alarmsignalen der Verwaltung, im Haushaltsvollzug hätten sich unerwartete Mehrausgaben ergeben, die gedeckt werden müssten.

Über strengere Verschuldungsgrenzen verhandelt zur Zeit auch die Kommission zur Föderalismusreform. So schlugen die beiden Vorsitzenden der „Föderalismuskommission II“, Baden-Württembergs Ministerpräsident Oettinger und der Vorsitzende der SPD-Bundestagfraktion Struck, angesichts der gesamtstaatlichen Schulden von rd. 1,6 Billionen € einen „Schuldenstopp“ im Bund und in den Ländern vor. Oettinger plädiert für ein Verbot jeder Neuverschuldung. Struck will die Kreditaufnahme auf 0,75% des BIP begrenzen. Das wären zur Zeit etwa 18 Mrd. €.

Man könne bei Naturkatastrophen und schweren Rezessionen aber nicht – so meinen beide – auf eine gewisse Flexibilität verzichten. Ein „Stabilitätsrat“ solle über die Haushaltsdisziplin wachen. Genau bei dieser Erkenntnis war schon einmal die erste Große Koalition von 1966 bis 1969 gelandet. Damals war allerdings die Staatsschuld noch wesentlich geringer.

Noch radikaler forderte der amtierende hessische Ministerpräsident Koch ein Neuverschuldungsverbot, die Überführung der Schulden von Bund und

Ländern in einen Fonds, der innerhalb von 50 Jahren getilgt werden solle. Unvermeidliche Kreditaufnahmen von Bund oder Ländern dürften nur noch über den Fonds erfolgen (Öffentliche Finanzen, Sonderbeilage 20.6.2008).

Auf der anderen Seite stehen z.B. die Gewerkschaften, die sich eingedenk der Folgen wirtschaftlicher Krisen entschieden gegen ein langfristiges Neuverschuldungsverbot aussprechen. Auch der Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung (Fünf Weise) will Haushaltsdefizite nicht völlig verbieten. Mit kreditfinanzierten Investitionen würde eben auch Zukunftsvorsorge getroffen.

Rechtskonstruktionen können die politischen Probleme der Aufstellung und des Vollzugs der Staatshaushalte in der dynamischen Wirtschaft und Gesellschaft nicht vergessen machen oder gar eliminieren. Angesichts der auf die Gestaltung der öffentlichen Haushalte einwirkenden Kräfte, vor allem der Wirtschaftskonjunktur und der Interessengruppen, aber auch wegen der Möglichkeit besonderer Notlagen in Staat und Gesellschaft bleibt letztlich die Erkenntnis, dass nur rational-wirtschaftliches Problembewußtsein und politische Verantwortlichkeit helfen, um die öffentlichen Finanzen in der Balance zu halten.



# Die Gesellschaften der Europäischen Union im Vergleich (2)

*Stefan Hradil*



Stefan Hradil

## *Inhaltsübersicht*

Die Abschnitte bis 3.6 erschienen in Heft 2-08

### *1. Modernisierungstheorie als „Messlatte“ des Sozialstrukturvergleichs*

#### *2. Bevölkerung*

- 2.1 Grundbegriffe und die idealtypische Modernisierung
- 2.2 Geburten
- 2.3 Sterblichkeit
- 2.4 Außenwanderungen
- 2.5 Probleme demografischen Wandels

#### *3. Familien, Haushalte, Lebensphasen*

- 3.1 Begriffe und die idealtypische Modernisierung
- 3.2 Haushaltsgrößen
- 3.3 Ehe und Familie
- 3.4 Allein Erziehende
- 3.5 Nichteheleiche Lebensgemeinschaften
- 3.6 Singles und allein Lebende

#### *4. Bildung*

- 4.1 Begriffe und die idealtypische Modernisierung
- 4.2 Bildungsexpansion
- 4.3 Geschlechtsspezifische Bildungschancen
- 4.4 Schichtspezifische Bildungschancen
- 4.5 Bildungschancen von Migrantenkindern

#### *5. Erwerbstätigkeit*

- 5.1 Begriffe und die idealtypische Modernisierung
- 5.2 Die Beteiligung am Erwerbsleben
- 5.3 Die sektorale Entwicklung
- 5.4 Wirtschaftsleistung und Wohlstandsniveau

6. *Wohlstandsniveau und soziale Ungleichheit*
  - 6.1 Begriffe und die idealtypische Modernisierung
  - 6.2 Einkommensverteilung
  - 6.3 Armut
7. *Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat*
  - 7.1 Begriffe und idealtypische Modernisierung
  - 7.2 Das Ausmaß der Sozialleistungen
  - 7.3 Die Struktur der Sicherungsleistungen
  - 7.4 Angleichung
8. *Fazit*

### **Zusammenfassung**

Spätestens seit ihrer Erweiterung auf 27 Mitgliedsstaaten umfasst die Europäische Union sehr unterschiedliche Gesellschaften, die auch deutliche Entwicklungsabstände aufweisen. Diese Unterschiede und Abstände sind wesentlich größer als in der „alten“ EU der 15 Mitgliedsstaaten. Zum Verständnis des aktuellen Geschehens in EU-Ländern ist es daher unerlässlich, die jeweiligen gesellschaftlichen Hintergründe und die Eigenarten der betreffenden Länder mit zu bedenken. Im folgenden Beitrag wird versucht, hierzu nötige Informationen zusammen zu stellen. Sie konzentrieren sich auf die Sozialstruktur der einzelnen Länder. Mit Hilfe eines groben modernisierungstheoretischen Rasters sollen die nationalen Eigenheiten vergleichbar eingeordnet werden.<sup>3</sup>

## **4. Bildung**

### **4.1 Begriffe und die idealtypische Modernisierung**

Im Rahmen der Sozialstrukturanalyse geht es weniger um Bildungsinhalte als um Abschlüsse in formalen Bildungseinrichtungen. Modellhaft vollzieht sich ihre Entwicklung in drei Etappen:

traditionale  
Agrargesellschaften

In *traditionalen Agrargesellschaften* besucht nur ein kleiner Teil der Menschen Bildungseinrichtungen, wie etwa die Klosterschulen des Mittelalters oder dann im Zeitalter der Renaissance die Fürstenschulen und Universitäten. Die Mehrheit der Bevölkerung, insbesondere des Bauernstandes, gelangt nicht in die Schule, sondern wird von ihren Eltern, Verwandten, Knechten etc. in die (wenigen) Kenntnisse eingewiesen, die zur Lebensführung notwendig sind. Familien- und Bildungssystem sind noch nicht ausdifferenziert.

moderne Industrie-  
gesellschaften

In *modernen Industriegesellschaften* existiert ein flächendeckendes Bildungssystem. Es besteht Schulpflicht. Alle geeigneten Gesellschaftsmitglieder genießen zumindest eine formale Grundbildung und können lesen und schreiben.

moderne Dienstleis-  
tungsgesellschaften

In *modernen Dienstleistungsgesellschaften* steigen die Anforderungen an Bildung und Ausbildung rapide. In der Wirtschaft stellen nicht länger Grund und Boden, auch nicht mehr Maschinen, sondern die Kenntnisse der Menschen den wichtigsten Produktionsfaktor dar. Auch in der Politik wird von mündigen Staatsbürgern ein hoher Informationsstand erwartet. Größe und interne Speziali-

sierung des Bildungswesens nehmen stark zu. Weil das Bildungswesen eine so starke Bedeutung hat, werden Dienstleistungsgesellschaften oft auch als „Wissensgesellschaften“ bezeichnet.

Die Aufgaben des Bildungswesens weiten sich aus:

- Bildungseinrichtungen vermitteln immer umfangreichere Kenntnisse und Fertigkeiten, die es den Menschen erlauben, in immer komplizierteren Gesellschaften zu leben und zu arbeiten.
- In modernen Gesellschaften wird in Bildungsstätten die individuelle Leistungsfähigkeit und -bereitschaft gemessen und bestätigt. Bildungseinrichtungen erteilen so die Berechtigung, entsprechende Berufe auszuüben und deren Belohnungen zu erhalten. Diese Aufgabe beruht auf dem Anspruch moderner Gesellschaften, ausschließlich die individuelle Leistung als Gradmesser für Berufsstellung, Einkommenshöhe und Prestige zuzulassen. Das Bildungswesen als Stätte der Leistungsmessung soll die legitime „Dirigierungsstelle“ (Schelsky 1960) der Statuszuweisung in modernen Gesellschaften sein. Diese Leistungsgerechtigkeit erscheint jedoch nur dann legitim, wenn gleiche Chancen geschaffen werden, Leistungsfähigkeit zu entwickeln, entsprechende Bildungsstätten zu besuchen und dort Anerkennung zu finden.
- In postindustriellen Dienstleistungsgesellschaften, in denen die Wissensbestände dramatisch zunehmen, fällt Bildungseinrichtungen immer mehr auch die Aufgabe zu, wichtige von unwichtigen Bildungsinhalten zu trennen und (Aus-)Bildung auf die wichtigen zu konzentrieren.
- In modernen, pluralistischen Dienstleistungsgesellschaft leben Menschen mit einer Vielzahl von Lebensstilen und Ethnien mit- und nebeneinander. Deren Vorstellungen von grundlegenden Normen unterscheiden sich oft. Daher müssen Bildungseinrichtungen einen Grundkonsens von allgemeinen Werten, Normen und „Spielregeln“ vermitteln.

## 4.2 Bildungsexpansion

Nahezu alle Länder der EU haben den Umfang ihres Bildungswesens in den letzten Jahrzehnten ausgeweitet. Dies entspricht den Anforderungen moderner Wissensgesellschaften. Immer mehr Menschen besuchen immer länger Schulen und Hochschulen. Heute sind Schüler und Studierende, nicht mehr Lehrlinge und Arbeitende, die dominierenden Sozialfiguren unter den jungen Menschen. 2005 hatten über drei Viertel der EU-Bevölkerung im Alter von 20 bis 24 Jahren wenigstens die Sekundarstufe II abgeschlossen.

In fast allen EU-Ländern finden sich in der jüngeren Generation der heute 25- bis 34-Jährigen wesentlich mehr Menschen, die einen Schulabschluss des Sekundarbereichs II oder einen Hochschulabschluss vorzuweisen haben, als in der älteren Generation der 45- bis 54-Jährigen. Besonders stark wurden die Schulabschlüsse in Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien sowie die Hochschulabschlüsse in Belgien, Irland, Spanien und Frankreich ausgeweitet. Deutschland ist das einzige Land der EU, das sich im Generationenvergleich kaum eine prozentuale Vermehrung höherwertiger Schulabschlüsse (Sekundarbereich II) und sogar eine Verminderung des Bevöl-

Anforderungen  
moderner Wissens-  
gesellschaften

kerungsanteils mit Hochschulabschluss (Tertiärbereich) leistet. Ansonsten finden sich nur einige Länder mit stagnierender Bildungsexpansion im Hochschulbereich (Dänemark, Schweiz, Österreich, Ungarn, Slowakei und Tschechien) (OECD 2006: 34, 36).

Deutschland:  
unterdurchschnittliche  
Finanzierung  
des Bildungswesens

Einer der Gründe für das schlechte Abschneiden Deutschlands im internationalen Bildungsvergleich ist die im Vergleich mit ähnlichen EU-Ländern unterdurchschnittliche Finanzierung des Bildungswesens, insbesondere im Primar- und im Tertiärbereich. Öffentliche und private Bildungsausgaben machten 2003 in Deutschland 5,3 Prozent, in Österreich 5,5 Prozent, in Finnland und im Vereinigten Königreich 6,1 Prozent, in Frankreich und in Slowenien 6,3 Prozent, in Schweden 6,8 Prozent und in Dänemark sogar 7,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus (Eurostat 2007: 97). Dies äußert sich z.B. in einer besonders hohen Zahl von Schülern, die in deutschen Grundschulen auf einen Lehrer entfallen (Eurostat 2007: 86).

### 4.3 Geschlechtsspezifische Bildungschancen

Leistungsgerechtigkeit und  
Chancengleichheit

Moderne Gesellschaften haben den Anspruch, Leistungsgerechtigkeit und Chancengleichheit zu realisieren. Ungleichheiten von Bildungschancen treten dann auf, wenn die Chancen zur Entwicklung von Leistungsfähigkeit oder zur Anerkennung von Leistungen im Bildungswesen von leistungsfremden Faktoren (wie z.B. von Geschlecht, sozialer Herkunft, ethnischer Zugehörigkeit, Rasse, Religion, Aussehen, persönlichen Beziehungen etc.) abhängen.

Als Maß der Chancengleichheit im Bildungswesen gilt die „proportionale Chancengleichheit“. Demzufolge gilt Chancengleichheit dann als realisiert, wenn auf jeder Stufe des Bildungswesens so hohe Anteile der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen wie auch in der gesamten Bevölkerung zu finden sind, wenn also die Hälfte der Schüler(innen) und Absolventen aller Bildungsstufen weiblich ist.

Weltweit gesehen haben Frauen in den meisten Ländern deutlich schlechtere Bildungschancen als Männer. Bis vor einigen Jahren war das auch in vielen Ländern Europas der Fall. Mittlerweile haben die Frauen im allgemeinbildenden Schulwesen und in den Hochschulen fast aller EU-Länder die Männer eingeholt und weithin sogar überholt. Deutschland ist in dieser Hinsicht eher Nachzügler. Zwar haben auch an den deutschen allgemeinbildenden Schulen die Mädchen seit Jahren bessere Erfolge als Jungen. Aber erst seit wenigen Jahren stellen Frauen auch an deutschen Hochschulen 50 Prozent der Studierenden und die Abbrecherquote von Frauen ist nicht länger höher als die der Männer. Dagegen bilden in allen EU-Ländern mit Ausnahme Zyperns die Frauen schon die Mehrheit der Studierenden (Eurostat 2007: 92).

Besonders deutlich zeigen sich die nunmehr schlechteren Bildungserfolge von Jungen in der deutschen Hauptschule. 10,5 Prozent aller Jungen, aber nur 6,3 Prozent aller Mädchen verlassen sie ohne Abschluss (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 73). In den deutschen Sonderschulen für Lernbehinderte sind mehr als zwei Drittel der Schüler männlich. Wieso dies der Fall ist und wie

dieser problematischen Entwicklung entgegengesteuert werden kann, ist derzeit Gegenstand vieler Forschungsprojekte.

#### 4.4 Schichtspezifische Bildungschancen

Überall schneiden die Kinder sozial gut gestellter Eltern (mit höherer beruflicher Stellung, größeren Einkommen und besserer Bildung) in Bildungseinrichtungen besser ab als die Kinder aus niedrigeren Schichten. Denn Kinder aus oberen sozialen Schichten genießen viele Vorteile, die ihre (Entwicklung von) Leistungsfähigkeit begünstigen, zum Teil erfahren sie auch eine bessere Anerkennung ihrer Leistungen. Allerdings ist diese soziale Selektivität in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark.

Die viel diskutierten PISA-Studien zeigten, dass die Mathematik- und die Lesefertigkeiten von Schülern in Deutschland stärker von der Schichtzugehörigkeit der Eltern abhängen als in jedem anderen untersuchten OECD-Land (OECD 2004: 187ff.). Offenkundig ist das deutsche Bildungswesen nur in geringem Maße in der Lage, Startvorteile auszugleichen, oder es vergrößert diese noch. Das besonders hohe Ausmaß der schichtspezifischen Chancenungleichheit im Bildungswesen Deutschlands wird nicht aufgewogen durch ein besonders hohes Leistungsniveau. Die Leistungen deutscher Schüler sind im internationalen Vergleich vielmehr mittelmäßig (OECD 2007: 71). Europäische Länder wie Finnland und Island zeigen, dass sich ein relativ hohes Ausmaß an Chancengleichheit mit einem hohen Leistungsstand durchaus vereinbaren lässt (OECD 2004: 210).

#### 4.5 Bildungschancen von Migrantenkindern

Fast ein Fünftel der Bevölkerung Deutschlands war 2005 entweder selbst nach Deutschland eingewandert oder hatte mindestens ein eingewandertes Elternteil. In der Altersgruppe der 16- bis 24-Jährigen hatte jeder vierte, unter den Kleinkindern bis zu den 5-Jährigen hatte sogar jedes dritte einen Migrationshintergrund. Die Bildungserfolge dieser Migranten sind wesentlich schlechter als die der einheimischen Bevölkerung.

So konnten 41 Prozent der jungen (25- bis 34-jährigen) Migranten in Deutschland 2005 keinen Berufsabschluss vorweisen. Dagegen hatten „nur“ 15 Prozent der gleichaltrigen Einheimischen keine abgeschlossene Berufsausbildung. Fast 40 Prozent der jungen männlichen Migranten, aber nur gut 20 Prozent der jungen Männer ohne Migrationshintergrund hatten 2005 nur einen Hauptschulabschluss erreicht. Knapp 40 Prozent der jungen einheimischen Bevölkerung hatte 2005 die Hochschulreife erworben, aber nur gut 30 Prozent der jungen Migranten ist so erfolgreich gewesen (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 147). Die Bildungserfolge junger Migranten aus den ehemaligen Anwerbeländern, insbesondere aus der Türkei, sind noch deutlich schlechter.

In allen OECD-Ländern, die in den PISA-Studien 2000 und 2003 untersucht wurden, fanden sich nur in Belgien noch geringere Bildungserfolge von Migrantenkindern als in Deutschland. Dieser unrühmliche zweitletzte Platz kommt

Hinter den schlechten Bildungschancen von Migrantenkindern stehen also größtenteils schichtspezifische Nachteile.

unter anderem deswegen zustande, weil Migranteneltern in Deutschland im Durchschnitt einen besonders niedrigen Bildungs- und Berufsstatus besitzen (OECD 2004: 195). Hinter den schlechten Bildungschancen von Migrantenkindern stehen also größtenteils schichtspezifische Nachteile. Aber auch Sprachbarrieren, die in Deutschland kaum vorhandenen Vorschuleinrichtungen und geringen Fördereinrichtungen spielen eine Rolle.

## 5. Erwerbstätigkeit

### 5.1 Begriffe und die idealtypische Modernisierung

Die herkömmlichen Modernisierungstheorien besagen:

- Im Zuge der Modernisierung werden immer größere Teile der Bevölkerung in die Erwerbstätigkeit einbezogen. Dies gilt in postindustriellen Gesellschaften auch und gerade für Frauen.
- Im Laufe der Entwicklung dominieren unterschiedliche Wirtschaftssektoren. Zuerst herrscht im Stadium der Agrargesellschaft der primäre Sektor der Landwirtschaft und Fischerei vor. Dann überwiegt in Industriegesellschaften der sekundäre Sektor der Güterproduktion. Schließlich dominiert in Dienstleistungsgesellschaften der tertiäre Sektor der Verrichtung von Dienstleistungen.
- Die Wirtschaftsleistung und damit auch der Wohlstand der Menschen nehmen zu.

### 5.2 Die Beteiligung am Erwerbsleben

ansteigende Beschäftigungsquoten

In der Tat steigen die Beschäftigungsquoten (Anteile der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) seit Jahrzehnten in den Ländern der EU praktisch kontinuierlich an. Zwar sank in vielen Ländern das „Arbeitsvolumen“ (die Zahl der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden), aber die Zahl der Arbeitsplätze stieg. So gesehen kann also keine Rede davon sein, dass „der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht“ (Hannah Arendt).

Allerdings zeigen sich beim Beschäftigungszuwachs und beim Stand der Beschäftigung erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern der EU. Fast zwei Drittel (64 Prozent) der erwerbsfähigen Bevölkerung der EU im Alter von 15 bis 64 Jahren gingen 2005 einer Erwerbstätigkeit nach. Mehr als zwei Drittel waren in Dänemark, Irland, Zypern, Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden und im Vereinigten Königreich beschäftigt. Eher niedrig mit unter 60 Prozent lag die Beschäftigungsquote dagegen in Italien, Ungarn, Malta, Polen und der Slowakei. Deutschland lag im Mittelfeld (Eurostat 2007: 132f.).

Es waren vor allem die Frauen, insbesondere auch die verheirateten Frauen und die Mütter, die seit Mitte der 1970er Jahre auf den Arbeitsmarkt strömten und die Beschäftigungsquoten nach oben trieben. Daher sind in der Regel in den Ländern mit hoher Beschäftigungsquote (und großem Dienstleistungssektor; s.u.) auch viele Frauen erwerbstätig. Im Jahr 2005 stellten Frauen mehr als 46% der Erwerbstätigen in Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Lettland, Litauen, Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich. Auch hier liegt Deutschland mit 45% im Mittelfeld der EU und nur wenig über dem EU-Durchschnitt. Mit unter 40% der Beschäftigten stehen in den Mittelmeerländern Griechenland, Italien und Malta besonders wenige Frauen in Lohn und Brot (Statistisches Bundesamt 2006a: 50).

In den Ländern mit hoher Beschäftigungsquote sind auch viele Frauen erwerbstätig.

Abgesehen von den Baltischen Ländern zählen die westeuropäischen Länder mit hoher Frauenerwerbstätigkeit zu den Ländern, in denen eher viele Kinder zur Welt kommen. Das geläufige Vorurteil, Frauenerwerbstätigkeit ginge zu Lasten der Geburtenrate, trifft also nicht zu. Vielmehr erlaubt es die vergleichsweise hohe Frauenerwerbstätigkeit diesen Ländern, die nötigen Ressourcen bereit zu stellen, um (v.a. durch Kinderbetreuungseinrichtungen) Beruf und Familie zu vereinbaren und so relativ hohe Kinderzahlen möglich zu machen. Nicht trotz, sondern wegen hoher Frauenerwerbstätigkeit ist die Geburtenrate in Frankreich, Schweden, Großbritannien und Dänemark vergleichsweise hoch. In Ländern mit niedriger Frauenerwerbstätigkeit und schwachen Ressourcen, wie z.B. in Italien, ist dagegen die Kluft zwischen Familienbildungschancen und Berufswunsch sehr groß (vgl. Kröhnert/Klingholz 2005).

Nicht trotz, sondern wegen hoher Frauenerwerbstätigkeit ist die Geburtenrate in Frankreich, Schweden, Großbritannien und Dänemark vergleichsweise hoch.

Längere Lebensarbeitszeiten erleichtern es, Renten auch in alternden Gesellschaften zu finanzieren (vgl. Abschnitt 2). Sie senken den Rentenbedarf und erhöhen das Finanzierungsniveau. Aufschlussreich ist daher, dass sich die Einbeziehung älterer Menschen in das Erwerbsleben in der EU dramatisch unterscheidet. Die Spanne reicht von Island, wo 84% aller Personen zwischen 55 und 64 Jahren noch erwerbstätig sind, über Schweden (69%), Norwegen (66%), Dänemark (60%), das Vereinigte Königreich (57%) und Estland (56%) auf der einen Seite, und Deutschland (45%), Frankreich (38%), Luxemburg (32%), viele osteuropäische Länder und Polen (27%) auf der anderen (Eurostat 2007: 135).

Beschäftigungsvergleiche sollten auch nicht befriedigte Erwerbswünsche, also Arbeitslosigkeit, berücksichtigen. Da sich die nationalen Definitionen der Arbeitslosigkeit und der jeweiligen Bezugsgruppierungen sehr unterscheiden, hat man in der EU Arbeitslosigkeitsquoten nach einheitlichen Maßstäben errechnet. Sie unterscheiden sich von den nationalen deutlich. Demnach waren 2005 in der EU insgesamt 8,8 Prozent der Erwerbspersonen (Beschäftigte und Arbeitslose) ohne Stelle. Arbeitslosigkeit war in Frankreich (9,7 Prozent) und in Deutschland mit 9,5 Prozent überdurchschnittlich verbreitet. Überdurchschnittlich hoch waren in der Regel auch (noch?) die Arbeitslosigkeitsquoten in den osteuropäischen EU-Ländern. Vergleichsweise wenige Menschen waren in Dänemark (4,8 Prozent), im Vereinigten Königreich (4,7 Prozent), den Niederlanden (4,7 Prozent), Luxemburg (4,5 Prozent) und Irland (4,3 Prozent) arbeitslos (Eurostat 2007: 140).

Arbeitslosigkeitsquoten

Verglichen mit anderen Ländern sind in Deutschland wenige jüngere Menschen und wenige Frauen arbeitslos. Dagegen war das Arbeitslosigkeitsrisiko

gering qualifizierter Menschen, das überall hoch ist, 2005 in Deutschland mit gut 20 Prozent ganz besonders hoch. Es war nur in Tschechien, Polen und in der Slowakei noch höher (Eurostat 2007: 143). Denn hierzulande werden infolge der starken Rationalisierung und Produktionsauslagerung vergleichsweise wenige Arbeitsplätze für gering Qualifizierte angeboten, aber relativ viele Menschen verlassen das Bildungswesen ohne ausreichenden Abschluss.

### 5.3 Die sektorale Entwicklung

Anteil der  
Erwerbstätigen im  
Dienstleistungs-  
sektor

Der Anteil der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor gilt als wichtiger Modernisierungsindikator. In allen weit entwickelten Ländern steigt dieser Anteil, während die Beschäftigung im Produktionssektor nach langem Anstieg zurückgeht. Im Agrarsektor arbeitet in den modernsten Ländern nur noch ein minimaler Prozentsatz der Menschen.

Gemessen hieran ist Deutschland nicht besonders modern, obwohl mittlerweile auch hierzulande über zwei Drittel (67,8 Prozent) der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich arbeiten. In fast allen vergleichbaren Ländern ist der Dienstleistungsbereich größer. 2005 arbeiteten in Frankreich 71,9 Prozent, in Dänemark 72,6 Prozent, in Schweden 75,8 Prozent, in den Niederlanden 76,1 Prozent und im Vereinigten Königreich 76,5 Prozent der Beschäftigten in Dienstleistungsunternehmen. In den Vereinigten Staaten ist der Dienstleistungssektor schon auf 77,6 Prozent der Beschäftigten gewachsen (Statistisches Bundesamt 2006a: 248).

Deutschland hat einen vergleichsweise großen Produktions- und Industrie-sektor. Er gibt noch 29,9 Prozent der Beschäftigten Arbeit. Mag der Maschinen- und der Fahrzeugbau auch viel zum wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands beitragen, es wird sich herausstellen, wie zukunftsfähig dieser Sektor sein wird. Besonders weit fortgeschritten ist der sektorale Strukturwandel im Vereinigten Königreich, in Schweden und in den Niederlanden. Dort hat sich der Strukturwandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft schon vollzogen. Nur noch ein gutes Fünftel der Erwerbstätigen findet dort in Handwerk und Industrie sein Auskommen.

Noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts ernährten sich hierzulande fast vier Fünftel der Menschen im primären Sektor, also durch Landwirtschaft und Fischerei. 2005 arbeiteten in Deutschland nur noch ganze 2,3 Prozent der Beschäftigten dort. In Großbritannien sind es sogar nur noch 1,4 Prozent. Im Gegensatz dazu bieten andere Länder (Rumänien 32,8 Prozent, Türkei 29,5 Prozent) noch fast einem Drittel der Menschen Arbeitsplätze im ersten Sektor (Statistisches Bundesamt 2006a: 248). Für die Agrarpolitik der EU sind diese Unterschiede sehr bedeutsam.

### 5.4 Wirtschaftsleistung und Wohlstandsniveau

Bruttoinlands-  
produkt

Die Höhe des Bruttoinlandsprodukts (BIP), d.h. der Wert aller hervorgebrachten Güter und Dienstleistungen pro Kopf gilt als die wichtigste einzelne Kennzahl der gesellschaftlichen Entwicklung eines Landes. Obwohl sich triftige Gründe



dafür anführen lassen, dass die Höhe der Wirtschaftsleistung auch über den Entwicklungsstand täuschen kann – jede Reparatur und jedes ökologisch fragwürdige Produkt erhöht das BIP – stellt doch die Wirtschaftsleistung die Ressourcen bereit, die Bildung, soziale Sicherung, Gesundheitsversorgung, persönlichen Wohlstand etc. erst möglich machen.

Das wirtschaftsstärkste und reichste Land der Welt ist Luxemburg. Auf jeden Einwohner entfiel 2005 ein kaufkraftbereinigtes BIP von fast 57.000 Euro (Kaufkraftparitäten). In gehörigem Abstand dahinter bestand 2005 die Spitzengruppe der EU, in der kaufkraftbereinigt mehr als 27.000 Euro auf jede Person kamen, aus den Ländern Irland, Niederlande, Dänemark, Österreich, Schweden und Großbritannien. Irland hat sich somit in wenigen Jahren vom Armenhaus Europas zum zweitreichsten Land der EU entwickelt. Deutschland fand sich 2005 mit 25.200 Euro im Mittelfeld.

Der Wohlstandsabstand zwischen den EU-Ländern ist infolge der Osterweiterung sehr gewachsen. Die „neue Unterschicht“ in der EU bildeten 2005 die Länder Ungarn, Slowakei, Estland, Litauen, Polen und Lettland. Dort lag das kaufkraftbereinigte BIP zwischen 15.000 und 11.000 Euro. Die 2007 in die EU aufgenommenen „Kellerkinder“ Rumänien und Bulgarien hatten 2005 (wie die Türkei) nur ein BIP pro Kopf von ca. 7000 Euro (Statistisches Bundesamt 2006a: 184).

## 6. Wohlstandsniveau und soziale Ungleichheit

### 6.1 Begriffe und die idealtypische Modernisierung

Der Reichtum eines Landes insgesamt gibt über den Lebensstandard eines Menschen nur unzureichend Auskunft. Denn die verfügbaren Ressourcen werden in der Regel ungleich unter den Gesellschaftsmitgliedern verteilt.

„Soziale Ungleichheit“ heißt, dass die einzelnen Gesellschaftsmitgliedern aufgrund ihrer gesellschaftlichen Stellung mehr oder weniger knappe, begehrte „Güter“ einer Gesellschaft erhalten und so bessere oder schlechtere Lebenschancen haben. So verdienen Ingenieure mehr als Schlosser, Ärzte sind angesehenener als Müllmänner, ein Abteilungsleiter hat mehr Macht als der Bürobote und Frauen haben schlechtere Chancen, in gesellschaftliche Führungspositionen zu gelangen als Männer.

Mit „sozialer Ungleichheit“ sind sowohl „gerechte“ als auch „ungerechte“ Vor- und Nachteile zwischen Menschen gemeint. Nicht als soziale Ungleichheit bezeichnet man natürliche (z.B. Körperstärke), zufällige (z.B. Lotteriegewinn) und momentane Ungleichheiten (z.B. die Ohnmacht einer Geisel).

Es ist zu unterscheiden zwischen Verteilungsungleichheit, d.h. der ungleichen Verteilung von begehrten knappen Gütern unter den Gesellschaftsmitgliedern insgesamt, und Chancenungleichheit. Hierunter versteht man die Chance bestimmter Bevölkerungsgruppen, eine vorteilhafte oder nachteilige Position in dieser Verteilung zu erlangen (z.B. die Chance von Frauen, gut bezahlte Berufspositionen einzunehmen).

Verteilungs-  
ungleichheit  
Chancen-  
ungleichheit

Fasst man die Veränderungen der Struktur sozialer Ungleichheit im Modernisierungsprozess idealtypisch zusammen, so gewannen im Übergang von vorindustriellen zu industriellen Gesellschaften *erworbene*, d.h. durch individuelles Verhalten beeinflussbare Ungleichheiten an Bedeutung (z.B. durch die Besetzung einer bestimmten Berufsposition erlangte Prestigegrade, Einkommensstufen und Machtpotenziale). *Zugeschriebene*, d.h. an individuell unveränderliche Merkmale (wie Abstammung, Geschlecht, Alter, Nationalität und Kohorte) geknüpfte Vor- und Nachteile verloren allmählich an Gewicht. Wo sie fortbestehen (z.B. geschlechtsspezifische und ethnische Ungleichheiten) werden sie heute besonders kritisch gesehen.

Die „idealtypische Modernisierungssequenz“ (M. R. Lepsius) besteht darin, dass für die meisten Menschen in einer modernen Industriegesellschaft der *Beruf* die Stellung im Gefüge sozialer Ungleichheit prägt, und nicht mehr wie in der frühindustriellen Gesellschaft der *Besitz*, erst Recht nicht mehr wie in traditionellen Gesellschaften die *familiale Herkunft*. Je weiter Industriegesellschaften zu postindustriellen Dienstleistungsgesellschaften fortschreiten, desto mehr gerät neben dem *Beruf* auch der *Bildungsgrad* als Determinante von Vor- und Nachteilen in den Vordergrund. Denn Industriegesellschaften entwickeln sich zu Wissensgesellschaften.

Aus der Sicht von Modernisierungstheoretikern verbreitert sich das Spektrum wichtiger Dimensionen sozialer Ungleichheit. Es werden immer mehr Vor- und Nachteile als wichtig empfunden. Neben den berufsnahen Dimensionen Einkommen, Berufsprestige und berufliche Macht geraten mehr und mehr auch soziale Sicherheit, Freizeit-, Arbeits-, Gesundheits- und Wohnbedingungen sowie „Ungleichbehandlungen“ in den Vordergrund der Aufmerksamkeit (Hradil 1987: 2001). Den herkömmlichen Modernisierungstheorien zufolge wird die Verteilung all dieser wertvollen, begehrten Güter innerhalb und zwischen Gesellschaften immer gleicher: Armut schwindet, die Mittelschichten wachsen. Neben der Verteilungsgleichheit nimmt auch die Chancengleichheit zu, zumindest modernisierungstheoretisch: Das Geschlecht, die ethnische und regionale Herkunft etc. haben immer geringere Auswirkungen auf die Lebenschancen von Menschen.

Modernisierungstheorien besagen schließlich, dass Klassen und Schichten sich auffächern. Innerhalb von Klassen und Schichten entstehen immer unterschiedlichere soziale Lagen, soziale Milieus und Lebensstile.

## 6.2 Einkommensverteilung

Bei der empirischen Überprüfung der modernisierungstheoretischen Behauptungen ist es nicht möglich, auf alle Aspekte sozialer Ungleichheit einzugehen. Besonders geeignet für internationale Vergleiche und besonders wichtig für den Alltag der Menschen ist die Verteilung der Einkommen. Die meisten nationalen Einkommensverteilungen<sup>4</sup> moderner Gesellschaften wurden zu Beginn der Industrialisierung ungleicher. Dies hat viel zur „sozialen Frage“ des 19. Jahrhunderts beigetragen. Im Laufe des 20. Jahrhunderts, als der industrielle Sektor in den entwickelten Ländern immer dominierender wurde, haben sich die Ein-

kommensverteilungen dort langsam angeglichen. Die Mittelschichten wuchsen. Aufstiege dorthin wurden häufiger. Dies wurde als Fortschritt im Zuge der Modernisierung begrüßt.

Bemerkenswert ist, dass seit etwa den 1970er Jahren in vielen modernen (aber auch in vielen anderen) Gesellschaften die Einkommensverteilungen wieder ungleicher werden. Bedingt durch technischen Wandel und die „Globalisierung“ zwingen die aufbrechenden Produktivitätsunterschiede zwischen industriellem und Dienstleistungssektor sowie innerhalb des Dienstleistungssektors die (primären) Markteinkommen auseinander. Je nach dem Ausmaß der wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung schlagen diese Verschärfungen auf die (sekundäre) Verteilung der verfügbaren Einkommen mehr oder minder stark durch.

Verglichen mit anderen EU-Ländern hielten sich in Deutschland die Verschärfungen der Einkommensverteilung in den letzten Jahrzehnten in Grenzen. 1991 erhielt das einkommensschwächste Bevölkerungsfünftel 9,7 Prozent allen verfügbaren (Netto-Äquivalenz-)Einkommens, 2005 immerhin noch 9,4 Prozent. Das einkommensstärkste Fünftel der Bevölkerung verfügte 1991 über 35,2 Prozent, 2005 über 35,9 Prozent aller verfügbaren Einkommen (Statistisches Bundesamt 2006e: 609). In vielen anderen Ländern der EU, insbesondere in den neuen ost-mitteleuropäischen EU-Ländern, öffnete sich die Einkommensschere weiter. Besonders früh und stark gingen die verfügbaren Einkommen in Großbritannien auseinander. Dadurch ist Deutschland mittlerweile ein EU-Land mit unterdurchschnittlicher Einkommensungleichheit geworden. 2005 verfügte das einkommensstärkste Bevölkerungsfünftel in Deutschland über ein 4,1 mal so hohes (Netto-Äquivalenz-)Einkommen als das einkommensschwächste. Im Durchschnitt der EU-Länder belief sich dieses Verhältnis auf 4,9 (Eurostat Online Datenbank 2007).

Deutschland:  
EU-Land mit  
unterdurchschnittlicher  
Einkommens-  
ungleichheit

Der Einkommensabstand zwischen Männern und Frauen wird in der öffentlichen Diskussion sehr kritisiert. Die Bruttostundenverdienste von Frauen lagen 2004 in der EU insgesamt um 14 Prozent unter denen der Männer. Dies liegt weniger darin begründet, dass Frauen für gleiche Arbeit weniger erhielten, als in niedrigeren Berufsstellungen und zum Teil noch schlechteren Qualifikationen von Frauen. In Deutschland ist dieser Einkommensabstand mit 23 Prozent deutlich größer als in fast allen anderen EU-Ländern (Eurostat 2007: 182).

### 6.3 Armut

Armut<sup>5</sup> besteht in wohlhabenden Ländern nur noch selten aus physischer Not. Sie äußert sich vielmehr darin, wegen unzureichender Mittel vom üblichen Leben in der Gesellschaft ausgeschlossen zu sein. Armut erstreckt sich somit auf viele Aspekte: auf Wohnbedingungen, Bildungsgrade, Gesundheitsbedingungen und nicht zuletzt auf das Einkommen. Von Armutsgefährdung wird im internationalen Vergleich dann gesprochen, wenn Menschen über ein Einkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens<sup>6</sup> verfügen. Nach dieser Messlatte waren 2003 in Deutschland 15 Prozent der Menschen armutsgefährdet. 1998 waren es erst elf Prozent. Dies bestätigt den Eindruck, dass sich die Ein-

kommensverteilung in Deutschland seit etwa den 1970er Jahren insgesamt zwar wenig, an ihrem unteren und oberen Rand aber doch fühlbar verändert hat. Der Bevölkerungsanteil mit sehr geringem und mit sehr hohem Einkommen ist gewachsen.

Einkommensarmut  
ist in Deutschland  
genauso weit  
verbreitet wie im  
Durchschnitt der EU.

Einkommensarmut ist in Deutschland genauso weit verbreitet wie im Durchschnitt der EU. Relativ viele arme Menschen fanden sich 2003 in Griechenland, in Irland und in der Slowakei (21 Prozent), in Portugal und in Spanien (19 Prozent), in Estland und im Vereinigten Königreich (18 Prozent). Relativ wenig Armut gab es in Tschechien (acht Prozent), in Slowenien (zehn Prozent), in Finnland (elf Prozent) sowie in Dänemark, Luxemburg, den Niederlanden und in Ungarn (zwölf Prozent). Es zeigt sich, dass in Ländern mit niedrigem BIP und/oder in Ländern mit wenig ausgebautem Sozialstaat verhältnismäßig viele Menschen in Armut leben (Eurostat 2006: 2007).

## 7. Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat

### 7.1 Begriffe und idealtypische Modernisierung

Modernisierungstheorien zeichnen folgendes Bild: Die Sicherung gegen Armut, Krankheit, Alter und Unfall war in traditionellen Gesellschaften in erster Linie Sache der Familie und des „ganzen Hauses“. Einrichtungen der Kirchen, von Städten und Landesherrschaften leisteten nur ergänzende Hilfen.

Mit der Herausbildung der Industriegesellschaft, insbesondere mit der Verstärkung und dem Vordringen der Kleinfamilie, brach ein großer Teil dieser Hilfeleistungen zusammen. Auf der anderen Seite verschärften sich die Risiken im Zuge der Industrialisierung: Die Existenz hing nur noch an der eigenen Erwerbstätigkeit (oder der des Familienernährers). Fiel diese durch Berufskrankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Alter aus, drohte die blanke Not. Deshalb schaffen alle Industriegesellschaften Unterstützungs- und Versorgungseinrichtungen.

Im Laufe der Entwicklung der Industriegesellschaft kamen auf den Wohlfahrtsstaat immer mehr Aufgaben zu. Er sollte nicht nur Armut und Not beseitigen (z.B. durch Sozialhilfe) sowie die „Standardrisiken“ der Krankheit, des Unfalls, des Alters und der Arbeitslosigkeit absichern (in Deutschland durch Sozialversicherungen), sondern auch unerwünschte Formen und Ausmaße sozialer Ungleichheit einebnen (z.B. durch vertikale Umverteilung von den Reichen zu den Armen, durch horizontale Umverteilung von den Kinderlosen zu den Kinderreichen oder durch die Begrenzung von Machtpotenzialen u.a. durch Kündigungsschutzbestimmungen) und annähernd gleiche Lebensverhältnisse und Rahmenbedingungen herstellen (durch Bandinfrastruktur wie Straßen, Fernmeldeverbindungen etc. und soziale Infrastruktur wie Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser, Kindergärten, Gesundheitsdienste etc.).

Insgesamt richtete der Wohlfahrtsstaat seine Aktivitäten, ausgehend von den unteren Bevölkerungsschichten immer mehr auch auf mittlere und obere Schichten aus. Dabei setzte er neben Geldleistungen immer mehr auch Sach- und

Dienstleistungen ein, er schuf Rechtsansprüche und vermittelte Symbole (z.B. in Aufklärungskampagnen).

In postindustriellen Dienstleistungsgesellschaften, in denen sich die Altersstruktur verschiebt und der globale Wettbewerb schärfer wird, vermindern sich die Ressourcen von Wohlfahrtsstaaten. Viele Länder konzentrieren dessen Aufgaben auf das notwendig Erscheinende und überantworten manche Leistung an die Einzelnen, an intermediäre Organisationen oder bürgerschaftliche Vereinigungen. Es entsteht ein „welfare-mix“. Dessen kleinere Einheiten sind oft auch besser in der Lage, neu entstehende Probleme zu lösen, wie zum Beispiel familiäre Desorganisation, Verschuldung, Drogenabhängigkeit etc.

## 7.2 Das Ausmaß der Sozialleistungen

Konfrontiert man diese theoretischen Aussagen mit den Fakten, so zeigt sich, dass der Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den meisten westeuropäischen Ländern schwergewichtig erst nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte. Auch die Sozialleistungsquote (Anteil am BIP, der für Sozialleistungen aufgewendet wird) Deutschlands erhöhte sich im Zuge des „Wirtschaftswunders“ nochmals deutlich, nachdem Deutschland durch den frühen Ausbau im Zuge der Bismarckschen Sozialpolitik schon internationaler Vorreiter war. Mitte der 1970er Jahre wurde mehr als jede vierte erwirtschaftete DM für Sozialleistungen ausgegeben. Das war mehr als in den meisten anderen westeuropäischen Ländern. Angesichts der ersten Rezessionen wuchsen dann die Aufgaben und sanken die Einnahmen des Sozialstaats. Sowohl sozialdemokratische als auch konservative Regierungen begrenzten daraufhin einen weiteren Anstieg der deutschen Sozialleistungsquote. Sie stagnierte bis zur deutschen Wiedervereinigung. Deren Lasten erforderte einen nochmaligen Ausgabenanstieg, obwohl viele Leistungen mittlerweile reduziert worden waren. 2003 wurden drei von zehn (30,2 Prozent) in Deutschland erwirtschafteten Euro für Sozialleistungen ausgegeben. Nur Schweden (33,5 Prozent), Dänemark und Frankreich (30,9 Prozent) wendeten noch höhere Anteile hierfür auf. Irland, wo freilich die Alterung weniger weit fortgeschritten ist als in Deutschland, die Baltischen Staaten, die Slowakei und Spanien gaben im gleichen Zeitraum weniger als 20 Prozent ihres Wirtschaftsergebnisses für Sozialleistungen aus (Eurostat 2007: 126).

Sozialleistungsquote

## 7.3 Die Struktur der Sicherungsleistungen

Für manche sozialstaatliche Aufgaben wird weit weniger ausgegeben, als viele Menschen meinen. 2003 gaben die Staaten der EU ganze 1,5 Prozent ihres BIP für die *Armutsbekämpfung* und 6,6 Prozent gegen die *Arbeitslosigkeit* aus. Bei weitem die aufwendigsten Posten in der Sozialbilanz stellen die Leistungen dar, die die Risiken des *Alters* bekämpfen. In der EU machten sie 2003 volle 41 Prozent der Sozialleistungen aus. Addiert man dazu die 28 Prozent des EU-Sozialprodukts, die 2003 in Form von Sozialleistungen für die *Gesundheit* bzw. gegen *Krankheiten* der Bürger ausgegeben wurden (Eurostat 2007: 127), so belaufen sich allein diese beiden Ausgabenarten auf mehr als zwei Drittel aller Sozialleistungen. Da Krankheits-

kosten mit dem Alter von Menschen stark ansteigen, stehen also zwei Drittel der Sozialleistungen in engem Zusammenhang mit der Alterung von Gesellschaften.

## 7.4 Angleichung

Auf den ersten Blick scheinen die Systeme sozialer Sicherung in den Ländern der EU äußerst verschiedenartig zu sein. Sie differieren im Ausmaß, in den Organisationsformen, in der Struktur der Sicherungsleistungen, in den dahinter stehenden Konzeptionen.

Angesichts dieser augenfälligen Unterschiede ist es bemerkenswert, dass sich die Systeme sozialer Sicherung der westeuropäischen Länder im Laufe der letzten Jahrzehnte mehr und mehr angeglichen haben. Sowohl das Ausmaß der Sozialausgaben als auch die Bevölkerungsanteile, die von staatlichen Sozialversicherungen abgesichert wurden, näherten sich deutlich an. Selbst die Grundsätze der Finanzierung der staatlichen Sozialversicherungen ähneln sich immer mehr (Kaelble 2007: 352).

## 8. Fazit

Ein Rückblick zeigt, dass die Sozialstrukturen der EU-Länder in vielerlei Hinsicht gemeinsame Entwicklungstendenzen aufweisen.

Ein Rückblick zeigt, dass die Sozialstrukturen der EU-Länder in vielerlei Hinsicht *gemeinsame Entwicklungstendenzen* aufweisen. Diese entsprechen häufig, jedoch durchaus nicht immer, den Voraussagen der anfangs skizzierten Modernisierungstheorien. So wachsen in praktisch allen EU-Ländern die „modernen“ Pluralisierungen der Lebensformen, die Bildungsbeteiligungen, die Erwerbsquoten (insbesondere von Frauen), die Tertiärisierung, die Wirtschaftsleistungen und der Wohlstand. Allerdings sind im Gegensatz zu Modernisierungstheorien Arbeitslosigkeit und Armut keineswegs durchgehend auf dem Rückzug. Die Einkommensverteilungen werden in vielen Ländern wieder ungleicher. Zwar gleichen sich die Chancen von Männern und Frauen durchweg an, nicht aber die von Migranten und Einheimischen, wohl auch nicht die von Alten und Jungen.

Gemeinsame Entwicklungstendenzen können bei unterschiedlichen Geschwindigkeiten Unterschiede durchaus vergrößern. Die vorstehenden Abschnitte zeigten aber, dass Entwicklungsabstände und gesellschaftliche Unterschiede zwischen EU-Ländern in vieler Hinsicht schrumpften, obwohl Erweiterungen der EU die Heterogenität immer wieder vermehrten. Die Konvergenzen betreffen gerade die zentralen Modernisierungsmerkmale der Sozialstruktur. So bewegen sich die Bruttoinlandsprodukte der „alten“ EU-Länder mittlerweile auf sehr ähnlichem Niveau (dem nun auch Irland angehört). Die Wirtschaftsleistungen der „neuen“ Länder holen zügig auf. Auch die Systeme sozialer Sicherung und die Bildungsbeteiligungen haben sich einander angenähert. Obwohl sich immer wieder Auseinanderentwicklungen und auch wachsende Abstände zeigen, obwohl manche Unterschiede immer noch frappierend sind (z.B. die zwischen Familienformen in Griechenland und in Skandinavien), so bewegen sich doch die Sozialstrukturen der EU-Länder insgesamt aufeinander zu. Für die Integration der EU sind das keine schlechten Aussichten.

## Anmerkungen

- 3 Aufbau und Grundgedanken dieses Aufsatzes sind dem Buch: „Die Sozialstruktur Deutschlands im internationalen Vergleich“ (Hradil 2006) entnommen. Alle empirischen Befunde in diesem Beitrag sind aktualisiert.
- 4 Nicht eingegangen werden kann auf die *internationale* (Vergleich der jeweiligen nationalen Einkommensdurchschnitte) und auf die *transnationale* Einkommensungleichheit (der Verteilung der Einkommen auf alle Haushalte bzw. Personen auf der Welt). Weltweit gesehen, wird die internationale Einkommensverteilung ungleicher (wegen vieler kleiner, armer Länder), die transnationale Einkommensungleichheit dagegen gleicher (wegen des zunehmenden Wohlstands der bevölkerungsstarken Länder China und Indien).
- 5 Zum Begriff siehe Abschnitt 7.2.
- 6 Das Medianeinkommen ist so definiert, dass die Hälfte der Menschen eines Landes weniger und die andere Hälfte mehr verdient als das Medianeinkommen.

## Literatur

- Erikson, Robert/Goldthorpe, John H. H., 1992: The Constant Flux. A Study of Class Mobility in Industrial Societies. Oxford.
- Eurostat, 2006: Bevölkerungsstatistik 2006. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.
- Eurostat, 2007: Europa in Zahlen. Eurostat Jahrbuch 2006-2007. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.
- Eurostat Online Datenbank, in: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=welcomeref&close=/agric&language=de&product=EU\\_MAIN\\_TREE&root=EU\\_MAIN\\_TREE&scrollto=0;](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&close=/agric&language=de&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE&scrollto=0;) 20.11.2007.
- Höhn, Charlotte/Mammy, Ulrich/Wendt, Hartmut, 1990: Bericht 1990 zur demographischen Lage, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 16, 135-205.
- Hradil, Stefan, 1987: Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft. Opladen.
- Hradil, Stefan, 2001: Soziale Ungleichheit in Deutschland. Opladen.
- Hradil, Stefan, 2003: Vom Leitbild zum „Leidbild“ – Singles, ihre veränderte Wahrnehmung und der „Wandel des Wertewandels“, in: Zeitschrift für Familienforschung 15, 38-54.
- Hradil, Stefan 2006: Die Sozialstruktur Deutschlands im internationalen Vergleich. Wiesbaden.
- Immerfall, Stefan, 1994: Einführung in den europäischen Gesellschaftsvergleich. Passau.
- Kaelble, Hartmut, 2007: Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart. München.
- Konsortium Bildungsberichterstattung, 2006: Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld.
- Kröhnert, Stefan/Klingholz, Reiner, 2005: Emanzipation oder Kindergeld? Der europäische Vergleich lehrt, was man für höhere Geburtenraten tun kann, in: Sozialer Fortschritt 54, 280-290.
- Lehmann, Petra/Wirtz, Christine, 2004: Haushaltszusammensetzung in der EU – Alleinerziehende, in: Eurostat (Hrsg.), Statistik kurz gefasst 5/2004, [http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/nk\\_04\\_05.pdf](http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/nk_04_05.pdf); 09.10.2007.
- OECD, 2004: Lernen für die Welt von morgen. Erste Ergebnisse von PISA 2003. Paris.
- OECD, 2006: Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2006. Paris.
- OECD, 2007: Gesellschaft auf einen Blick. OECD-Sozialindikatoren 2006. Paris.
- Peuckert, Rüdiger, 2007: Die Ehe – ein Auslaufmodell?, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 1/2007, 39-49.
- Schäfers, Bernhard, 2004: Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland, Stuttgart.
- Schelsky, Helmut, 1960: Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart. Stuttgart.
- Spencer, Herbert, 1877: Die Prinzipien der Sociologie. Stuttgart.

- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2006a: Statistisches Jahrbuch 2006 für das Ausland. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2006b: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2006c: Im Blickpunkt: Deutschland in der EU 2006. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2006d: Leben in Deutschland. Haushalte, Familien und Gesundheit. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2006e: Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Zapf, Wolfgang, 1996: Modernisierungstheorie und unterschiedliche Pfade der gesellschaftlichen Entwicklung, in: Leviathan 24, 63-77.



# Der Westen und Mercosur

Ein Engagement jenseits der Freihandelspolitik ist nötig

*Christian E. Rieck*



Christian E. Rieck

## **Zusammenfassung**

Die internationale Aufwertung Brasiliens und anderer „Ankerländer“ ist das überfällige Anerkennen der neuen geopolitischen und geoökonomischen Verhältnisse in einer immer stärker multipolaren Welt. Bedeutende Schwellenländer spielen dabei in immer mehr Politikfeldern eine herausgehobene Rolle, die weit über ihre Region – und weit über das bloß Wirtschaftliche – hinausgeht. In diesem Zusammenhang wäre ein demokratisches, rechtsstaatliches, friedliches, wirtschaftlich prosperierendes Lateinamerika ein natürlicher Partner Europas und Deutschlands. Dort ist wiederum die Bedeutung des Mercosur kontinuierlich gewachsen, der sich im Moment in einer Phase der Erweiterung, Vertiefung und Politisierung befindet. Lateinamerika kann zum Exporteur von Stabilität und Frieden werden.

## 1. Einleitung: Wettlauf um Lateinamerika

Die Bundeskanzlerin bereiste im Mai auf ihrer Lateinamerikareise Brasilien, Kolumbien, Mexiko und Peru, wo sie am EU-Lateinamerikagipfel (EULAC) teilnahm. Diese Reise symbolisierte neben der altneuen Bedeutung der Region für die Volkswirtschaft der Bundesrepublik auch, dass sich die Gravitationszentren in den Internationalen Beziehungen hin zu den Schwellenländern verschieben. Anerkannt worden ist dies durch den 2007 in Heiligendamm von der Gruppe der Acht (G8) institutionalisierten Dialog mit den sogenannten Outreach-Staaten (O5), zu denen China, Indien, Südafrika, Mexiko und Brasilien gehören – übrigens unter deutscher G8-Präsidentschaft. Für die beiden größten Ökonomien Lateinamerikas ist nun ein dauerhafter Mechanismus gefunden, um sie an das wichtigste Gremium der Industriestaaten zu binden. Die Agenda des ersten EU-Brasilien-Gipfels unter portugiesischer Ratspräsidentschaft am 4. Juli 2007 wiederum beinhaltet eine breite Palette von Themen wie Migration, alternative Energien und Umweltschutz, die über das rein Wirtschaftliche hinausreichen. Das Ethanolabkommen zwischen Brasilien und den USA ist im Kern eine Energiepartnerschaft für die Zukunft mit Auswirkungen weit über die westliche Hemisphäre hinaus. Brasilien ist in seiner Region ein nicht einfacher aber kooperativer Partner mit demokratischem Führungsanspruch und – was nicht verges-

Outreach-Staaten

EU-Brasilien-Gipfel

Ethanolabkommen  
zwischen Brasilien  
und den USA

sen werden darf – auch den Mitteln zur diplomatischen und militärischen Konfliktbearbeitung. Immer mehr wendet sich Brasiliens Außenpolitik allerdings von der unmittelbaren Nachbarschaft ab und stärker internationalen Foren zu (G77, G20, IBSA = Indien, Brasilien, Südafrika), die ihr als Plattform zur Betonung ihrer globalen (diplomatischen) Ambitionen dienen. Weiterhin beteiligt sich das Land regelmäßig mit beträchtlichen Truppenkontingenten an UNO-Missionen und führt derzeit die UNO-Mission in Haiti. Immer wieder werden Stimmen laut, aus Brasiliens verantwortungsvoller militärischer Rolle Konsequenzen zu ziehen und es auch zu einem Kontaktstaat der NATO zu machen.

In einigen  
Industriesektoren  
zählt Brasiliens  
Technologie zur  
Weltspitze.

Nicht nur für bestimmte Nahrungsmittel (Soja, Fleisch, Zucker) und Rohstoffe (Ethanol, Eisen, Uran), sondern auch in einigen Industriesektoren (Flugzeugbau, Stahlproduktion, Bergbau, Ölprospektion) zählt Brasiliens Technologie zur Weltspitze, manche Märkte sind viel tiefer und reifer als es das Bild vom „Schwellenland“ suggeriert. Denn internationale Wertschöpfungsketten verbinden nicht virtuelle Nationalökonomien sondern konkrete nationale Branchen und Teilmärkte. Das globalisierte Weltwirtschaftssystem ist gerade durch diese Gleichzeitigkeit von reifen und weniger reifen Teilmärkten in unterschiedlichen Regulierungssystemen – den nationalstaatlichen verregelten Märkten – gekennzeichnet. Die Schwellenländer sind also gleichberechtigter Teil der Weltwirtschaft.

Die Schwellenländer  
sind also gleich-  
berechtigter Teil der  
Weltwirtschaft.

Die Europäische Union hat den aktuellen Wert und das zukünftige Potential der lateinamerikanischen Schwellenländer erkannt und mit Chile und Mexiko bereits Freihandelsabkommen unterzeichnet. Ebenso unterstützt sie technisch die weitere regionale Integration und unterscheidet sich damit in ihrem Instrumentenmix signifikant von den USA. Mit dem Mercosur steht sie (trotz einer gewissen Integrationsmüdigkeit auf beiden Seiten) ebenfalls in Verhandlungen, denn dieser Regionalverbund weist heute als einziger auf dem Kontinent eine Handelspräferenz für die EU auf: Dort ist die Union wichtigster Handelspartner. Brasilien ist von der Europäischen Union beim Europäischen Rat in Lissabon im Juli 2007 neben den USA, Kanada, Russland, China, Indien und Japan als „Globale Macht“ anerkannt worden, ein Status mit dem sich der Aufstieg in den engeren Kreis der strategischen Partner der EU verbindet.

Brasilien: Globale  
Macht

Auch die Vereinigten Staaten nutzen das Instrument der Freihandelsabkommen, um ihren Einfluss in einzelnen Ländern (Mexiko, Peru, Kolumbien) und in ganzen Subregionen (Zentralamerika) zu wahren. Auch das neue Biodiesel-Abkommen mit Brasilien dient der politischen Bindung eines wichtigen Staates in der Hemisphäre an die USA mit dem sie eine schwierige Geschichte teilen. Doch seit dem Ende des Projekts einer hemisphärischen Freihandelszone FTAA/ALCA (Free Trade Area of the Americas) haben sich die Vereinigten Staaten (noch) nicht zu einem neuen „ganzheitlichen“ Angebot an die Region durchringen können, das jenseits des Freihandels eine echte Partnerschaft bei der Lösung der sozialen Probleme in Lateinamerika versprache.

Doch es ist vor allem der Ressourcen hunger der Wachstumsökonomien in Asien, der auch neue Akteure in die Region gebracht hat, die nun ebenfalls um Freihandelsrechte und Einfluss ringen. So haben zwar Japan und Taiwan traditionell enge wirtschaftliche Kontakte zu einigen pazifischen Staaten der Region, v.a. mit Peru und dem zentralamerikanischen Isthmus. Doch auch der Handel

etwa zwischen den G3-Staaten Brasilien, Südafrika und Indien vertieft sich in der Folge verstärkter politischer Kooperation stetig.

Der wichtigste dieser neuen Akteure jedoch ist zweifelsohne China, das zwar aggressiv wirtschaftliche aber keine ausgeprägten rechtsstaatlichen Interessen in der Region verfolgt. China tritt vorwiegend als Käufer von Rohstoffen und Nahrungsmitteln auf,<sup>1</sup> während es verstärkt Billigprodukte auf den lateinamerikanischen Märkten platziert. Schon heute wirbt die Volksrepublik mit der Abnahme großer Mengen dieser Güter – oft in exklusiven Lieferverträgen zu ausgehandelten Konditionen oder als Tauschgeschäft (Infrastruktur gegen Liefergarantien, technologische Zusammenarbeit gegen Rohstoffe). China setzt sich damit von der Quotierung sowie den nichttarifären Handelshemmnissen für diese für die Region wichtigen Exportgüter in den Industriestaaten ab. Gleichzeitig aber untergräbt es die freie Preisbildung an den Weltmärkten. Die intensive Reisediplomatie chinesischer Delegationen in Lateinamerika stützt die Wirtschaftsverflechtung ab und gilt vielen unterschiedlichen Politikfeldern, in letzter Zeit allerdings verstärkt auch den sicherheitspolitischen und militärischen Beziehungen zwischen der Region und der Volksrepublik. Um Lateinamerika ist damit ein volkswirtschaftlicher Wettlauf entbrannt, der immer stärkere sicherheitspolitische Bezüge aufweist.

China

## 2. Deutschland, Brasilien und die neue Macht der Schwellenländer

Der Besuch der Kanzlerin in Lateinamerika beweist jedoch auch folgendes: Der Region kommt in der Bundesrepublik derzeit nicht die Aufmerksamkeit zu, die sie lange genoss und heute mehr denn je verdient. Dies, obwohl unter gemeinsamem deutschem und brasilianischem Vorsitz auf dem ersten EU-Lateinamerika-Gipfel in Rio de Janeiro am 28. Juni 1999 eine „strategische Partnerschaft“ eingegangen wurde, die neben dem politischen Dialog auch eine Reihe von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Programmen beinhaltet. Erneuert wurde diese Partnerschaft zuletzt 2008 auf dem bereits erwähnten V. Gipfel in Lima. „Strategisch“ wäre eine solche Partnerschaft aber nur dann, wenn sie sich jenseits der kurzen Aufmerksamkeitsspannen von Medienöffentlichkeit und Politikgeschäft der langfristigen Aufgabe verschriebe, eine aufstrebende, stabile und friedliche Region zu einem (neuen) Partner aufzubauen, mit dem man gemeinsam künftige Herausforderungen auf der Weltbühne bewältigen könnte – knappe Ressourcen würden dort nicht in der Konfliktspirale der eigenen Region verpuffen, sondern könnten gemeinsam mit denen des Westens zum Stabilisierungsexport in andere Teile der Welt genutzt werden. Investitionen in diese Partnerschaft würden mithin eine höhere „Rendite“ abwerfen, sie wären in diesem Sinne „effizient“.

Aus deutscher Perspektive muss eine wie auch immer geartete „strategische Partnerschaft“ zwar deutschen Interessen dienen. Diese sind in Lateinamerika auf den ersten Blick rein wirtschaftlicher Natur: Einer Handelsnation wie der deutschen sollte immer an einer Diversifizierung ihrer Marktpräsenz und Inter-

„strategische Partnerschaft“

nationalisierung ihrer Wertschöpfungsketten in aufstrebenden Schwellenregionen gelegen sein. Doch Handel kann nur in einem Umfeld von Sicherheit und Stabilität gedeihen, wobei die Probleme an der Peripherie der wirtschaftlich interessanten Schwellenländer auf diese selbst zurückwirken. Dies gilt vor allem für die Instabilitätspotentiale in der Andenregion. Die Mercosur-Ökonomien haben ein Interesse an einer stabilen Peripherie und sehen die Zerfallserscheinungen dort mit großer Besorgnis.

erweiterter  
Mercosur

Dabei ist ein erweiterter Mercosur, der sich durch seine Assoziierungen schon heute als kontinentaler Raum darstellt, für die Bundesrepublik und die EU ein immer reizvollerer Partner. Nicht nur, aber doch vor allem Brasilien spielt in der Region eine herausgehobene Rolle. Das Land arbeitet auf die vertiefte kontinentale Freihandelszone nicht nur als Arena für seine eigenen Führungsambitionen in der Region hin, sondern vor allem, um Wohlstand und Demokratie in der Nachbarschaft zu stärken und so seinen eigenen hart erarbeiteten Wohlstand nicht zu gefährden. Regionale Identitäten können bei der „Diffusion der Demokratie“ hilfreich sein. Nachbarn haben dabei in Lateinamerika mehr politisches Kapital und genießen ein höheres Vertrauen als externe Mächte – einschließlich der USA, die aus diesem Grund multilateral in der Region auftreten. Die brasilianische Führungsrolle ist gleichwohl nicht unumstritten.

Wirtschaftliche Entwicklung und Sicherheit bedingen also einander – und obwohl alle Konflikte in der Region nationaler oder subregionaler Natur sind und lediglich eine enge regional umrissene Agenda und keine globalen Ambitionen aufweisen, hat die Bundesrepublik hier also doch ein aufgeklärtes Eigeninteresse an der weiteren Proliferation von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der gesamten Region. Sie sollte ihre einstige Meinungs- und Handlungsführerschaft in bezug auf diese Region wiederentdecken – sowohl einzelstaatlich als auch eingebunden und verstärkt im Rahmen der Europäischen Union. Denn das wirtschaftliche und sicherheitspolitische Gewicht der Region ist weiter gestiegen:

2006 war Brasilien die größte und wichtigste Volkswirtschaft Lateinamerikas und die elftgrößte der Welt.

2006 war Brasilien mit einem BIP-Gesamtvolumen von 1.655 Mrd. US\$, 190 Mio. Einwohnern und also einem Pro-Kopf-Einkommen von 8.800 US\$ die größte und wichtigste Volkswirtschaft Lateinamerikas und die elftgrößte der Welt. Es folgen in der Region die Ökonomien Mexikos und Argentiniens. Auch die deutschen Direktinvestitionen sind auf die „Großen Drei“ konzentriert: Mexiko, Brasilien, Argentinien. Erwähnenswert ist, dass das Wirtschaftswachstum im Unterschied zu vergangenen Zyklen nunmehr exportgetrieben ist, mithin eine stärkere Eingliederung Lateinamerikas in die Weltwirtschaft und also einen höheren Grad an internationaler Wettbewerbsfähigkeit darstellt.

die „Großen Drei“

Nicht verwunderlich ist, dass diese Staaten auch militärisch die wichtigsten Akteure in der Region sind: Brasilien, Mexiko, Argentinien. Gleichzeitig sind sie auch die „demokratischen Riesen“, gefestigte Demokratien in einer Region, die noch immer zahlreiche Funktionsdefizite aufweist. Diese aufstrebenden Schwellenländer dienen als Multiplikatoren von Stabilität und Sicherheit, indem sie ihre eigene Peripherie nicht nur wirtschaftlich sondern auch sicherheitspolitisch stabilisieren und integrieren. Die Unterstützung eines ständigen Sicherheitsdialogs unter ihnen sowie gemeinsamer Sicherheitsstrukturen könnte auf existierenden Fähigkeiten aufbauen und wäre damit ein wirksamer Beitrag zur Konfliktprävention in der gesamten Region.

Brasilien ist aber auch aus einem weiteren Grund von besonderem Interesse: Es ist mit Argentinien im Mercosur in einer nicht reibungslosen aber strategischen Allianz verbunden, die auch eine Klammer für die Intensivierung der Beziehungen mit Venezuela (Beitritt) und Mexiko (Umwandlung des Beobachterstatus in eine Assoziierung) darstellt. Mit dem Mercosur sind weiterhin alle südamerikanischen Staaten assoziiert, was mittelfristig zu einem echten kontinentalen Integrationsprojekt führen soll, dessen Konturen bereits in der von Brasilien angestoßenen und im Mai 2008 feierlich gegründeten Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) umrissen sind. Allein die Vollmitglieder des Mercosur stellen rein rechnerisch gemeinsam die fünftgrößte Volkswirtschaft der Welt dar. Im Gegensatz zur moribunden Andengemeinschaft ist im Mercosur – trotz einiger bedeutender struktureller und politischer Probleme – eine neue institutionelle und thematische Dynamik beobachtbar, die eine Neubewertung der „strategischen Partnerschaft“ notwendig erscheinen lässt.

Union  
Südamerikanischer  
Staaten (UNASUR)

### 3. Weiterhin ungelöste Probleme im Mercosur

Das wirft die Frage nach dem Charakter dieses lateinamerikanischen Regionalverbunds auf. Ist der Mercosur „Freihandelszone“ oder „Zollunion“, „Marktplatz“ oder „abgestimmter Protektionismus“, „soziales Projekt“ oder „demokratischer Verbund“? In diesem Spannungsfeld befindet sich die gesamte Region. Zwar ist der Mercosur in eine neue aktive Phase getreten. Doch seit dem *relanzamiento* im Jahre 2000, das nach der Integrationsmüdigkeit Ende der 1990er Jahre einen „Neustart“ der Integrationsbemühungen bewerkstelligen sollte, und auch 15 Jahre nach seiner Gründung bestehen noch immer eine Vielzahl von Ausnahmen im Regelwerk der Freihandelszone, die dem Schutz heimischer Produktionszweige dienen und so den freien Güteraustausch behindern. Neben diesen rechtlich kodifizierten existieren noch immer auch politische nationale Vorbehalte: Trotz überparteilicher grundsätzlicher Zustimmung der Politik zum Integrationsverbund (wenngleich mit unterschiedlicher Betonung seiner wirtschaftlichen und sozialen Komponenten), gibt es in allen Politikfeldern zu wenig wirklich aufeinander abgestimmte Projekte. Stattdessen herrschen oftmals schlechnachbarschaftlicher Standortwettbewerb und nationale Egoismen, in denen die Mitgliedsstaaten nicht als Partner sondern als Gegner auftreten. Besonders deutlich wird dies im seit 2005 laufenden Streit um die Zellulosefabriken in Fray Bentos (Uruguay), gegenüber Gualeguaychú (Argentinien), die das finnische Unternehmen Botnia am Grenzfluss zwischen Uruguay und Argentinien nach einer ordentlichen Ausschreibung auf uruguayischem Boden baut, nachdem sich Botnia gegen einen argentinischen Standort entschieden hatte. Nun führen argentinische Umweltverbände Umweltschutzargumente gegen den Bau in Uruguay an, die die argentinische Bevölkerung nachhaltig mobilisiert und sogar zu einer illegalen (aber von der Regierung in Buenos Aires nicht unterbundenen) Blockade der wichtigen internationalen Transitbrücke über den Rio Uruguay geführt hat. Der Streit schwelt nach Einschaltung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag und einer gescheiterten spanischen Vermitt-

„Freihandelszone“  
oder „Zollunion“

politische nationale  
Vorbehalte

lungsmission weiter. Der Gemeinsame Markt des südlichen Südamerikas (*Mercado Común del Sur*) muss daher auch weiterhin als eine „unvollständige Zollunion“ beschrieben werden. Auch das dahinterliegende Integrationsprojekt bleibt bei allem Prozessoptimismus noch immer Stückwerk.

Anwalt der kleinen  
Mitgliedstaaten

Zahlreiche Projekte werden weiterhin lediglich zwischen den beiden großen Mitgliedstaaten Brasilien und Argentinien abgestimmt und initiiert, ohne Beteiligung der beiden kleinen Mitglieder Uruguay und Paraguay, was dort zu einer tiefgreifenden Ernüchterung führte. Besonders Brasilien muss im Mercosur daher stärker als bisher die Rolle des Anwalts der kleinen Mitgliedstaaten übernehmen, damit der Regionalverbund auch für diese als strategische Alternative wichtig bleibt. Die aktuelle Desillusionierung dieser Staaten mit dem von den großen Mitgliedern dominierten Mercosur ist deutlich vernehmbar und gipfelte in Uruguay und Paraguay in einer offenen Debatte über einen möglichen Austritt. Doch auch Argentinien muss ein unzweideutiges Bekenntnis zum Freihandel und zur Privilegierung der kleinen Nachbarn innerhalb des Mercosur abgeben und seine Politik der schlechten Nachbarschaft aufgeben. Nur mit den kleinen Mitgliedern und nicht gegen sie wird es möglich sein, den Mercosur langfristig zu einer echten kontinentalen Freihandelszone zu erweitern.

#### 4. Dennoch Regeneration des Mercosur

Eine gewisse Schizophrenie ist also im Mercosur erkennbar: Einerseits institutionelle Erneuerung, geographische und thematische Erweiterung sowie Politisierung des gesamten Projekts, aber gleichzeitig Stillstand in wichtigen Politikfeldern und Integrationsmüdigkeit der Bevölkerung und in Teilen der Eliten. Die Parlamentarisierung und Politisierung des Integrationsverbundes sollte auch die Bevölkerungen wieder für das Projekt gewinnen, aber die Wirtschaftseliten fürchten genau durch diese Rücknahme der technokratischen Verwaltung des Regionalverbunds eine weitere Abkühlung der Freihandelsdynamik im Mercosur.

Integrationsziele

Dennoch wies der Mercosur schon mit seiner Gründung über eine bloße Freihandelszone hinaus. Die Integrationsziele umfassten nach der Präambel des Gründungsvertrages von Asunción schon 1991 neben den volkswirtschaftlichen Zielen (Vergrößerung der nationalen Märkte, Förderung der technischen und wissenschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten) schon die „adäquate Einbindung der Mitgliedstaaten in das internationale Gefüge der großen Wirtschaftsblöcke“ sowie die „Herbeiführung einer immer umfassenderen Union zwischen ihren Völkern“, analog der „ever closer union“ der Europäischen Union. Der Mercosur selbst steht also zwischen „Lateinamerika“ (Völkerunion) und den „USA“ (Freihandel). Dies sind auch die beiden Pfeiler brasilianischer Außenpolitik.

Der Vertrag lässt also Raum für die sich abzeichnende stärkere soziale Dimension des Mercosur, die mit einer Vielzahl von neuen Instrumenten erreicht werden soll. Diese verstärkte „Binnenorientierung“ des Regionalverbunds muss mit dem Konzept des „offenen Regionalismus“ nicht kollidieren. Vielmehr kann

sich die regionale Integration in Lateinamerika nur über Erfolge in konkreten Integrationsfeldern erneuern und nachhaltig wirken. Den größten Streit um Weg und Ziel des Mercosur gibt es denn auch innerhalb des Kollegiums seiner Mitgliedstaaten. Erweiterung, Vertiefung und Politisierung des Integrationsprojekts sind Antworten auf eine Reihe von Konflikten innerhalb des Mercosur. Es lässt sich daher entgegen der herrschenden Meinung, für den Mercosur auch ein positives Narrativ erzählen.

## Erweiterung

Schon heute weist die Staatengruppe – zu der neben der Führungsmacht Brasilien auch Argentinien, Paraguay, Uruguay und nun Venezuela zählen – eine Handelspräferenz mit der EU auf, von der nicht unerheblich auch Deutschland profitiert. Der Mercosur nähert sich mit der Vertiefung und Erweiterung sukzessive einer kontinentalen Freihandelszone an. Die auf brasilianische Initiative hin gegründete Südamerikanische Union soll dabei langfristig den Rahmen für die wirtschaftliche und soziale Integration Südamerikas mit dem Mercosur als Kern stellen.

Handelspräferenz  
mit der EU

Venezuelas Beitritt zum Wirtschaftsbündnis ist hierbei primär wirtschaftlich und nicht politisch motiviert. Als Ressourcenökonomie weist Venezuela eine hohe Komplementarität zu den stärker industrialisierten Mitgliedern auf und ist für diese ein interessanter Exportmarkt. Weiterhin kann Venezuela selbst nun verstärkt von deren Technologie und Wissen profitieren – nicht zuletzt im Energiesektor und bei der Rohstoffextraktion von brasilianischem Kapital und know-how. Auch für Venezuela gilt nach dem Beitritt die Demokratieklausele des Mercosur, wengleich sich die venezolanische Regierung erst noch an die damit einhergehende „Einmischung“ durch die anderen Mitglieder gewöhnen muss.

Venezuela

Der Beitritt Venezuelas ist für den Mercosur eine ökonomisch wertvolle, regional wichtige Entscheidung, da damit nicht nur die Ressourcenversorgung des Staatenverbunds verstetigt wird, sondern auch das erste Land aus dem moribunden Andenpakt dem Mercosur endgültig beigetreten ist. Damit rückt der Mercosur einen Schritt näher an die von Brasilien favorisierte vertiefte kontinentale Freihandelszone, die bereits mit einer Reihe von Beitrittsverhandlungen (Bolivien, Mexiko) und Assoziierungsverträgen (Peru, Chile, Ecuador, Kolumbien) vorbereitet ist.

## Vertiefung

Schon vor der Erweiterung um Venezuela hat die institutionelle Vertiefung des Mercosur dem Regionalverbund auch international mehr Sichtbarkeit und Gewicht verliehen – etwa im November 2005 auf dem IV. Amerikagipfel im argentinischen Mar del Plata, das der Handelsblock als Gegenfestival zur Gesamt-amerikanischen Freihandelszone (ALCA) inszenierte. Neue Institutionen des Mercosur sind heute der ständige Schlichtungsgerichtshof in Asunción und das Mercosur-Parlament in Montevideo, mittlerweile sogar mit einem expliziten

Neue Institutionen  
des Mercosur

regionale  
Strukturfonds Mandat, „über den Stand der Demokratie in den Vertragsstaaten zu wachen“ und einen jährlichen Menschenrechtsbericht zu verfassen. Weitere Vertiefungen werden bereits diskutiert, vor allem regionale Strukturfonds in Form von Infrastrukturprojekten im Bereich Transport, Energie und Telekommunikation.

Verteidigungsrat für  
Südamerika Nun wird gar im militärpolitischen Bereich über eine vertiefte Zusammenarbeit beraten, z.B. durch die geplante Schaffung eines südamerikanischen Verteidigungsrates. Argentinien, Brasilien und Venezuela haben am 19. Januar 2006 die Schaffung eines „Verteidigungsrates für Südamerika“ besprochen, den die Länder als einen Baustein zur künftigen Verschmelzung ihrer Streitkräfte betrachten. Weiterhin setzten sie Arbeitsgruppen ein, die die Frage der Integration ihrer Rüstungsindustrien im Bereich Land-, Luft- und Seestreitkräfte behandeln sollen. Die Integration in Lateinamerika tritt damit in eine neue Phase ein: die der militärischen Süd-Süd-Kooperation. Zwar gab es vertrauensbildende Maßnahmen im sicherheitspolitischen Bereich zwischen den Demokratien schon vorher – in Form von Zusammenarbeit im Feld bei UNO-Missionen, Austausch von Informationen zwischen den Geheimdiensten und Streitkräften und gemeinsame Übungen im Rahmen der OAS (unter Führung der Vereinigten Staaten). Doch neu ist der Wille zur einer vertieften Integration jenseits der bisher praktizierten ad-hoc-Zusammenarbeit in einem Kontext von steigenden Rüstungsbudgets.

Die kleinen Mitgliedsländer haben von der wirtschaftlichen Integration im Mercosur bisher nicht genügend profitiert. Daher haben Paraguay und Uruguay gemeinsam ihr Ansinnen vorgebracht, auch außerhalb des Rahmens des Mercosur bilateral Freihandelsabkommen verhandeln zu dürfen. Um ihrem Wunsch nach mehr Flexibilität im Verbund gerecht zu werden und eine Spaltung des Mercosur zu verhindern, will Brasilien den Integrationsgegnern mit einer Vertiefung und einer Reihe von neuen Instrumenten begegnen: nicht zuletzt mit regionalen Kohäsionsfonds, prominent als neu geschaffenes Konvergenzprogramm zwischen den Mitgliedstaaten des Mercosur.

Bank des Südens Venezuela hat ebenfalls eine stärkere soziale Dimension des Mercosur gefordert – und letztlich sein gesamtes Engagement im Verbund davon abhängig gemacht. Sichtbarster Ausdruck dieser neuen Anerkennung von Asymmetrien im Verbund ist wohl die „Bank des Südens“. Sie wurde auf der außerordentlichen Versammlung des Mercosur-Rates (Außen- und Wirtschaftsminister) in Asunción am 22. Mai 2007 feierlich gegründet. Mitglieder sind die Mercosur-Staaten sowie Bolivien, Ecuador (beide assoziiert) und natürlich das Neumitglied Venezuela, die alle gleichwertige Mitglieder dieser neuen Entwicklungsbank sind. Hauptziel ist die „Förderung der Entwicklung in allen Ländern Südamerikas“, erreicht werden soll dies durch eine Einlage von 300-500 Mio. US\$ pro Mitglied aus Zentralbankreserven und einem sog. „Stabilisierungs- und Garantiefonds“, mit dem sich die Mitgliedstaaten gegen Zahlungsbilanzschwierigkeiten wappnen. Die Bank des Südens soll Lateinamerika unabhängig von den Auflagen von IWF und Weltbank machen, deren Struktur Anpassungsprogramme der Region in schlechter Erinnerung sind. Ursprünglich als argentinisch-venezolanisch initiiertes Projekt, gab es lange Zeit Unklarheit ob der Rolle Brasiliens in der neuen Entwicklungsbank. Nach langem Ringen, in denen brasilianische Zweifel wegen einer wahrgenommenen „Politisierung des Projekts durch Venezuela“ ausgeräumt wurden, ist Brasilien schließlich beigetreten.

Unabhängigkeit von  
den Auflagen von  
IWF und Weltbank



Mittel- bis langfristig soll die Bank Grundlage für eine gemeinsame Währung der beteiligten Staaten sein und könnte in der Zukunft einige oder alle Zentralbankvollmachten erhalten. Argentinien und Brasilien haben bereits beschlossen, ihren bilateralen Handel zu „entdollarisieren“, also den US-Dollar als Ankerwährung für ihre Transaktionen abzuschaffen.

## Politisierung

Die Regeneration des Mercosur ist auch der (relativen) politischen Homogenisierung im Cono Sur (Argentinien, Chile, Uruguay) zu verdanken, die im weiteren Kontext des „Linksrucks“ in Lateinamerika steht: Alle Altmitglieder werden von linksgerichteten Präsidenten regiert.<sup>2</sup> Ohne Zweifel hat der Beitritt Venezuelas das Projekt weiter politisiert und dem Verbund einen Systemstreit beschert, der zwischen den beiden Polen „Demokratie“ und „Revolution“ oszilliert. Das ist gleichzeitig auch der Streit, der die lateinamerikanische Linke spaltet, in „Moderate“ und „Revolutionäre“. Die Altmitglieder haben sich mit der Demokratieklausele des Vertrages von Asunción<sup>3</sup> der liberalen Demokratie und seinen Institutionen verpflichtet, während das Neumitglied Venezuela wenn schon nicht die „Bolivarische Revolution“ in den Mercosur tragen, so doch den Demokratiekonsens stark einschränken will, indem es die Altmitglieder auf seinen Weg der sozialen Umverteilung verpflichten und gleichzeitig das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten festschreiben möchte. Der regionale Anspruch des Bolivarismus bedingt den Versuch, den Mercosur zu instrumentalisieren und den Wirtschaftsverbund durch eine „bolivarische Agenda“ zum politischen Projekt zu machen. Das Menschenrechtsmandat des neuen Mercosur-Parlaments wird hier sicher noch zu Spannungen führen, gleich wie schwach es konkret ausgestaltet werden wird.

Linksruck in  
Lateinamerika

Denn Venezuela unter Chávez hat bereits mit ALBA, der „Bolivarischen Alternative für die Amerikas“ ein eminent politisches Projekt initiiert, das „linksrevolutionär“ regierte Staaten im Geiste der bolivarischen Revolution verbindet. Ihm gehören derzeit neben Bolivien, Kuba und Venezuela selbst auch das vom ehemaligen Sandinistenführer Daniel Ortega geführte Nicaragua an. Dieser Verbund wird wirtschaftlich und politisch von Venezuela dominiert, indem alle Transferleistungen an politische Kriterien (Landreform, Arbeiterselbstverwaltung, bald vielleicht auch: Parteienkonsolidierung, kurz: „Sozialismus“) gebunden sind. ALBA dient derzeit vor allem als Vehikel der Einflussgewinnung und -sicherung in der Karibik durch die Gewährung von Krediten zu Sonderkonditionen, der Lieferung von verbilligtem Öl sowie Investitionen in ölverwandte Sektoren (Raffination, Pipelinebau). Damit werden nach den Großprojekten der 1960er Jahre wie dem Wasserkraftwerk Itaipú neue Schritte zur „Energieintegration“ in der Region gegangen.

Bolivarische  
Alternative für  
die Amerikas

Nicaragua

Der Bolivarismus ist Ausdruck der nach dem Washington Konsens vorherrschenden Ernüchterung mit den als „neoliberal“ empfundenen Politiken der 1990er Jahre. Zum Motor des regionalen sozialen Diskurses wird er erst durch Venezuelas neues Sendungsbewusstsein, das von Präsident Chávez und seiner Petrodiplomatie ausgeht. Schon jetzt hat Venezuela damit gedroht, seinen Beitritt rückgängig zu machen, wenn „die Rechte“ im brasilianischen Parlament

Bolivarismus

nicht anerkenne, dass Venezuela seine eigenen Gesetze mache. Damit hat Venezuela deutlich gemacht, dass es nicht bereit ist, auch in einem engen Nachbarschaftsverbund freundschaftlich und konstruktiv mit Kritik umzugehen. Chávez machte eine Weigerung im Mercosur aus, sich zu verändern. Dem „alten“ Mercosur möchte er aber nicht beitreten. Das weist auf eine neue Balance innerhalb des Mercosur hin: es stehen sich nun nicht mehr nur die „Kleinen“ und die „Großen“ gegenüber, jetzt existiert mit Venezuela auch ein mittelgroßes Mitglied, das sogar mit Brasilien in einem gewissen Wettbewerb um die Führungsrolle innerhalb des Blockes steht. Dessen Umarmungsstrategie, durch informelle Kanäle (das persönliche Gespräch zwischen den beiden „linken“ Präsidenten) und formelle Institutionen (Demokratieklausel im Vertrag von Asunción und im Rahmen der OAS) im Gegenzug für wirtschaftliche Vorteile und der demonstrativen Nähe zur natürlichen regionalen Führungsmacht zu Venezuelas Mäßigung beizutragen, erweist daher sich als schwieriger Balanceakt.

Rückgang des US-  
amerikanischen  
Einflusses

Für die EU und ihre Mitgliedstaaten eröffnen sich durch die Politisierung des Mercosur weg vom als US-amerikanisch wahrgenommenen „Neoliberalismus“ große Spielräume. Dieser Rückgang des US-amerikanischen Einflusses sollte von den Europäern allerdings nicht schadenfroh zur Kenntnis genommen sondern aktiv gestaltet werden. Auch die Bundesrepublik könnte in Südamerika stärker präsent sein und dabei auf gewachsenen und belastbaren Strukturen aufbauen. Dazu müsste sie aber stärker für die Europäische Integration als Projekt des Friedens, der Freiheit und des Rechts werben, das einerseits für Lateinamerika wertvolle Lektionen bereithält und andererseits auch spezifische Unterschiede zur kraftvollen Suprematie der Vereinigten Staaten aufweist.

## 5. Ausblick und Schluss: Neue Stakeholder für die neue Weltordnung

Die internationale Aufwertung Brasiliens und anderer „Ankerländer“ ist das überfällige Anerkenntnis der neuen geopolitischen und geoökonomischen Verhältnisse in einer immer stärker multipolaren Welt, in der sich die Internationalen Beziehungen regionalisieren und also Machtzentren vervielfachen. Bedeutende Schwellenländer spielen dabei in immer mehr Politikfeldern eine herausgehobene Rolle, die weit über ihre Region – und weit über das bloß Wirtschaftliche – hinausgeht und die sie mit einem neuem Selbstverständnis und auch neuem Selbstbewusstsein wahrnehmen.

Lateinamerika als ein  
natürlicher Partner  
Europas und  
Deutschlands

In diesem Zusammenhang wäre ein demokratisches, rechtsstaatliches, friedliches, wirtschaftlich prosperierendes Lateinamerika ein natürlicher Partner Europas und Deutschlands. Beide Seiten, die EU und Lateinamerika, gewännen einen wichtigen Partner auf der internationalen Bühne, mit dem sie bedeutende gemeinsame Werte und Interessen teilen: ein inklusiveres, gerechteres Welthandelsregime, eine Stärkung des Systems der nuklearen Nichtverbreitung, wie auch ein Bekenntnis zum effektiven Multilateralismus auf regionaler wie globaler Ebene, nicht zuletzt unter dem gemeinsamen Dach der Vereinten Natio-

nen. Eine echte Lastenteilung ist nur mit dieser Werte- und Interessenkongruenz zu erreichen. Lateinamerika hat durch seine ökonomischen Exponenten schon heute bedeutenden Einfluss in der Welt und würde der Internationalen Gemeinschaft – also auch der EU und der Bundesrepublik – in der eigenen Region aber auch weltweit verstärkt Sicherheits- und Stabilisierungslasten abnehmen und kostspielige Interventionen für die entwickelte Welt verhindern helfen.

Die wichtigste Aufgabe westlicher und damit auch deutscher Politik also bleibt, diese neuen Akteure ihrem politischen, wirtschaftlichen, militärischen Gewicht entsprechend konstruktiv ins Weltgeschehen einzubinden und als Fürsprecher ihrer Stärkung in den bereits verrechtlichten Internationalen Beziehungen und auch in den Internationalen Organisationen aufzutreten – sie mithin zu *stakeholdern* einer Weltwirtschafts- und Weltpolitikordnung zu machen, deren Regeln und Potentiale ihnen ihre internationale Verflechtung und ihren wachsenden Wohlstand überhaupt erst ermöglichen. Durch ihren ökonomischen Aufstieg haben die Schwellenländer bewiesen, dass sie die Regeln dieses Spiels beherrschen. Nun sollten sie an deren Ausgestaltung und Fortentwicklung beteiligt werden.

Der Westen sollte mithin ein *burdensharing* anstreben, das die Schwellenländer stärker in die Pflicht nimmt. Denn das gegenwärtige System internationaler Beziehungen als Werte-, Wohlstands- und Friedensordnung gewährt den Akteuren nicht nur Teilhaberechte am gemeinsam generierten Wohlstand und der kollektiv organisierten Sicherheit. Es bürdet ihnen auch vielfältige Pflichten zur Erhaltung und Stärkung seiner jeweiligen Ordnungsregimes in den unterschiedlichen Politikfeldern auf, die eine Vielzahl bekennder, belastbarer und kooperativer Akteure erfordern – damit schlussendlich am Entwicklungsversprechen der Weltordnung immer mehr Nationen partizipieren können.

Wo es wie im Falle Brasiliens eine gemeinsame Wertebasis gibt, macht die neue Macht der Schwellenländer sie zu idealen Verbündeten des Westens. Die Führungsmacht steht hinter einer ganzen Reihe von Stabilisierungsbemühungen in der Region (Energiezusammenarbeit, Beilegung von internen Streitigkeiten der Nachbarn, Atomwaffenfreiheit). Sie grenzt mit der Ausnahme von Ecuador und Chile an alle Staaten in Südamerika und besitzt auch daher eine strategische und geographische Schlüsselfunktion. Wenn überhaupt, so kann allein über Brasilien das bolivarianische Venezuela eingebunden und für den europäischen Dialog gewonnen werden. Eine direkte Einflussnahme auf Venezuela wird aber auch der EU in absehbarer Zeit nicht gelingen. Brasilien versucht unter Lula die ärgsten rhetorischen Brandherde von Hugo Chávez zu löschen – so zum Beispiel in der Andenkrise zwischen Venezuela und Kolumbien in diesem Frühjahr, die offiziell auf der Sitzung der Rio-Gruppe auf Dominika Anfang März beigelegt wurde. In jeder „strategischen Partnerschaft“ muss Brasilien eine Leitfunktion zukommen. Nicht nur wirtschaftlich ist das Land ein ernstzunehmender Partner, dem institutionell mehr Vertrauen entgegengebracht werden sollte.

Doch sollte diese Verbindung bedeutsam sein und gerade in „harten“ Politikfeldern mit der strategischen Partnerschaft Ernst machen. „Strategisch“ wäre diese Partnerschaft weil sie nicht der kurzatmigen politischen Tagesagenda folgend von Brandherd zu Brandherd eilte, sondern eine langfristige Verbindung mit einer aufstrebenden und friedlichen Region anstrebte. Eine stabile Region wie das südliche Südamerika könnte zu einem echten Verbündeten aufgebaut

gemeinsame  
Wertebasis

werden, mit dem der Westen vielen der zukünftigen Herausforderungen gemeinsam gegenüberzutreten könnte. Eine verstärkte Zusammenarbeit wäre dabei nicht einmal Selbstzweck. Sie sollte vielmehr die regionalen Mittelmächte aneinander binden und sie instand setzen, ihre eigene Peripherie wirtschaftlich und militärisch zu stabilisieren. Gerade weil Lateinamerika sicherheitspolitisch und militärisch nicht vorwiegend mit sich selbst beschäftigt ist, kann es zum Exporteur von Stabilität und Frieden werden. Kernstück dieser „strategischen Partnerschaft“ mit Lateinamerika ist bei alledem der Mercosur, der die potenten Partner der Region verbindet. Aus den *emerging economies* sind *emerging powers* geworden.

## Anmerkungen

- 1 Eine auf Rohstoffen und Nahrungsmitteln basierende Wachstumsstrategie entspricht zwar den objektiven wirtschaftlichen Stärken der Mercosur-Mitglieder. Auch bewirken diese Sektoren starke Multiplikatoreffekte in den jeweiligen regionalen Ökonomien in den mit ihnen verbundenen und von ihnen abhängigen Branchen: das Wachstum in den Sektoren Rohstoffe und Nahrungsmittel erzeugt eine Nachfrage nach Industriegütern zu ihrer Förderung bzw. Gewinnung und Weiterverarbeitung. Dennoch sollten die lateinamerikanischen Ökonomien das Ziel einer dringend notwendigen Diversifizierung und der Erreichung einer insgesamt höheren Wertschöpfungsstufe ihrer Ökonomien nicht aus den Augen verlieren.
- 2 Argentinien (Christina Fernández de Kirchner), Brasilien (Lula da Silva), Paraguay (Fernando Lugo) und Uruguay (Tabaré Vasquez). Die Assoziierten Bolivien (Evo Morales), Chile (Michele Bachelet) und Ecuador (Rafael Correa) werden ebenfalls von linksgerichteten Präsidenten geführt.
- 3 1998 unterzeichneten die vier Mercosur-Mitglieder Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay sowie Bolivien und Chile das „Protokoll von Ushuaia über das Bekenntnis zur Demokratie“, das dem Vertrag von Asunción als Protokoll angehängt wurde und in dem festgeschrieben wurde, dass nur demokratische Staaten Mitglied im Mercosur werden könnten.

## Literatur

- „Themenschwerpunkt: Deutsche Außenpolitik und Lateinamerika – Die Notwendigkeit einer Neujustierung der Beziehungen“, *Lateinamerika Analysen* 3/2006.
- Gilberto Calcagnotto/Detlef Nolte (Hrsg.): Südamerika zwischen US-amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch – Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Amerikas, Frankfurt a.M. 2002.
- Matthew R. Cleary: „A ‘Left Turn’ in Latin America? Explaining the Left’s Resurgence“, *Journal of Democracy*, October 2006, 35-49.
- Daniel Flemes: „Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen“, *GIGA Focus Lateinamerika* 6/2007.
- Frances Hagopian/Scott P. Mainwaring (eds.): The Third Wave of Democratization in Latin America – advances and setbacks, Cambridge 2005.
- Wilhelm Hofmeister: „Keine Gefolgschaft, aber mehr Interdependenz: Brasiliens Verhältnis zu seinen Nachbarn“, *Lateinamerika Analysen* 1/2006, 95-120.
- Günther Maihold: Außenpolitik als Provokation – Rhetorik und Realität in der Außenpolitik Venezuelas unter Präsident Hugo Chávez, Berlin 2008.
- Scott Mainwaring: „The Crisis of Representation in the Andes“, *Journal of Democracy*, July 2006, 137-151.
- Gerardo L. Munck (ed.): Regimes and Democracy in Latin America: theories and methods, Oxford 2007.
- Michael Radseck: „Rohstoffe und Rüstung. Hintergründe und Wirkungen ressourcenfinanzierter Waffenkäufe in Südamerika“, *Lateinamerika Analysen* 1/2007, 203-241.

# Das Westminster-Modell des Regierens heute

*Roland Sturm*



Roland Sturm

## **Zusammenfassung**

Das Westminster-Modell ist einer der klassischen Typen von Regierungssystemen. Es verbindet die Idee der Konkurrenzdemokratie mit der Vorstellung einer absoluten Parlamentsouveränität. Zahlreiche Reformen der Konventionen, die aufgrund der ungeschriebenen Verfassung des Vereinigten Königreichs die politische Realität des Westminster-Modells prägen, haben sich im letzten Jahrzehnt radikal verändert. Sie haben das Westminster-Modell gegenüber konsensdemokratischen Elementen geöffnet, es einer geschriebenen Verfassung näher gebracht und neue politische Kontroversen, z.B. über die Fragen der politischen Identität(en) des Landes entfacht. Als Konstante erweist sich die Orientierung an der Premierministerdebatte.

## 1. Vorbild Westminster?

Das Westminster-Modell fand in Deutschland schon in den Gründerjahren der Politikwissenschaft in der Nachkriegszeit erhebliche Beachtung: Zunächst als Vorbild einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie, in den 1960er Jahren sodann als eine der prinzipiellen Alternativen demokratischen Regierens neben der Konkordanzdemokratie, beispielsweise in der Schweiz und Österreich. Die – wie es damals noch hieß – „Vergleichende Regierungslehre“ sah im Westminster-Modell die Verkörperung der Konkurrenzdemokratie.

Indizien hierfür waren (a) die Erhebung der Oppositionsführung im Parlament zu einem bezahlten Staatsamt, (b) ein mehrheitsbildendes Wahlsystem, das Koalitionen überflüssig machen soll – unterfüttert durch die Konvention der alleine verantwortlichen Einparteiregierung (responsible government), was auch impliziert, dass eine Minderheitsregierung einer Koalitionsregierung vorzuziehen ist –, (c) die Entscheidung für ein „Redeparlament“, das die Opposition weitgehend von der Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess ausschließt. Opposition ist Regierung im Wartestand, selbst ein „Schattenkabinett“ wird benannt. (d) symbolisch: eine die politische Konfrontation signalisierende parlamentarische Sitzordnung (Regierung und Opposition sitzen sich auf „Degenabstand“ gegenüber). (e) Vor allem aber der regelmäßig mögliche Wechsel politischer Herrschaft zwischen den großen Parteien des Landes.

Konkurrenzdemokratie

Das Westminster-Modell hatte neben seinen konkurrenzdemokratischen Elementen immer eine Reihe von Besonderheiten, die weit schwieriger mit Blick auf ein vorbildhaftes Regierungssystem diskutiert werden konnten. In erster Linie ist hier zu nennen, dass das Vereinigte Königreich bis heute ohne eine in einem einzigen Dokument niedergeschriebene Verfassung auskommt. Der entscheidende historische Moment für die Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des britischen Staatswesens war die Glorious Revolution der Jahre 1688/89. Am 23. Oktober 1689 akzeptieren Wilhelm (William III) und seine Frau Maria die englische Krone. Zuvor hatte sich im Dezember 1688 ein Convention Parliament aus Mitgliedern des Ober- und Unterhauses konstituiert, das sich selbst zu einem regulären Parlament erklärte und die Bedingungen festlegte, unter welchen Wilhelm die Krone angeboten werden sollte. Das Parlament wird in diesem Prozess zum Träger der Souveränität des Landes, ironischerweise symbolisch erleichtert durch den entthronten König James II, der das die monarchische Herrschaft bekräftigende Große Siegel in die Themse geworfen hatte, um seinem eventuellen Nachfolger die Legitimität zu nehmen (Kluxen 1983: 78).

ohne Verfassung

Glorious Revolution

Revolution Settlements

Im Zuge des Revolution Settlements, also der Festlegung der „Konditionen“ des Umsturzes durch eine Reihe von Parlamentsgesetzen, wurde festgelegt, dass die Krone Parlamentsgesetze beachten müsse, die anglikanische Kirche wurde in ihrer Rolle als Staatskirche bestätigt, die weitere Thronfolge wurde festgelegt, und es wurde ausgeschlossen, dass ein Katholik König werden kann. Alle diese Bestimmungen gelten bis heute fort. Ebenso dauerhaft waren die Privilegien, die das Parlament im Dezember 1689 mit der Bill of Rights erhielt, die u.a. dessen Steuerhoheit, Redefreiheit im Parlament, freie Wahlen und dessen Zustimmung zum Aufstellen einer Armee in Friedenszeiten absicherten. Damit war beileibe nicht die monarchische Herrschaft beendet. Wichtige Privilegien (Royal Prerogatives) blieben dem Monarchen de jure bis heute erhalten, wie z.B. der Oberbefehl über die Armee und die Zuständigkeit für Kriegserklärungen, die Außen- und Vertragspolitik, das Begnadigungsrecht und zahlreiche Ernennungsrechte.

Bill of Rights

Royal Prerogatives

Parlaments-souveränität

Neben der Idee der Konkurrenzdemokratie ist also die Doktrin der Parlaments-souveränität mit dem Westminster-Modell eng verbunden. Parlaments-souveränität heißt, dass es im Vereinigten Königreich nur einen Ort gibt, von dem Legitimität ausgeht und der legitimiert ist, Regeln für das Gemeinwesen aufzustellen. Eine Ausnahme bilden, wie erwähnt, jene Regelungsfelder, die der Krone vorbehalten sind. An die parlamentarischen Regeln haben sich alle zu halten, auch der Monarch. Diese „Rule of Law“ ist das funktionale Äquivalent des deutschen Rechtsstaats, allerdings ohne die entsprechenden Rechtswege (wie z.B. Bundesverfassungsgericht oder Verwaltungsgerichtsbarkeit), denn dies würde bedeuten, dass es legitimierte Interpreten der gesellschaftlichen Spielregeln außerhalb des Parlaments gibt, was der Doktrin der Parlaments-souveränität widerspräche. Volkssouveränität kann durch Verfassung und Gesetzgebung Herrschaftsbefugnisse delegieren an Gerichte, Parlamente oder auch föderale Einheiten und internationale Organisationen wie die EU. Parlaments-souveränität kann dies nicht. Sie ist unteilbar.

Rule of Law

Parlaments-souverä-nität ist unteilbar

## 2. Das Westminster-Modell im Wandel

Das Westminster-Modell basiert also auf den Prinzipien der Parlamentsouveränität und der Rule of Law. Darüber hinaus haben sich in den letzten drei Jahrhunderten informelle Charakteristika des Regierens herausgebildet, die eng mit dem Westminster-Modell verbunden werden und die Qualität von verbindlichen Konventionen angenommen haben (vgl. Tabelle 1). Die entscheidende und grundlegende Veränderung des Westminster-Modells seit seiner „Erfindung“ durch die Glorious Revolution brachte die Ende des 19. Jahrhunderts aufkommende Parteiendemokratie mit sich. Sie erlaubt es heute der britischen Regierung, mit Hilfe ihrer parteipolitischen Mehrheit das Parlament zu dominieren. Die de jure unantastbare Parlamentsouveränität wird so de facto, pointiert formuliert, zu einem Euphemismus für die Macht der politischen Exekutive und insbesondere für die Macht des Premierministers (Flinders 2005: 63). Verstärkt wird dessen Machtposition durch die Tatsache, dass der Premierminister de facto die der Monarchin verbliebenen Vorrechte ausübt. So ist ein weiteres Kennzeichen des Westminster-Modells heute die Premierministerdemokratie.

Parteiendemokratie

Premierministerdemokratie

Der Wandel des Westminster-Modells und dessen Tragweite lassen sich am besten an der Veränderung seiner informellen Ausprägungen, den Konventionen, ablesen. Tabelle 1 fasst die wichtigsten Konventionen mit quasi-Verfassungsrang zusammen. An ihre Seite stellt sie die Reformperspektiven. Diese stecken die mögliche Reichweite von Veränderungen dieser Konventionen ab. In der letzten Spalte der Tabelle 1 findet sich eine Bestandsaufnahme der bereits erfolgten Reformen, die – wie deutlich wird – nicht immer das Reformpotential voll ausschöpfen. Dem wird hier im einzelnen nachgegangen.

Im ersten Überblick wird bereits deutlich, dass das Westminster-Modell heute einem spektakulären Reformprozess unterliegt. Warum dies so ist und ob dies zu einem neuen britischen Regierungssystem führen kann, ist umstritten (Sturm 2006). Anhänger der Konvergenzthese argumentieren, dass die Kräfte der Globalisierung, die überall gleichwirkende Macht der Medien und die in allen westlichen Ländern zu beobachtenden Individualisierungsprozesse, vielleicht auch die gemeinsame EU-Mitgliedschaft, tendenziell nicht zuletzt aus Effizienzrücksichtungen die Unterschiede zwischen den politischen Systemen der OECD-Staaten einebnen. Die Verfechter des „Varieties of Capitalism“-Ansatzes, die darauf beharren, dass die Antwort auf die wirtschaftliche, kulturelle, soziale und politische Internationalisierung von Gesellschaften sich an den sozialen und institutionellen Identitäten jedes Landes bricht und zu je nach Landstradition deutlich unterschiedlichen Antworten auf die gleichen Herausforderungen führt, widersprechen der Konvergenzthese.

Konvergenzthese

Varieties of Capitalism

Tabelle 1: Westminster-Modell: Reformperspektiven und Reformbilanz

Gegenstand	Konvention	Reformperspektive	Reformbilanz
Menschenrechte	keine Kodifizierung	Import der Normen in nationale Gesetzgebung	Human Rights Act 1998
Wahlsystem	mehrheitsbildend	Verhältnisswahlsystem	Verhältnisswahlsysteme bei Nebenwahlen (Europaparlament, substaatliche Ebenen)
Regierungsbildung	Einparteienregierung („responsible government“)	Koalitionen	Koalitionen und power-sharing (Machtteilung) auf substaatlicher Ebene
Parteienfinanzierung	gesellschaftlich	staatlich	Anfänge staatlicher Parteienfinanzierung
Staatsorganisation	Einheitsstaat	Devolution	Devolution in Schottland, Wales und Nordirland, aber gescheitert in England
Identität	britisch, multikulturell	Mehrfachidentitäten mit gemeinsamem Nenner: britisch	Trend zur Stärkung regionaler Identitäten, Herausforderung des Multikulturalismus durch islamistischen Terrorismus
Zweite Kammer	Adelsvertretung (Legitimation durch Geburt, Amt und Ernennung)	Demokratisierung (Legitimation durch Wahlen)	Teilreform zuungunsten der Adelsvertretung durch Geburt; Ernennung dominiert; Verhältnis gewählte/ernannte Mitglieder bleibt umstritten
Civil Service	Dominanz der Karrierebeamten. Soziale Homogenität. Politische Neutralität	Reduktion der Rolle des Civil Service durch Auslagerung seiner Aufgaben. Soziale Öffnung, auch für Seitensteiger und stärkere Politisierung	Seit Anfang der 1990er Jahre Aufgabenverlagerung, auch im Gefolge der Privatisierung von Staatsaufgaben in den 1980er Jahren. Soziale Homogenität des Civil Service erhalten, aber nachhaltige Politisierung
Parteiensystem	Zweiparteiensystem bezogen auf Wechsel in der Regierungsverantwortung	Aufbrechen des Duopols von Labour Party und Konservativer Partei	bisher nur auf subnationaler Ebene
Transparenz des Regierungshandelns	keine. Official Secrets Act von 1911	open government	Freedom of Information Act 2000, in Kraft seit 2005
Politikstil	Konkurrenzdemokratie, konfrontativ („adversary politics“)	mehr Konsens und Kooperation	keine wesentlichen Veränderungen
Referenden	konsultativ	bindend	de facto: bindend, de jure: konsultativ



## Menschenrechte

Die Rolle der Richter in Verfassungsfragen ist durch den Human Rights Act (HRA) von 1998 gestärkt worden, mit dem die Europäische Menschenrechtskonvention in britisches Recht übernommen wurde. Das Vereinigte Königreich war 1950 Erstunterzeichner der Menschenrechtskonvention. Seinen Staatsangehörigen stand deshalb schon seit Jahrzehnten der Gang zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg offen, sofern alle nationalen Möglichkeiten des Menschenrechtsschutzes ausgeschöpft waren. Das Einklagen von Menschenrechten war für Briten eine langwierige Prozedur. Dennoch wurde sie immer wieder von Betroffenen gewählt mit dem für das Land unerfreulichen Ergebnis einer Reihe von Verurteilungen wegen Menschenrechtsverletzungen. Diese Verurteilungen führten dann zu einer Anpassung der britischen Gesetzgebung (z.B. Abschaffung der Prügelstrafe in Schulen, Ende der Internierung ohne Anklage von Personen, die in Nordirland politischer Gewalttaten verdächtigt wurden) (Ewing/Gearty 1990: 14).

Human Rights Act (HRA) von 1998

Die Verkürzung des Rechtswegs durch den Human Rights Act sollte jedermann einleuchten, wurde aber dennoch zum Gegenstand parteipolitischer Kontroversen. Einerseits gab es von Beginn an das (angesichts der erwähnten Vorgeschichte unzutreffende) Argument der Europaskeptiker, die Menschenrechtskonvention sei ein weiterer Import aus Europa (wobei zwischen EU und Europarat kein Unterschied gemacht wurde), der dem Vereinigten Königreich fremde Normen beschere und das Parlament unzulässig binde. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts tauchte im Zuge der Terrorismusbekämpfung das weitere Argument auf, dass der HRA durch die Definition beispielsweise von Haftbedingungen oder der Länge von Inhaftierungen ohne Anklageerhebung Terroristen schütze. Die Verfechter dieser These verlangen eine entsprechend den nationalen Bedürfnissen angepasste britische Bill of Rights, die den HRA ersetzen sollte.

Der Logik der Parlamentssoveränität entsprechend lässt sich das britische Parlament auch durch den HRA nicht absolut in die Schranken weisen. Urteile von Gerichten binden formal das Parlament nicht; die politischen Konsequenzen von Urteilen in Menschenrechtsfragen können aber durchaus nachhaltig sein. Es hat sich, wie Schieren (2001: 282) argumentiert, „eine faktische Rechtfertigungs- oder zumindest Erklärungspflicht des Parlaments entwickelt.“

## Wahlsystem

Die Regierung Tony Blair hat Verhältniswahlsysteme für die Europawahlen und für die Wahlen zu den schottischen und walisischen Regionalversammlungen eingeführt. Für die Wahl der Regionalversammlungen wird das Additional Membership System (AMS) benutzt, das die Stimmabgabe für Wahlkreiskandidaten mit einer Stimmabgabe für eine Parteiliste verbindet. Das nordirische Parlament, der Stormont, wird mit Hilfe des Single Transferable Vote-Systems (STV) gewählt. Hier haben die Wähler zwar nur eine Stimme, können aber Präferenzen für Kandidaten in Mehrpersonenwahlkreisen auf ihrem Stimmzettel

Additional Membership System (AMS)

Single Transferable Vote-Systems (STV)

supplementary vote  
system, SV

angeben. So wird die Stimme übertragbar. Der Effekt des Wahlsystems ist größere Proportionalität als bei der traditionellen relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen (first-past-the-post, FPTP). Damit ist in Nordirland gewährleistet, dass auch die katholisch-nationalistische Minderheit adäquat repräsentiert bleibt. Das STV wurde vom schottischen Parlament 2007 erstmals für schottische Kommunalwahlen genutzt. Ein anderes Wahlsystem (supplementary vote system, SV), das ebenfalls auf der Angabe von Präferenzen für Kandidaten beruht, wird für die Direktwahl des Londoner Oberbürgermeisters eingesetzt, ebenso wie für die Wahl elf weiterer direkt gewählter Bürgermeister in den Kommunen. Die Greater London Assembly wird mit AMS gewählt.

*Tabelle 2:* Die britischen Wahlsysteme im Überblick

	Unterhaus	Europäisches Parlament	Regionale Parlamente	Kommunen
England	FPTP	Verhältniswahl	AMS /SV (nur London)	FPTP/ SV
Schottland	FPTP	Verhältniswahl	AMS	STV
Wales	FPTP	Verhältniswahl	AMS	FPTP
Nordirland	FPTP	STV	STV	STV

Quelle: Nach Kelly u.a. 2005: 222.

1998 legte eine von Lord Jenkins geleitete Kommission einen Vorschlag für die Reform des Unterhauswahlrechts vor, die Elemente des bisherigen Wahlsystems mit einer Wahlentscheidung über Listenkandidaten nach den Prinzipien der Verhältniswahl verbinden sollte. Tony Blair, der dank überragender Wahlergebnisse nicht auf die parlamentarische Unterstützung der Liberalen Demokraten angewiesen war, hat deren Wunsch, das Wahlsystem für Unterhauswahlen neu zu gestalten, nach anfänglichem Entgegenkommen aber nicht weiterverfolgt.

## Regierungsbildung

Koalitionsregierungen finden auf nationaler Ebene in Großbritannien weiterhin wenig Anhänger. In Schottland, Wales und Nordirland sind sie jedoch (mit wenigen Ausnahmen) zur Regel geworden. In Nordirland ist durch das Karfreitagsabkommen von 1998 eine Allparteienkoalition verpflichtend festgeschrieben.

*Tabelle 3:* Devolution-Regierungen

	1999 (Nordirland 1998)	2003	2007
Schottland	Koalitionsregierung	Koalitionsregierung	Minderheitsregierung einer Partei
Wales	Minderheitsregierung einer Partei, bis 2000; dann Koalitionsregierung	Koalitionsregierung	Koalitionsregierung
Nordirland	bis Februar 2000 und November 2001 bis Oktober 2002: Allparteienkoalition, ansonsten regiert direkt von London	direkt von London regiert	Allparteienkoalition

## Parteienfinanzierung

Parteien sind in Großbritannien traditionell staatsferne Organisationen. Sie werden in erster Linie finanziert von ihnen nahestehenden Personen und Interessengruppen (z.B. die Labour Party durch die Gewerkschaften). Erst 1998 führte die Konservative Partei Mitgliedsbeiträge ein. 2001 trat der „Political Parties, Elections and Referendums Act“ in Kraft, der erstmals vorschreibt, bei Summen von über 5.000 Pfund die Namen der Parteispender zu veröffentlichen, der eine Höchstsumme für die Wahlkampfausgaben der Parteien nennt und Parteispenden aus dem Ausland verbietet. Das Gesetz führte auch einen Fonds aus Steuermitteln für die Programmarbeit der Parteien ein, der von der neu gegründeten „Electoral Commission“ verwaltet wird. Zusätzlich erhalten die Parteien Mittel, damit sie ihren neuen Berichtspflichten gerecht werden können, sowie eine stärkere finanzielle Unterstützung ihrer Fraktionsarbeit im Parlament. Angesichts der Finanznot der Parteien und ihrem Wunsch, von ihren Geldgebern unabhängiger zu werden, ist die Neigung der Parteien gewachsen, die staatliche Parteienfinanzierung auszuweiten.

Parteien als staatsferne Organisationen  
Political Parties, Elections and Referendums Act

## Staatsorganisation

Noch bis in die 1970er Jahre konnten sich Darstellungen des britischen Regierungssystems Großbritannien nur als Einheitsstaat vorstellen. Der Parlamentsouveränität korrespondierte in der politikwissenschaftlichen Wahrnehmung eine Art „britischer Nationalstaat“. Das Vereinigte Königreich galt als unitarisches Staatswesen, ungeachtet der Tatsache, dass es durch immer neue Union Acts, angefangen mit der Inkorporierung von Wales in englisches Herrschaftsgebiet 1536 über die Parlamentsunion des englischen und des schottischen Parlaments 1707 bis hin zur quasi-kolonialen Einbindung Irlands 1800 historisch als Union von vier Nationen entstanden war. Die Union wurde einheitsstaatlich verengt verstanden, barg aber als politisch nutzbar zu machende Alternative (und wie sich zeigen sollte, den Zusammenhalt des Vereinigten Königreichs bisher absichernde Reserve) immer auch die Perspektive einer loseren Union im Sinne des Viervölkerstaates (Unionsstaates) in sich. Der Weg vom Einheitsstaat zum Unionsstaat vollzog sich in einem ca. 50 Jahre dauernden Prozess im Wechselspiel von nationaler Interessenwahrung der nichtenglischen Nationen und institutioneller Anpassungen des Westminster-Modells.

vom Einheitsstaat zum Unionsstaat

Aus der Dezentralisierung der Staatsverwaltung entwickelte sich zunehmend autonom agierende Regierungstätigkeit in den keltischen Nationen des Vereinigten Königreichs. Für diese Dezentralisierung wird der Begriff „Devolution“ benutzt. Folgt man der Argumentation des Gesetzgebers bei der Devolution-Gesetzgebung, die der Ausstattung der keltischen Nationen mit gewählten parlamentarischen Versammlungen zugrunde liegt, so wird klar, dass dies Einrichtungen auf Zeit sind, deren Aufgaben das Westminster Parlament in souveräner Entscheidung jederzeit verändern oder aufheben kann. Dem steht nicht entgegen, dass die regionalen parlamentarischen Versammlungen vom Volk gewählt wurden. Aus diesem Umstand erwächst in Großbritannien de jure keine Legiti-

Devolution

mation. Wäre dies so, würde die Parlamentsouveränität (teilweise) durch die Volkssouveränität ersetzt.

Dennoch ist klar: Der Versuch, heute das schottische Parlament oder die walisische Nationalversammlung abzuschaffen, hätte für jede britische Regierung weitreichende politische Konsequenzen und könnte die Beziehungen dieser Regionen, die sich selbst als Nationen begreifen, zur Zentralregierung nachhaltig stören. Aus regionaler Sicht war die Devolution-Politik nicht nur eine Maßnahme der Verwaltungsdezentralisierung, sondern die Anerkennung des Prinzips der nationalen Selbstbestimmung. In einem ersten Schritt gewährte die britische Zentralregierung regionale Autonomie („home rule“). Aus Sicht des schottischen und walisischen Nationalismus ist der zweite Schritt die nationale Unabhängigkeit. Gerade wegen dieser in grundsätzlicher Hinsicht unterschiedlichen Interpretationen der Devolution-Politik bedarf es Schlichtungsinstanzen in Streitfällen. Diese sind aber in Großbritannien nicht wie bei Organstreitigkeiten in anderen Ländern in der Hand von Richtern, sondern diese organisiert die Politik selbst. Zum einen können interministerielle Ausschüsse mit Vertretern der regionalen und der nationalen Regierung gegründet werden. Bei Grundsatzfragen steht der Privy Council zur Verfügung.

Der Privy Council ist historisch betrachtet das Beratergremium des Monarchen, das dessen Regierungstätigkeit unterstützte. Aus ihm ging das Kabinett hervor, das auch heute noch de jure ein Ausschuss des Privy Council ist. Es gibt etwa 500 Mitglieder des Privy Council, die die Bezeichnung „Right Honourable“ vor ihrem Namen führen dürfen. Im Privy Council sind alle Kabinettsmitglieder vertreten, weitere verdiente Politiker, oberste Richter und einige Vertreter von Commonwealth-Staaten. Das Privy Council arbeitet mit Ausschüssen. Das Judicial Committee des Privy Council ist zuständig in Verfassungsfragen, früher v.a. das Commonwealth und die unmittelbar der Krone unterstehenden Territorien, also Isle of Man und Kanalinseln, betreffend. Heute erstrecken sich die Kompetenzen des Judicial Committee auch auf die gerichtliche Streitbeilegung in Devolution-Fragen. Diese institutionelle Vorkehrung ist aus der Sicht der Regionen mit gesetzgebenden Körperschaften in Großbritannien nicht befriedigend, denn sie sind in diesem möglicherweise entscheidenden Gremium nicht vertreten. Es wird sich erst noch zeigen müssen, welche Rolle dieses Gremium bei politischen Grundsatzkonflikten zwischen Zentrum und politischer Peripherie, beispielsweise über die Frage der Grenzen nationaler Selbstbestimmung und Volkssouveränität spielen kann.

## Identität

Die Devolution-Politik hat neben dem Wandel Großbritanniens zur multikulturellen Gesellschaft Identitätsfragen zu einem Thema der britischen Politik gemacht. Die Frage was „britisch“ oder was „englisch“ sei (Hazell 2006), wenn es nun eine schottische, eine walisische und eine nordirische Stimme in der Politik gibt (aber keine englische) beschäftigte auch die Premierminister Tony Blair und Gordon Brown. Tony Blair betonte immer wieder zivilgesellschaftliche Tugenden, wie Fairness, Offenheit und Toleranz, seien die typisch britischen. Am

weitesten ging Gordon Brown, der gleich nach seiner Amtsübernahme 2007 in einem dem Parlament vorgelegten Grünbuch darauf hinwies, dass es zunehmend wichtiger geworden sei, klarzustellen, was der Wesenskern des Vereinigten Königreichs eigentlich ist. Dies könne auf längere Sicht ein neuer Pakt (concordat) zwischen der Regierung und dem Parlament oder eine geschriebene Verfassung verdeutlichen (Secretary of State for Justice and Lord Chancellor 2007: 62).

Typisch für das Vereinigte Königreich sind inzwischen „Mehrfachidentitäten“ neben schottisch beispielsweise auch britisch, oder neben britisch auch indisch etc. Inwieweit der gemeinsame Nenner „britisch“, der einmal für ein erfolgreiches Weltreich stand, heute noch Anziehungskraft hat, wird sich zeigen müssen. Fest steht, mit dem von britischen Islamisten verübten Bombenanschlag auf die Londoner U-Bahn am 7. Juli 2005 und dem vereitelten Anschlag auf 12 Passagierflugzeuge ein Jahr später wurde das Vertrauen in den erreichten Zusammenhalt der britischen multikulturellen Gesellschaft erheblich erschüttert (Maxwell 2006).

Mehrfachidentitäten

## Zweite Kammer

Das House of Lords hatte im März 2007 744 Mitglieder. 91 von diesen gehörten noch der früher größten Gruppe im Oberhaus an, denjenigen Peers, die ihre Mitgliedschaft ererbt hatten. Gewählt wurden die 91 von den vorher 636 erblichen Peers. Die Ablösung der Erbpeers durch ernannte Peers leitete 1999 einen Reformprozess ein, an dessen Ende die Erbpeers verschwunden sein sollen. Auch das Oberste Appellationsgericht, die Law Lords im Oberhaus, bilden kein institutionelles Hindernis für die Weiterführung des Reformprozesses, weil die Einrichtung eines vom Oberhaus getrennten Supreme Court für 2009 vorgesehen ist.

Ablösung der Erbpeers

Im Zuge der Justizreform wurde die für das Westminster-Modell typische Gewaltenschränkung gelockert. Der Lord Chancellor (Mitglied der Exekutive als Justizminister, der Legislative als Vorsitzender des Oberhauses und Chef der Judikative als Zuständiger für die Ernennung von Richtern) ist als Funktionsträger nur noch Regierungsmitglied. Mit dem Constitutional Reform Act von 2005 wurde die Standesvertretung der Justiz auf einen unabhängigen Lord Chief Justice übertragen. Für die Ernennung von Richtern ist nicht mehr in erster Linie der Lord Chancellor, sondern eine Judicial Appointments Commission verantwortlich. Der Lord Chancellor ist nunmehr auch nicht mehr automatisch Vorsitzender des Oberhauses.

Constitutional Reform Act von 2005

Das heutige Oberhaus ist offiziell eine Übergangslösung auf dem Weg zu einer demokratischer bestellten Zweiten Kammer. Im März 2007 sprach sich eine Mehrheit des Unterhauses für ein gewähltes Oberhaus aus. Das Oberhaus selbst widersetzt sich diesem Ansinnen und hält an dem Prinzip der Ernennung des Oberhauses fest. Nur so sieht es die fachliche Kompetenz und den Grad an Überparteilichkeit der Mitglieder gewährleistet, der das Oberhaus heute auszeichnet. Die Reform der Zweiten Kammer bleibt weiterhin eine „Baustelle“ der britischen Politik, nicht zuletzt weil die unvollendete Reform, in erster Linie die Einflussmöglichkeiten des Premierministers stärkt.

## Civil Service

öffentliches  
parteiliches  
Auftreten untersagt

Im Unterschied zu deutschen Beamten ist Angehörigen der britischen Ministerialbürokratie öffentliches parteipolitisches Auftreten untersagt. Kein britischer Beamter in einer Spitzenposition kann Mitglied des Unterhauses oder des Europarlaments werden. Bei öffentlichen Äußerungen wird vom Beamten erwartet, die politische Linie der gerade amtierenden Regierung zu vertreten. Politische Neutralität des Beamten bedeutet also nicht, dass er keinen politischen Standpunkt vertritt, sie bedeutet vielmehr, dass er diesen Standpunkt jeder politischen Konstellation anzupassen hat und ihn genauso engagiert vertritt wie den der vorherigen Regierung. Eine private Kommentierung der Regierungspolitik steht dem Beamten nicht zu. Der Civil Service soll intern, so frei und objektiv er dies nur vermag, Position beziehen. Die Regierung soll den bestmöglichen Rat erhalten, aber gleichzeitig soll sichergestellt sein, dass die Politiker, die vom Bürger den Auftrag zum Regieren erhalten haben, dies auch uneingeschränkt tun können. Hierfür ist die absolute Loyalität der Ministerialbürokratie Voraussetzung, die nicht durch anderweitige parteipolitische Bindungen der Beamten oder deren private Ansichten eingeschränkt sein darf.

Parteilichung

Die heutige „Parteilichung“ des Civil Service begann unter Margaret Thatcher. Die Premierministerin hielt „unpolitische“ Entscheidungsträger an der Regierungsspitze für eine Fiktion. Margaret Thatcher war die erste, die die misstrauische Frage auch an Karrierebeamte stellte, ob sie denn „one of us“ seien. Einen weiteren Bruch mit der Civil-Service-Tradition stellt die Ernennung politischer Beamter auf Zeit (political advisors) dar. Deren extensiver Einsatz in der Regierungszeit Tony Blairs führte zu Protesten in der Beamtenschaft und Vorwürfen des politischen Missbrauchs der Regierungsverantwortung (Foster 2001). Zum Ende der zweiten Amtszeit Tony Blairs wurde immer deutlicher, dass die traditionelle Trennlinie zwischen Civil Service, also Gemeinwohlorientierung der Staatsverwaltung auf der einen und parteipolitischer Programmatik sowie einer Politikpräsentation zur Manipulation der Öffentlichkeit zu verwischen drohte (Sturm 2006a).

## Parteiensystem

Hier lassen sich neue relevante Parteien nur in den Devolution-Nationen finden. Das Duopol von Labour Party und Konservativer Partei ist auch Dank der Auswirkungen des relativen Mehrheitswahlsystems nicht bedroht, das bisher zumindest weiterhin meist Regierungsmehrheiten für eine der beiden Parteien „produziert“ (vgl. Tabelle 4)

*Tabelle 4:* Hypothetische Sitzverteilung im Unterhaus bei reiner Verhältniswahl im Vergleich zum Wahlergebnis 2005

Partei	Parlamentsmandate	Sitzverteilung nach Verhältniswahl
Konservative	198	209
Labour	356	227
Liberal Democrats	62	142
Nationalparteien in Schottland und Wales	9	14
Absolute Mehrheit: 324	Von Labour erreicht	Von keiner Partei erreicht

## Transparenz des Regierungshandelns

Bis zu ihrer Reform im Jahre 1989 konnte sich die Ministerialbürokratie auf den Official Secrets Act berufen, der jegliche Regierungsinformation automatisch als geheim klassifizierte, deren Veröffentlichung nicht ausdrücklich von der Regierung genehmigt worden war (Rogers 1997). Die Regierung Blair hat mit ihrer parlamentarischen Mehrheit im Jahre 2000 einen Freedom of Information Act verabschiedet. Er soll die Transparenz des Regierungshandelns erhöhen und die Auskunftsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit verbessern (Carter/Bouris 2006). Seit 2005 werden jährlich ca. 25.000 Anfragen an staatliche Stellen gerichtet, die zu 90% in dem vorgeschriebenen Zeitraum von 20 Tagen bearbeitet wurden.

Freedom of Information Act

## Referenden

Die Logik der Parlamentsouveränität schließt Referenden als Meinungsäußerungen des Volkes, die das Parlament binden, aus. Referenden können de jure bestenfalls empfehlenden Charakter haben. De facto wurde das Instrument des Referendums (und der Ankündigung von Referenden, z.B. zur Einführung des Euro oder zum EU-Verfassungsvertrag) vor allem von der Regierung Tony Blair als taktisches politisches Instrument genutzt. Dies hat eine doppelt „negative“ Nebenfolge für das Westminster-Modell. Zum einen erhöht es die Legitimität des Instruments Referendum und bestärkt die Erwartungshaltung in der Bevölkerung, dass es bei wichtigen politischen Fragen eingesetzt werden soll. Zum anderen schürt es den Glauben an die Verbindlichkeit des Referendums und damit an eine diffuse Volkssouveränität, die aber mit der Parlamentsouveränität unvereinbar ist.

taktisches politisches Instrument

## 3. Fazit

Reformen des Westminster-Modells folgten bisher keinem Master-Plan. Die Reformbilanz ähnelt deshalb einem „Flickenteppich“. In der politischen Praxis, aber auch in der Politikwissenschaft, entwickelten sich Überlegungen zur Re-

adversary state

form des britischen politischen Systems in starker Abhängigkeit von konkreten gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen des Landes. Vor allem die wirtschaftlichen Krisenerscheinungen der Nachkriegszeit, die in den 1970er Jahren kulminierten und dem Vereinigten Königreich den wenig schmeichelhaften Titel des „kranken Mannes Europas“ infiziert von der „englischen Krankheit“ („British disease“) einbrachten, provozierten die Suche nach eventuellen politisch-institutionellen Ursachen der Krise. Samuel Finer (1974) und Nevil Johnson (1977) übten in den 1970er Jahren vehemente Kritik am „adversary state“, dessen Konfrontationslogik eine stetige und verlässliche (Wirtschafts-)Politik verhindere und die Polarisierung des Landes und seine Klassengesellschaft mit allen negativen Folgen, wie geringe soziale Mobilität und häufige Streiks, zementiere. Sie plädierten für eine institutionelle Anpassung des Landes an stärker konsensdemokratische kontinentale Vorbilder, weil diese ökonomisch weit erfolgreicher waren. Entsprechende Reformforderungen lassen sich bis in die Zeit vor dem Amtsantritt Tony Blairs als Premierminister verfolgen (Hutton 1996).

Neben ökonomischen Herausforderungen haben politisch-taktische Überlegungen zu Reformen des Westminster-Modells geführt. In erster Linie ist hier der Wunsch der Labour Party zu nennen, nach 18 Jahren in der Opposition endlich wieder zur Regierungspartei zu werden. Die Labour Party war bereit, mit allen Anti-Tory-Kräften, in erster Linie mit den Liberal Democrats, ein Bündnis zur Ablösung der Konservativen einzugehen. Konkret hieß dies, beim Nichterreichen einer absoluten Mehrheit der Parlamentssitze für die Labour Party, auch eine Art der offenen oder stillen Form der Koalition mit den Liberal Democrats einzugehen. Als Ausdruck dieser Zusammenarbeit gab es Verabredungen der Parteiführer über die Zusammenarbeit in der Regierung, und die Labour Party machte sich einige Forderungen der Bürgerrechtsbewegung Charter 88, wie größere Offenheit der Regierung (Freedom of Information Act) oder Grundrechtsgarantien (Human Rights Act) zu eigen. Sie stellte sogar eine Reform des die Liberal Democrats benachteiligenden Unterhauswahlsystems in Aussicht und griff die schon vom 2002 gescheiterten Kandidaten der Labour Party, Neil Kinnock, in Aussicht gestellte Devolution-Politik wieder auf. Nach dem Erdbeben der Labour Party 1997 entfiel zwar zu einem gewissen Grad der taktische Zwang zur Reform. Dennoch setzte die neue Regierung zumindest jene Reformmaßnahmen um, die ihre zentralstaatliche Machtposition nicht einzuschränken schienen. Gerade hatte sie im Wahlkampf argumentiert, sie halte unbedingt ein, was sie versprochen habe. Ein Zurück hinter das Bild der Partei, die ehrlich und verlässlich gegenüber dem Wähler auftritt, war in kurzer Zeit nicht möglich.

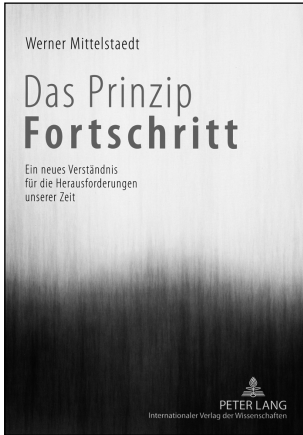
Eine Reformbilanz wird sicherlich nicht so weit gehen können, zu sagen, dass sich das Westminster-Modell in seiner grundlegenden Logik verändert hat. Die Logik der Konkurrenzdemokratie überwiegt weiterhin gegenüber konsensdemokratischen Elementen. Deutlich wird aber im Hinblick auf eine Reihe von institutionellen Regeln geschriebener und ungeschriebener Art eine gewisse Annäherung an ein kontinentaleuropäisches Verständnis des Parlamentarismus. Im Bezug auf die politische Kohäsion des Landes, die seit der Glorious Revolution das Westminster Parlament garantierte, ist festzustellen, dass vor allem durch



die Devolution-Politik eine wachsende Unsicherheit entstand. Heftig werden Identitätsfragen diskutiert, was darauf hindeutet, dass die Gewissheit über politisch-kulturelle Gemeinsamkeiten schwindet. Hinzu kommt, dass durch die bewusste Einführung konsensdemokratischer Mechanismen in den Regierungssystemen der keltischen Randnationen ein Spannungsverhältnis zur konkurrenzdemokratischen politischen Kultur des Landes entsteht. Wie dieses gelöst werden kann, ist offen. Vor allem die Logik der Premierministerdemokratie stabilisiert das Westminster-Modell. Alles was nicht unmittelbar der Sicherung der Machtposition des Premierministers dient oder schadet, scheint aber heute verhandelbar.

## Literatur

- Carter, Megan/Bouris, Andrew 2006: *Freedom of Information: Balancing the Public Interest*, London.
- Ewing, K.D./Gearty, C.A. 1990: *Freedom under Thatcher. Civil Liberties in Modern Britain*, Oxford.
- Finer, Samuel (Hrsg.) 1974: *Adversary Politics and Electoral Reform*, London.
- Flinders, Matthew 2005: Majoritarian Democracy in Britain: New Labour and the Constitution, in: *West European Politics* 28(1), S. 61-93.
- Foster, Christopher D. 2001: The Civil Service under Stress: The Fall in Civil Service Power and Authority, in: *Public Administration* 79(3), S. 725-749.
- Hazell, Robert (Hrsg.) 2006: *The English Question*, Manchester.
- Hutton, Will 1996: *The State We're In*, London.
- Johnson, Nevil 1977: *Die englische Krankheit. Wie kann Großbritannien seine politische Krise überwinden?*, Stuttgart.
- Kelly, Richard/Gay, Oonagh/White, Isobel 2005: The Constitution: Into the Sidings, in: *Parliamentary Affairs* 58(2), S. 215-229.
- Kluxen, Kurt 1983: *Geschichte und Problematik des Parlamentarismus*, Frankfurt am Main.
- Maxwell, Rahsaan 2006: Muslims, South Asians and the British Mainstream: A National Identity Crisis?, in: *West European Politics* 29(4), S. 736-756.
- Rogers, Ann 1997: *Secrecy and Power in the British State. A History of the Official Secrets Act*, London.
- Schieren, Stefan 2001: *Die stille Revolution. Der Wandel der britischen Demokratie unter dem Einfluss der europäischen Integration*, Darmstadt.
- Secretary of State for Justice and Lord Chancellor 2007: *The Governance of Britain*, London (CM 7170).
- Sturm, Roland 2006: Regieren in Großbritannien. Die aktuelle britische Debatte zum Verständnis des Westminster-Modells, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37(4), S. 795-811.
- Sturm, Roland 2006a: Modernes Regieren in der Ära Tony Blair, in: Sebastian Berg/André Kaiser (Hrsg.): *New Labour und die Modernisierung Großbritanniens*, Augsburg, S. 279-300.



Werner Mittelstaedt

## Das Prinzip Fortschritt

Ein neues Verständnis für die Herausforderungen unserer Zeit

2008. 201 S.

ISBN 978-3-631-57527-7 · br. € 19.80

Was ist gesellschaftlicher Fortschritt? Wie hat er uns verändert? Wohin führt er uns? In diesem Buch werden die Triebkräfte des dominierenden Fortschrittmusters im Kontext lokaler und globaler Entwicklungstrends beschrieben, analysiert und kritisch kommentiert. Behandelt werden u. a. Themen wie Neoliberalismus, Massenmedien, veränderte Sicherheitsbedürfnisse und die Zerstörung der Biosphäre durch den Menschen. Ferner widmet es sich der Notwendigkeit eines neuen, nachhaltigen Fortschrittmusters: Eine zeitgemäße

Wahrnehmung globaler Probleme, ein erweiterter Verantwortungsbegriff und eine stärkere Hinwendung zum Humanismus bilden dafür die Grundvoraussetzungen. Die Forderung nach einer zweiten Aufklärung ergibt sich folgerichtig als zentrale These des Buches. In gut lesbarer Sprache wirbt der Autor eindringlich für ein neues Verständnis der gegenwärtigen Herausforderungen und liefert den Leserinnen und Lesern zahlreiche Orientierungshilfen und Handlungsempfehlungen.

Thilo Eisenhardt

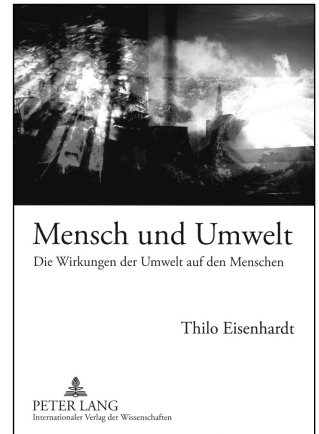
## Mensch und Umwelt

Die Wirkungen der Umwelt auf den Menschen

2008. 309 S.

ISBN 978-3-631-57813-1 · br. € 36.–

Das in dem Buch vorgestellte Wissen über die Beziehung der Menschen zur Umwelt behandelt die Einflüsse und Wirkungen der Umwelt – Themen im Grenzbereich mehrerer Wissenschaften. Eine zentrale Frage ist die nach den Belastungsgrenzen der Menschen. Ziel der Arbeit ist es, einen Einblick in die Thematik an der Schnittstelle verschiedener Wissenschaften zu geben. Methodisch wird dies durch die Vielfalt der Inhalte und deren Verbindungen in der Stresstheorie vermittelt. Die Inhalte reichen von Beiträgen der Geographie, Biologie, Medizin, Meteorologie und Psychologie bis zu komplexen Themen, z. B. Umwelt und Gesundheit, Mensch und Raum. Themen sind auch die Objektbeziehungen und Umwelteinflüsse auf die Entwicklung. Einwirkungen der Natur werden besonders durch die Wirkungen von Klima/Wetter, Energie (z. B. Strahlen) und chemischen Stoffen vermittelt. Schall/Lärm, Dichte/Enge sowie psychisch-körperliche Umwelt-Syndrome verweisen auf psychische Stressoren. Praktische Aspekte zeigen sich in den Bereichen Wohnen, Stadt und Ortsidentität, in Lern- und Arbeitsumwelten, in Rehabilitationseinrichtungen. Die Ergebnisse der Darstellung belegen die Umweltabhängigkeit der Menschen.



**PETER LANG GmbH · Postfach 940225 · D-60460 Frankfurt am Main**

Am schnellsten bestellen Sie über unseren Internetbookshop: <http://www.peterlang.de>

# Wer schützt die Freiheit?

Markus M. Müller<sup>1</sup>



Markus M. Müller

## Zusammenfassung

Freiheit und Sicherheit stehen in einem Spannungsverhältnis. Vor allem in Momenten erhöhter sicherheitspolitischer Aktivität werden Freiheitsrechte typischerweise gefährdet, so eine allgemeine Vermutung. Der Beitrag versucht, diese Momente als „Zeitfenster“ im Sinne der Multiple-Streams-Theorie zu verstehen und entsprechende Hypothesen für die daraus abzuleitenden Wirkungsmechanismen darzustellen. Auf dieser Grundlage wird der zentralen Frage nachgegangen, wie die Freiheit – in den Momenten, in denen sie besonders gefährdet erscheint – überhaupt geschützt werden kann.

Dass Freiheit und Sicherheit in einem Spannungsverhältnis stehen, gehört zu den Allgemeinplätzen der akademischen und öffentlichen Debatte. Aber mit dieser Aussage wird vielleicht mehr verschleiert als geklärt. Denn dieses Spannungsverhältnis ist nicht trivial, obwohl es selbstverständlich scheint. Wir haben es mit zwei kollektiven Gütern zu tun, über deren Inhalt und Verhältnis zueinander keineswegs Klarheit besteht. Daher taugt der *Topos* des „Spannungsverhältnisses“ in besonderer Weise dazu, politisch intendierte Forderungen abzuleiten.

## 1. Freiheit und Sicherheit

Auf Freiheit und Sicherheit blicken wissenschaftliche Disziplinen in unterschiedlicher Weise. Allgemein bekannt dürfte die Konzeptualisierung der Freiheitsrechte bei Jellinek sein, der die Freiheit „vom Staat“, „durch den Staat“ und „für den Staat“ unterschied (kritisch zu diesem allgemeinen Verständnis Alexy 1994: 229-248). Gemeint sind damit Abwehrrechte (die klassischen Freiheitsrechte, die den Bürger gegen staatlichen Zugriff schützen), Teilhaberechte (Grundrechte, welche den Bürger durch staatliches Zutun erst in die Lage versetzen, sich frei zu entfalten, z.B. Zugang zu staatlichen Bildungseinrichtungen) und Teilnahmerechte (Grundrechte, die den Bürger zum aktiven Teil des Gemeinwesens machen, z.B. das Wahlrecht). In Deutschland steht seit den staatsrechtlichen Überlegungen des 19. Jahrhunderts das Feld der bürgerlichen Abwehrrechte gegen den Staat im Mittelpunkt des Freiheitsverständnisses.

Freiheit „vom Staat“, „durch den Staat“ und „für den Staat“

Es ist noch heute als Denkfigur eng mit unserem Verständnis des Verfassungsstaats verbunden, in dem alle staatliche Gewalt an das Verfassungsrecht gebunden ist. In dieser Denktradition steht vor allem der Rechtsstaat als Garant für die Freiheit des Einzelnen. Dass man „Freiheit im Staat“ aber auch anders sehen kann, zeigt uns die angelsächsische Tradition (ausführlicher zum Vergleich: Müller/Schaal 2004).

Der Lockeschen Denkweise etwa entspricht nicht die Vorstellung von letztlich staatlich geschaffenen „Freiräumen“ bzw. „Verteidigungsanlagen“ des Bürgers gegen den Staat. Hier steht vielmehr die Idee im Vordergrund, dass Freiheit durch das demokratische Gesetz, durch die Staatsmacht begrenzende und die bürgerliche Selbstbestimmung ermöglichende Verfahren entsteht. In unserer Rechtsstaatstradition sehen wir im Verfassungsgericht den ultimativen Hüter bürgerlicher Freiheit. In Großbritannien vertraut man traditionell (und in Ermangelung eines Verfassungsgerichts in unserem Sinne) auf das Parlament als Hort der Souveränität und als Gegengewicht zur Exekutive. Unbestritten und einer Erwähnung wert ist es, dass der Prozess der europäischen Integration natürlich auch in Großbritannien seit dem Ende der 1990er Jahre eine „Verrechtlichung“ mit sich gebracht hat. Ein Human Rights Act wurde in der Regierungszeit Tony Blairs Gesetz, und die Einrichtung eines unabhängigen Verfassungsgerichts ist angekündigt. Dass im Nachgang zu den Anschlägen des 11. Septembers 2001 in Großbritannien gelegentlich aber auch die Suspension des Human Rights Acts ernsthaft von der Regierung diskutiert wurde (und durch Parlamentsbeschluss auch ohne weiteres mit einfacher Mehrheit möglich gewesen wäre und ist), zeigt allerdings die nach wie vor bestehenden Prioritäten. Der Rechtsstaat steht eben nicht über der Politik, zumindest nicht, wenn es um individuell einklagbare (Freiheits-)Rechte des Einzelnen gegen den Staat geht. Freiheit, oder besser: die Garantie individueller Freiheit, ist dementsprechend inhaltlich ebenso wie prozessual verschieden.

innere, äußere oder  
auch soziale  
Sicherheit

Auch Sicherheit ist ein inhaltlich und vor allem im Verhältnis zur Freiheit vielschichtiger Begriff. Neben unterschiedlichen Bedeutungen von Sicherheit, etwa innere, äußere oder auch soziale Sicherheit (Glaessner 2003), fällt vor allem Isensees (1982) „Grundrecht auf Sicherheit“ auf. Mit der Idee, von der Existenz eines impliziten Grundrechts auf Sicherheit auszugehen, verschieben sich die Wertigkeiten und Grundkategorien der Debatte um das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit.

Aus klassisch liberaler Sicht ist Sicherheit ein öffentliches Gut, und es ist vielleicht *das* öffentliche Gut schlechthin. Als solches ist sie die „raison-d’être“ des Staates, denn auch und gerade nach liberaler Auffassung ist der Staat als ein zu hoheitlichen Eingriffen berechtigtes Gebilde überhaupt nur aufgrund seines Sicherheitsversprechens gegenüber seinen Bürgern gerechtfertigt. Ein Staat, der seine Bürger nicht mehr vor Gewalt – im Innern wie nach Außen – schützen kann, wird schwerlich zu rechtfertigen sein. Doch welcher Maßstab ist anzulegen an das Sicherheitsversprechen? Absolute Sicherheit ist nicht möglich. Aber wie viel Sicherheit ist nötig, um das Sicherheitsversprechen als noch eingelöst anzusehen?

der Maßstab  
absoluter innerer  
Sicherheit

Eine bedeutsame Beobachtung ist, dass implizit der Maßstab absoluter innerer Sicherheit im öffentlichen und politischen Diskurs Verwendung findet, allerdings nur in Abhängigkeit von bestimmten Gefährdungsvorkommnissen. Die

Bobachtung Campbells (1992) aus dem ersten Irak-Krieg zu Beginn der 1990er Jahre lässt sich auch auf Debatten zur inneren Sicherheit fruchtbar anwenden. Bestimmte Sicherheitsverletzungen werden als existenziell für das Gemeinwesen verstanden und entsprechend zum Anlass für Anstrengungen zu „mehr Sicherheit“ genommen. Für sie gilt also der „absolute“ Sicherheitsbegriff. Demgegenüber gibt es in unserer Alltagserfahrung vielfältige Sicherheitsgefährdungen (z.B. Straßenverkehr), die rein quantitativ betrachtet größere Schäden und Opferzahlen hervorrufen als etwa terroristische Anschläge, und gleichwohl nicht mit dem Maßstab „absoluter“ Sicherheit politisch bearbeitet werden. Diese unterschiedliche Zuschreibung von „Sicherheits-Bedeutung“ zu verschiedenen Kategorien von Risiken für bzw. (konkreten oder abstrakten) Gefährdungen von Sicherheit nennt Campbell *securitization*. Dabei kann man, so die Hypothese, durchaus empirisch überprüfbare Kriterien dafür entwickeln, wann und welche Kategorien von Vorkommnissen als besonderes bedrohlich politisch eingeordnet und entsprechend mit dem Maßstab „absoluter“ Sicherheit bearbeitet werden.

Bleibt noch das Verhältnis von Sicherheit zur Freiheit. Ist sie, wie Hassemer (2003) argumentierte, der eigentliche Endzweck aller Sicherheitspolitik? Oder doch ein „öffentliches Gut“ *sui generis*, und daher mit der ebenfalls eigenständigen Sicherheit abzuwägen? Hinter beiden Auffassungen verbergen sich unterschiedliche Schlussfolgerungen. Wer beginnt abzuwägen, hat sich schon für die Sicherheit als Voraussetzung allen gesellschaftlichen Lebens entschieden (Prantl 2008).

Freiheit als der eigentliche Endzweck aller Sicherheitspolitik

## 2. Effective Guardians: Wer sind gute Hüter der Freiheit?

Es kommen drei potenzielle Hüter in Frage: Zunächst die *Öffentlichkeit*, also die Bürgerinnen und Bürger selbst, weil sie Freiheit als Wert grundsätzlich besonders schätzen. Hier könnte die Hypothese lauten, dass wer als Subjekt der Freiheitsrechte die Freiheit als Wert hoch schätzt, grundsätzlich bereit sein wird diese zu verteidigen, im Rahmen von ggf. noch zu erörternden Mittel. Zweitens, die *Demokratie*, oder besser: die Mechanismen repräsentativer, in Deutschland dazu auch: föderaler, Demokratie, welche Staatsmacht begrenzen, für einen ausgewogenen Ausgleich unterschiedlicher Zielsetzungen sorgen und daher besonders wertvolle öffentliche Güter, wie die Freiheit, vor Erosion schützen. Und drittens, die *Justiz*, also insbesondere die Verfassungsgerichte, welche die verfassungsrechtlich verbrieften Freiheitsrechte gegen eine Sicherheitspolitik-fixierte Regierung verteidigen und dabei insbesondere auch dem einzelnen Bürger Schutz bieten.

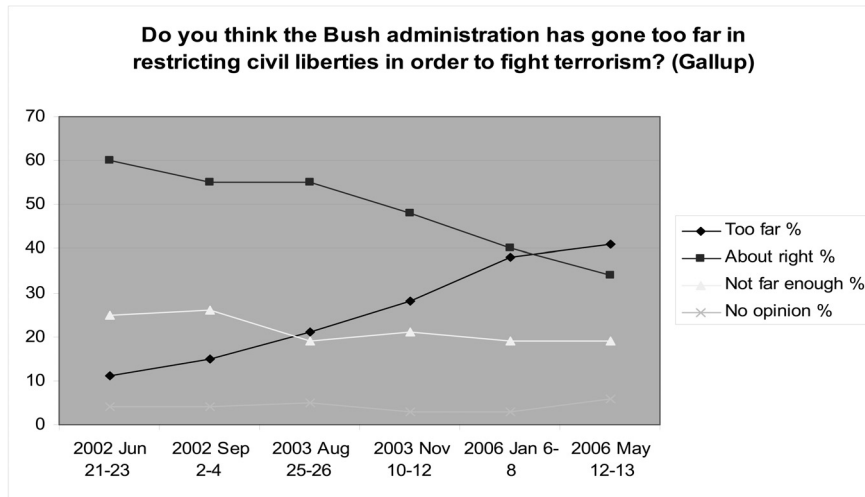
Öffentlichkeit

Demokratie

Justiz

In Normalzeiten ist die gesellschaftliche Präferenz für Freiheit hoch. Allerdings sehen wir in Ausnahmesituationen, also Bedrohungslagen oder besonderen Krisen, eine deutliche Präferenzverschiebung zulasten des Wertes Freiheit und zugunsten des Wertes Sicherheit. Diesen Zusammenhang gibt es in allen westlichen Industriestaaten, nicht erst, aber besonders seit dem 11. September 2001.

Abbildung 1: Präferenzwandel von Sicherheit zu Freiheit in den USA



### 3. Der Multiple-Streams-Ansatz

Hier bietet es sich an, mit dem Analyseinstrumentarium des *Multiple-Streams-Modell* zu operieren. Ohne an dieser Stelle in die Details des Modells gehen zu wollen, lässt sich das Modell auf die hier interessierende Situationsanalyse wie folgt anwenden:

politische  
Entscheidungen sind  
zeitkritisch und  
ambivalent

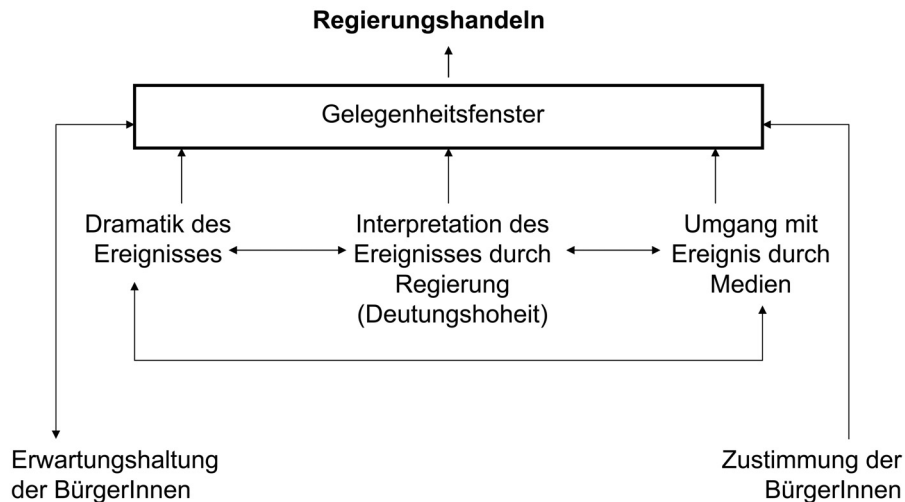
Die Grundidee des Multiple-Streams-Modells (Kingdon 1984) ist es, dass *politische Entscheidungen* zum einen besonders *zeitkritisch*, zum anderen *ambivalent* sind. *Zeitkritisch* heißt, dass politische Akteure nicht frei in der Wahl des Zeitpunktes für ihr politisches Entscheiden sind. Vielmehr ergibt sich die Notwendigkeit, oder eben auch die Gelegenheit, zur politischen Entscheidung in besonderen Momenten, die näher beschreibbar sind. Diese Momente werden in diesem Modell *policy windows* genannt. Sie „öffnen“ sich im übertragenen Sinne unter zwei verschiedenen, möglichen Bedingungen. Erstens, weil ein besonderes Ereignis politische Entscheidungsträger dazu nötigt. Etwa eine Krise, oder eine äußere Bedrohungslage. Zweitens, weil besondere Machtressourcen einem politischen Akteur die Gelegenheit geben, nun aktiv zu werden. Das prominenteste Beispiel wäre eine besonders erfolgreich, also mit großem Stimmenvorsprung, gewonnene Wahl.

policy windows

Die übrigen Kernelemente des Multiple-Streams-Modells sind für die Analyse dieser kritischen Situationen im Moment nachrangig. Konzentrieren wir uns auf das „policy window“, also das Gelegenheitsfenster. In der Sicherheitspolitik, so kann man in der Logik des Modells argumentieren, verläuft der Entscheidungsprozess regelmäßig eindimensional. Das heißt: aufgrund eines dramatischen Ereignisses, wie etwa terroristischer Anschläge oder neuer Erkenntnisse der Geheimdienste, öffnet sich ein Gelegenheitsfenster für Sicherheitspolitik. Und die

darauf folgenden sicherheitspolitischen Maßnahmen dürften regelmäßig restriktiver Natur sein, also „Verschärfungen“ bestehender Straftatbestände oder die Erweiterung des bestehenden Anwendungsbereiches einer strafrechtlichen Norm. Im Bereich des Polizeirechts werden polizeiliche Befugnisse erweitert oder neu normiert.

Abbildung 2: Modell eines Gelegenheitsfensters (Policy Window)

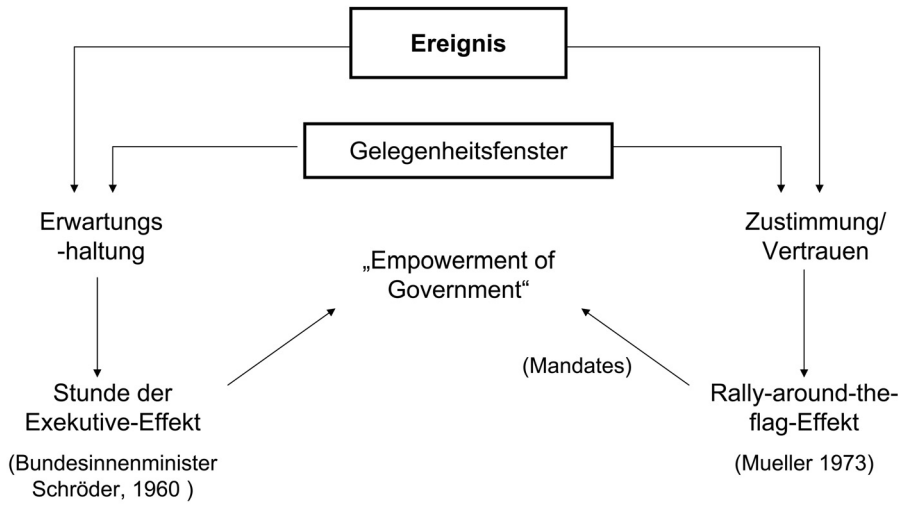


Was aber bedeutet „Dramatik des Ereignisses“? Ereignisse, wie etwa ein terroristischer Anschlag, müssen zunächst einmal eine gewisse Aufmerksamkeitschwelle überschreiten, um überhaupt kommuniziert und zur Kenntnis genommen zu werden. In modernen Mediendemokratien bedeutet das: sie müssen über einen bestimmten Nachrichtenwert verfügen. Zudem müssen die Ereignisse dazu angetan sein, die Bevölkerung zu „einen“ – es darf keine gesellschaftliche Bruchlinie entstehen oder von dem Ereignis verstärkt werden.

Werden die Ereignisse von der Politik als handlungsleitendes Moment anerkannt, ergibt sich ein iteratives Zusammenspiel von Medien und Politik. Politische Akteure, oder genauer: Regierungen, verfügen in diesen Situationen über besondere Fähigkeiten der Interpretation des Ereignisses und entwickeln insofern „Deutungsmacht“. Von Regierungen wird erwartet, dass sie handeln, wenn Bedrohungssituationen auftreten. Sie verfügen über bessere Erkenntnisse zu den Ereignissen und sie verfügen über die Mittel, um den Gefahren entgegen zu treten.

Sie stehen insofern unter Handlungsdruck – das ist die eine Seite – aber ihnen wird dabei auch besondere Aufmerksamkeit und insofern Bedeutung zu teil. Sie können damit rechnen, dass im Gegenzug zur besonderen Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger deren Zustimmung zu allfälligen Maßnahmen zur Bekämpfung der Gefahren zu erwarten ist. Die Zustimmung- bzw. Vertrauenswerte von Regierungen steigen regelmäßig in solchen (akuten) Ausnahmesituationen.

Abbildung 3: Wirkungen des Gelegenheitsfensters



Stärkung der  
Regierung

Aus beiden Wirkungssträngen, der Zustimmung durch die Bevölkerung einerseits und der Deutungsmacht der Regierung (aufgrund der Handlungslogik in Ausnahmesituationen) andererseits, resultiert letztlich eine *Stärkung der Regierung*.

#### 4. Regierungshandeln in der Krise

Die *Erwartungshaltung* der Bürgerschaft bedeutet zunächst einmal, dass allgemein von der Regierung erwartet wird, dass sie „etwas“ unternimmt. Der frühere Bundesinnenminister Schröder nannte dies in den 1960er Jahren sehr zutreffend einmal die „Stunde der Exekutive“. Wenn der Notstand da ist, dann wird die Exekutive handeln müssen – so seine damalige Befürwortung der Notstandsgesetzgebung – und es sei besser, hierfür Regeln vorzugeben, als das Unvermeidliche einfach laufen zu lassen.

Stunde der  
Exekutive

Gleichzeitig rücken in diesen Bedrohungssituationen, zumal wenn sie von außen kommen, die Menschen zusammen – wie eben bereits angedeutet. Taktisch-politische Streitigkeiten treten in den Hintergrund, es tritt ein Effekt ein, den Mueller (1973) als „*Rally-around-the-flag*“-Effekt bezeichnete. Mueller bezog sich insbesondere auf den Korea- und Vietnamkrieg, aber unter der Voraussetzung der „Internationalität“ einer Krise bzw. ihrer die Gesellschaft nicht spaltenden Bedrohungswirkung (wie sie insbesondere bei terroristischen Anschlägen seit 2001 wohl angenommen werden darf) sind seine Erkenntnisse aus den 1960er Jahren nach wie vor gültig.

„Rally-around-the-  
flag“-Effekt

Die Regierung erhält auf diese Weise eine Machtressource, ein Mandat zu handeln – nicht nur aufgrund Erwartungshaltung, sondern auch durch Zustimmung oder Vertrauen. Nun hat Kingdon (1984), der Vater des Multiple-Streams-



Modells, diesen analytischen Zugriff im Hinblick auf *policies* offen gelassen und das Modell insofern als Instrument der policy-Analyse neutral gehalten. Es zeigt sich bei der Betrachtung von Policy-Entscheidungen, dass sein Multiple-Streams-Modell, wenn man es sozusagen „konstruktivistisch“ um die Komponenten „Deutungsmacht“ und „Vertrauens- bzw. Zustimmungsbildung“ erweitert, ganz besonders geeignet scheint, sicherheits- und freiheitspolitische Entscheidungen zu analysieren und zu verstehen.

Besonders interessant ist hier das Zusammenspiel von Medienberichterstattung und kommunikativem Verhalten der politischen Akteure in der Regierung. Denn sie reagieren nicht nur aufgrund eines kommunizierten Bedrohungsszenarios und gedrängt durch die öffentliche Erwartungshaltung. Sie tragen selbst zur Intensivierung oder Verlängerung einer mutmaßlichen Bedrohungs- oder Krisensituation bei, sie erzeugen eine *securitization* des Diskurses. Der erwähnte „Rally-Effekt“ ist insofern sowohl situationsbedingt als auch artifiziell, zumindest wohl insoweit, als Regierungen über ihre Deutung der Situation – begrenzt – die Dauer ihrer verbesserten „Gelegenheitsstruktur“ mitbestimmen.

In Mediendemokratien wird damit eine Reihe von Konsequenzen ausgelöst: Erstens, *Policy-maker* erweisen sich in Krisensituationen als besonders *responsiv* gegenüber der Bevölkerung, oder genauer in den Worten Ernst Fraenkel: responsiv gegenüber dem *empirischen Volkswillen*. Zweitens, dabei geben sie allerdings den Interpretationsrahmen sowohl der „Krise“ als auch die zu ihrer Bewältigung mutmaßlich notwendigen „Maßnahmen“ vor, nämlich Sicherheitspolitik. Die „*securitization*“ des politischen Diskurses bedeutet insofern auch eine „*securitization*“ des policy-making an sich. Sicherheit wird zum dominierenden Wert, der sich auch neue politische Diskursarenen erobert. Diese „*securitization*“ bedeutet einen Machtressourcen-Vorteil. Aus Deutungsmacht wird originäre politische „Durchsetzungsmacht“. Und drittens, verlieren *Parlamente*, als Ort und Hort der politischen Deliberation, der Produktion von, wieder in den Worten von Ernst Fraenkel: „hypothetischem Volkswillen“, angesichts dieser Entwicklung situationsbezogen an Bedeutung. In dem Maße, in dem die „Stunde der Exekutive“ anhält, stehen die klassischen parlamentarischen Verfahren der politischen Willensbildung im Vorfeld formalen Entscheidens unter Druck. Auch hier sprechen die Beratungstage von sicherheitsrelevanten Vorlagen (also: Verschärfungen im Polizei- oder Strafrecht) in bzw. unmittelbar nach Krisen- oder Bedrohungssituationen eine deutliche Sprache. Die plebiszitäre Komponente moderner Demokratien untergräbt die repräsentative.

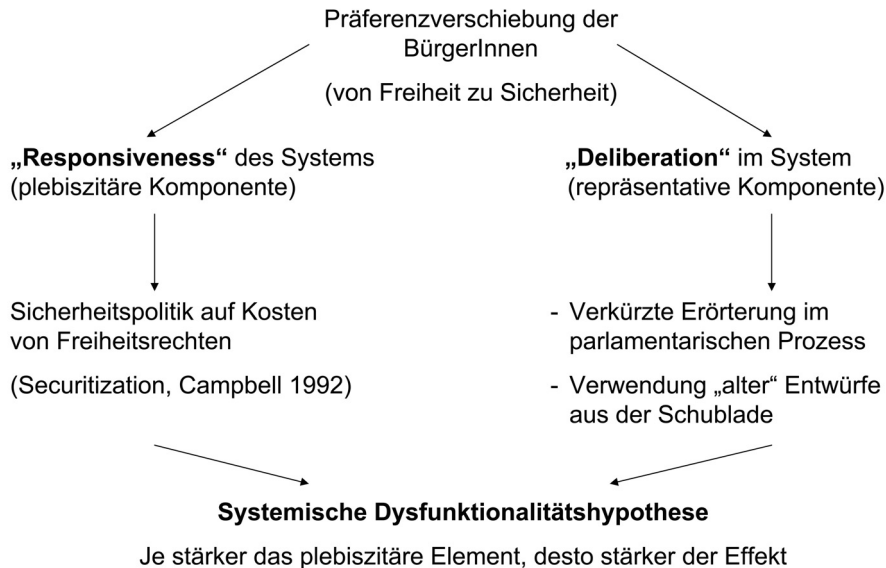
Viertens schließlich verstärken Medien – freilich ungewollt – die Anreize für politische Akteure (in der Regierung), von ihrer Deutungsmacht, die sie in Krisensituationen haben, auch Gebrauch zu machen und policy-Entscheidungen durchzusetzen.

empirischer  
Volkswille

Aus Deutungsmacht  
wird politische  
„Durchsetzungsmacht“

Die plebiszitäre  
Komponente  
moderner  
Demokratien  
untergräbt die  
repräsentative.

Abbildung 4: Funktionales Dilemma repräsentativer Demokratien



## 5. Versagen von Parlamenten und Öffentlichkeit

Vor dem Hintergrund dieser Ablauflogik steht zu befürchten, dass *weder* die Öffentlichkeit, noch die Parlamente einen hinreichenden *akuten Schutz* für Freiheitsrechte bieten.

Die Öffentlichkeit fällt als „Hüter der Freiheit“ aus, weil erstens Ausnahmesituationen die Präferenzen verändern, also den Stellenwert von Freiheitswerten absenken und von Sicherheit erhöhen. Und zweitens, weil die Öffentlichkeit in derartigen Ausnahmesituationen keine „Kontrollfunktion“ einnimmt, sie ist Teil des „*Polizierens*“ (Reichertz 2007). In Ihren Deutungen der jeweiligen Problemlage und der Leistungsfähigkeit der Institutionen zur Herstellung innerer Sicherheit steht sie unter dem Einfluss der Medienlogik, insbesondere der Selektions- und Präsentationslogik. Das Zusammenspiel von politischen Akteuren, die von Inszenierung abhängen, um Legitimation zu beschaffen, und den als eigenständige und nach einer eigenen Logik operierenden Medienakteuren, behindert ausgerechnet in Ausnahmesituationen die kritische Distanz.

Wenn dann Regierungen responsiv auf diese Bedürfnisstrukturveränderung reagieren – eine demokratisch absolut legitime Reaktion – hebeln sie gleichzeitig tendenziell das Parlament als Ort der Reflexion, der Kontrolle, der Genese eines wohlerwogenen allgemeinen Interesses, aus – dies zumindest in modernen Mediendemokratien, in denen sich auch Parlamentarier nicht der unmittelbaren Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit entziehen können.

Wir stellen allerdings auch fest, dass die Kommunikationsstrategien der Regierung zur artifiziellen Verlängerung von Ausnahmesituationen glücklicher-

weise von nur begrenzter Wirkung sind. Man darf vermuten, dass sich derartige Verlängerungstechniken, etwa das permanente Beschwören einer terroristischen Gefahr, die Ausrufung eines „war on terrorism“, die fortlaufende Warnung vor Anschlägen in Verfassungsschutzberichten usw., gewissermaßen „verbrauchen“. Das dysfunktionale Gleichgewicht von Medienlogik, exekutivischem Primat und öffentlicher Loyalität wird instabil. Dabei liegt der Schlüssel zum Verständnis dieser Instabilität bei den Gesetzmäßigkeiten der Medienkommunikation. In diesem „journalistischen Feld“ (Bourdieu 1998) gelten Gesetzmäßigkeiten, die es jedweder Routine schwer machen, im Themenwettbewerb zu bestehen. Mit anderen Worten: Regierungen müssen einen immer höheren Aufwand betreiben, immer neue und größere Gefahren identifizieren, um dieses Thema medienkommunizierbar zu halten. Ökonomisch gesprochen steigen die Grenzkosten. Gleichzeitig setzt ein „Balancing-Bias-Effekt“ (in Analogie zur Klimadebatte, hierzu ausführlich Boykoff/Boykoff 2004) bei den Medien ein, die Medienakteure streben einen journalistischen Ausgleich an und die Kritik an der Regierung – nach einer Phase der Faszination – wird wieder zur berichtenswerten Neuigkeit. Die Präferenz für Freiheitswerte wächst im Verhältnis zur Sicherheit, und Parlamente beginnen wieder, entsprechend ihrer jeweiligen Verfahrensweisen, die Regierungsvorlagen intensiver und zeitaufwändiger zu bearbeiten.

Die Präferenz für Freiheitswerte wächst im Verhältnis zur Sicherheit

## 6. Welchen Schutz der Freiheit bieten die Verfassungsgerichte?

Zunächst einmal scheinen sie in der Tat prädestiniert für die besonders anspruchsvolle Aufgabe, in Ausnahmesituationen, in denen „demokratisch“ die Einschränkung von Bürgerrechten toleriert, und entsprechend der politischen Logik dieser Situationen faktisch durchgeführt wird, als Hüter hoher Verfassungsgüter, wie der Freiheitsrechte, zu fungieren. Ist es doch die vornehmste Aufgabe der Verfassung, in einer hypothetischen (oder auch faktischen) Stunde Null, die eigenen Hände zu binden, um in der Raserei des Moments den Abbruch wichtiger Grundfesten eines Gemeinwesens zu verhindern (Vorländer 2004). Die Aufgabe der Verfassungsgerichte ist es dabei, über diese Selbstbindung zu wachen, also gerade in Momenten der Bedrohung des ursprünglichen Verfassungskonsenses, diesen gegen Minderheiten und Mehrheiten gleichermaßen zu verteidigen.

Nun gibt es einen normativen Leitsatz des römischen Rechts, mutmaßlich ein Ausspruch von Cicero: *Inter arma silent leges*. Oder deutsch: in Zeiten des Krieges schweigen die Gesetze. Dahinter stehen im Kern zwei miteinander verbundene normative Aussagen, die auch auf ihre deskriptive Gültigkeit hin überprüft werden können. Zum einen die normative Überzeugung, dass Kriege von Regierungen unmittelbares, das Gemeinwesen sicherndes Handeln erfordern, und dass hierfür größere Spielräume von Nöten sind, als sie sonst Regierungen eingeräumt werden. Dabei muss es sich nicht unbedingt um Kriege zwischen Staaten handeln, in einem erweiterten Sinne lässt sich diese Maxime auch auf andere, kriegs-gleiche oder kriegs-ähnliche Situationen, also etwa akute terroris-

Inter arma silent leges

tische Bedrohungen oder Bürgerkriegssituationen, anwenden. Zum anderen folgt aber gerade aus der normativ geltenden Ausweitung der Ermessensspielräume der Exekutive zwingend auch, dass deren gerichtliche bzw. verfassungsgerichtliche Überprüfung ebenfalls in den Hintergrund treten muss. Mithin bedeutet das nichts anderes, als dass Beurteilungsspielräume der Verfassungsgerichte bei der Überprüfung von Regierungshandeln dann kleiner zu bemessen sind.

Eine empirische Bestandsaufnahme ist insgesamt schwierig und scheint im Ergebnis ambivalent. Wir haben es mit zwei Hauptproblemen zu tun: Erstens, wann können wir von einem Zustand „inter arma“ sprechen – mithin also auch die Frage: welche Rolle spielt der *Zeitabstand* zwischen Krise und Spruch? Und zweitens, wo finden wir entsprechende Urteile und Beschlüsse?

Am größten ist die Basis sicherlich in den USA. Der frühere Vorsitzende des Supreme Court, William Rehnquist, legte mit einer kleinen Untersuchung 1998 eine erste Bilanz vor. Beginnend mit der Rechtsprechung zum *Civil War* in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, über Fälle der so genannten „red scare“ (kommunistischen Bedrohung) während und nach dem Ersten Weltkrieg und schließlich der Internierung japanischstämmiger Amerikaner und ihrer Angehörigen in der Endphase des Zweiten Weltkrieges, entwirft Rehnquist ein zwiespältiges Bild. Von einem berühmt gewordenen Fall (*Milligan*) des amerikanischen Bürgerkrieges abgesehen, zeichnet sich in der Tat auch empirisch die Gültigkeit des normativ geltenden Dogmas von Cicero ab: Urteile, die in unmittelbarer zeitlicher Nähe zum Kriegsgeschehen, also während der Bedrohungslage, gefällt werden, tendierten zu einer regierungsfreundlichen und im Zweifel „freiheitskontingenten“ Linie. Je weiter der Spruch allerdings von der akuten Bedrohungslage entfernt liegt, desto regierungskritischer und sensibler für Bürgerrechte wird das Gericht. Die Urteile nach dem 11. September 2001 liegen in deutlichem zeitlichen Abstand zu den Anschlägen und stehen insofern als tendenziell bürgerrechtsfreundliche Entscheidungen in Übereinstimmung mit der „timelag“-Gesetzmäßigkeit (*Rasul vs. Bush* 2004; *Hamdi vs. Rumsfeld* 2004; *Rumsfeld vs. Padilla* 2004).

Rehnquist (1998) zieht aus der oben beschriebenen Tendenzaussage eine interessante Schlussfolgerung:

„If, in fact, courts are more prone to uphold wartime claims of civil liberties after the war is over, may it not actually be desirable to avoid decision on such claims during the war?“

Hier verdeutlicht sich die Doppelseitigkeit der Verfassungsrechtsprechung im Bereich der Bürgerrechte: sie dient dem individuellen Schutz des betroffenen Bürgers *und* sie hat Auswirkungen auf die weitere Praxis von Regierung und Parlament. Die erste Funktion ist angesichts des obigen vorläufigen Befundes für die Rechtsprechung des Supreme Court eher skeptisch zu beurteilen: das Verfassungsgericht fungiert also eher nicht als zuverlässiger „Hüter“ der Freiheit für den konkret Betroffenen. Denn in der Situation akuter Einschränkung der Freiheitsrechte fallen Entscheidungen nachteilig für ihn aus; und die bürgerrechtsfreundlichen kommen zu spät. Die zweite Funktion hingegen wird zumindest für die zeitlich nachlaufenden, tendenziell für Bürgerrechte sensibleren Entscheidungen als erfüllt anzusehen sein. Wie nachhaltig allerdings diese Wirkung ist, bleibt zu überprüfen.

## 7. Instabile Ausnahmesituationen als Schutz der Freiheit?

Welche Schlussfolgerungen ziehen wir für die Suche nach einem geeigneten, effektiven Hüter der Freiheit? Der Überblick zu den Verteidigungseigenschaften von Öffentlichkeit, Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit scheint insgesamt eher ernüchternd. Damit ist aber nicht gesagt, dass Gedanken an verbesserte Verfahren etwa im Gesetzgebungsprozess unnütze sind, die Eilverfahren und das praktisch diskussionslose Abnicken von Regierungsvorlagen wenn schon nicht ausschließen, so doch deutlich erschweren. Wenn schon die „Politisierung“ von Entscheidungen nicht hilfreich ist, so ist dies möglicherweise deren „Neutralisierung“ – etwa durch Einschaltung nicht-politischer Institutionen bei beschleunigten Gesetzgebungsvorhaben. Man denke nur an ein, vom Supreme Court 1987 leider vorzeitig eingestelltes, Experiment zur politisch-neutralen Durchsetzung notwendiger Haushaltskürzungen im Wege der so genannten „Sequestration“ (durch den Bundesrechnungshof) auf der Grundlage von Gramm-Rudman-Hollings 1985 (Sturm/Müller 1999). Für die Sicherung von Freiheitsrechten in Krisensituationen wären institutionelle, dem jeweiligen Regierungssystem angepasste Vorkehrungen wenigstens im parlamentarischen Verfahren zumindest überlegenswert. Ohne ein Mindestmaß an politischem Willen zum Widerstand und zum Einsatz für Freiheitsrechte geht es freilich dennoch nicht. Am wirkungsmächtigsten ist allerdings die Situationslogik der Krise selbst. Denn sie ist nicht stabil. So setzen nach und nach die Kontrollmechanismen – der Öffentlichkeit, der Legislativen und auch der Judikativen – wieder ein. Insofern ist der beste Hüter unserer Freiheit vielleicht die *Instabilität dysfunktionaler Policy-Prozesse in Krisensituationen*.

Am wirkungsmächtigsten ist allerdings die Situationslogik der Krise selbst.

### Anmerkung

- 1 Der Autor dankt Martina Schlögel für wertvolle Anregungen. Im Übrigen vertritt der Autor seine persönliche wissenschaftliche Auffassung.

### Literatur

- Alexy, Robert (1994), *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt a.M.  
 Bourdieu, Pierre (1998), *Über das Fernsehen*, Ditzingen  
 Boykoff, Jules/Boykoff, Maxwell (2004), *Balance as Bias. Global Warming and the US*  
 Prestige Press, in: *Global Environmental Change* 14, Nr. 2, S. 125-136.  
 Campbell, David (1992); *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis  
 Glaessner, Gert-Joachim (2003), *Sicherheit und Freiheit*, Opladen  
 Hassemer, Winfried (2002), *Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit. Drei Thesen*, in: *vorgänge* 159.  
 Isensee, Josef (1982), *Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates*, Berlin u.a.  
 Kingdon, John W. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, London  
 Müller, Markus M./Schaal, Gary (2004), *Bürgerliche Freiheitsrechte und die Sicherheit im IT-Zeitalter*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Nr. 4, Schwerpunkt-

- heft „Liberale Abwehrrechte im Zeitalter der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien“, S. 367-378.
- Mueller, John E. (1973), *War, Presidents and Public Opinion*, New York et al.
- Prantl, Heribert (2008), *Der Terrorist als Gesetzgeber. Wie man mit der Angst Politik macht*, München
- Rehnquist, William (1998), *All the Laws but One*, New York
- Reichertz, Jo (2007), *Die Medien als selbständige Akteure*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ)* 12, S. 13-24.
- Sturm, Roland mit Markus M. Müller (1999), *Public Deficits. A Comparative Study of their Economic and Political Consequences in Britain, Canada, Germany and the United States*, London und New York
- Vorländer, Hans (2004), *Die Verfassung. Idee und Geschichte*, München

# Demokratie in Gefahr? Wie man Beteiligungskompetenz zurückerobert<sup>1</sup>

*Claus Leggewie, Jan Schneider*



Claus Leggewie



Jan Schneider

## **Zusammenfassung:**

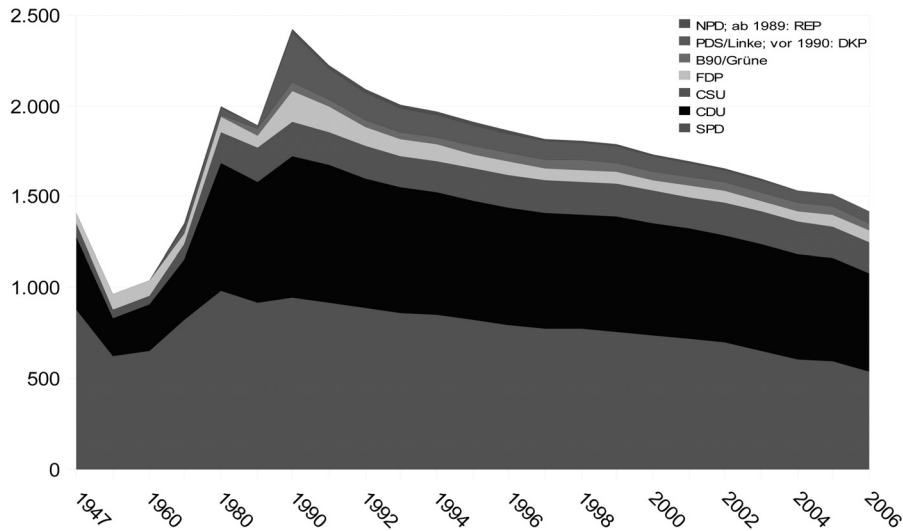
Schlagen der unverkennbare Ansehens- und Vertrauensverlust der politischen Parteien und der Parteipolitiker sowie der Rückgang der organisierten Partizipation in Legitimationszweifel an der Demokratie als Herrschafts- und Lebensform um, wird aus „Politikverdrossenheit“ „Systemzweifel“? Dies würde bedeuten, dass Bürgerinnen und Bürger zu dem Schluss gelangt wären, dass die Demokratie an sich nicht mehr die Kompetenz besitzt, in zentralen, drängenden gesellschaftlichen Fragen wirksame und nachhaltige Problemlösungen zu entwickeln. Welche Möglichkeiten bestehen, diese Situation aufzufangen und aktives Praktizieren von Demokratie zu unterstützen?

## 1. Wie steht es um Demokratie, politisches Institutionenwissen und Partizipation? – Empirische Befunde und offene Fragen

Es scheint unverkennbar, dass Ansehen und Leistungsfähigkeit der liberalen Demokratien in Deutschland und im europäischen Rahmen in den letzten Jahren Schaden genommen haben. Gerade angesichts „großer Themen“ wie Klimawandel, globale Gerechtigkeit und demographische Entwicklung verfestigt sich der Eindruck, der Output des politischen Systems könne den Herausforderungen nicht gerecht werden, das heißt: die Demokratie „liefere“ nicht mehr und verfehle damit eine wesentliche Säule ihrer Glaubwürdigkeit oder Output-Legitimation.<sup>2</sup> Hervorstechend und klar zu identifizieren sind wachsendes und sektoral dramatisches Desinteresse und Frustration hinsichtlich der institutionalisierten Politik und ihrer Repräsentanten, der Parteipolitiker. Es ist kein Zufall, dass das seit rund 20 Jahren als „Politikverdrossenheit“ traktierte und im Übrigen sehr vielschichtige Phänomen schon 1992 zum *Wort des Jahres* gekürt wurde.<sup>3</sup>

Politikverdrossenheit

Anzahl der Parteimitglieder 1947-2006, in Tsd.



Nur eine Erscheinung soll im Blick auf das Thema Demokratiekompetenz exemplarisch herausgegriffen werden, da sie die bisherige Hauptform politischen Engagements betrifft: die Zuordnung zu und Mitwirkung in politischen Parteien. Hier steuert die Bundesrepublik auf Werte ihrer Frühzeit zurück, als nach dem Abflauen der ersten Gründungseuphorie die Nachkriegsparole „Ohne mich!“ galt. Die politischen Parteien haben seit 1990 zusammen rund eine Million Mitglieder verloren (siehe Abbildung); parallel ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten seit den 1980er Jahren von über 30% auf unter 20% gesunken. Andere Phänomene bestätigen diese Regression klassischen Engagements. Im März 2006 fanden in Sachsen-Anhalt Landtagswahlen statt. Von zehn Wahlberechtigten nahmen durchschnittlich nur vier ihre demokratische Verantwortung wahr und gingen wählen. Die 44% von Sachsen-Anhalt markieren einen historischen Tiefpunkt bei der Wahlbeteiligung, bilden aber die Speerspitze eines langjährigen Trends bei Landtagswahlen in Deutschland, bei denen man eine Art „Veröstlichung“ feststellen kann.<sup>4</sup>

Wahlbeteiligung

Der Osten zeigt dem Westen seine Zukunft: Auch in den großen Flächenländern Westdeutschlands scheint es für den Wählerschwund kein Halten zu geben: In Baden-Württemberg gingen im gleichen Jahr nur gut 53% der Wähler zur Urne. Dass mit einem 50%-Wählerquorum die kritische Masse demokratischer Partizipation in einem Gemeinwesen zumindest erreicht, wenn nicht gar unterschritten sein dürfte, liegt auf der Hand, aber die im Vergleich hohe Beteiligung bei Bundestagswahlen muss auch erwähnt werden: Hier fiel die Beteiligungsquote erstmals zwischen 1983 (89%) und 1987 (84%), und abermals 1990 (78%) deutlich ab, um dann wieder bis auf 82% im Jahr 1998 zu steigen. Bei den Wahlen 2002 und 2005 ging sie erneut zurück auf zuletzt knapp 78% ein gutes Normalmaß konventioneller Partizipation. Die Deutschen gehen wählen, wenn es um etwas geht; aber sie vermögen immer weniger einzusehen, dass es



bei Kommunal-, Landtags- und Europawahlen tatsächlich um etwas geht – und noch weniger, sich dafür als Kandidatinnen und Kandidaten zur Verfügung zu stellen.

## Unzufriedene Demokraten

Aber schlagen der unverkennbare Ansehens- und Vertrauensverlust der politischen Parteien und der Parteipolitiker sowie der Rückgang der organisierten Partizipation in Legitimationszweifel an der Demokratie als Herrschafts- und Lebensform um, wird aus „Politikverdrossenheit“ nun „Systemzweifel“? Dies würde bedeuten, dass es sich um mehr handelt als den Verdruss gegenüber bestimmten politischen Eliten oder der „politischen Klasse“, den Akteuren im demokratischen System. Vielmehr wären Bürgerinnen und Bürger zu dem Schluss gelangt, dass die Demokratie an sich nicht mehr die Kompetenz besitzt, in zentralen, drängenden oder als problematisch wahrgenommenen gesellschaftlichen Fragen wirksame und nachhaltige Problemlösungen zu entwickeln. Dem entgegen steht die, wenn auch im Gesamteffekt nur bescheidene, Kompensation des Verfalls herkömmlicher durch unkonventionelle Partizipation, bei der vor allem das ehrenamtliche Engagement hervorsteht.

## Partizipation und Bürgerbild

Hinsichtlich des Wissensstandes um Demokratie und politische Prozesse weisen empirische Untersuchungen bei Jugendlichen wie bei Erwachsenen auf erhebliche Lücken und Fehlverständnisse hin.<sup>5</sup> Sicher darf man nicht die in allen Bereichen demokratiekompetente Bürgerschaftlichkeit postulieren. Doch ist die Frage, welches Wissen, welche Kompetenzen und welche Motivationen die Bürger in einer Demokratie eigentlich benötigen – gewissermaßen welchen „Anforderungen“ sie gerecht werden sollten – weder analytisch noch normativ geklärt. Übereinstimmung besteht jedenfalls insoweit, als dass Aktivbürgerschaft im Sinne einer breiten und stetigen Teilnahme möglichst aller an politischen Prozessen weder ein realistisches, noch ein der liberalen Demokratie angemessenes Ziel sein kann. Das Bild des demokratisch kompetenten Bürgers kann somit (in Anlehnung an Wilhelm Hennis' Bürgerbegriff<sup>6</sup>) das des intelligenten Zuschauers beim Fußballspiel sein, der erwartet, dass gut gespielt wird, der die Regeln kennt, Regelverstöße wahrnimmt und dann entsprechend pfeift. Die Voraussetzungen dafür sind durchaus gegeben: Das Gros der Deutschen und Europäer ist politisch in einem historisch einmaligen Maße informiert, nicht zuletzt durch die ausgeprägte (Print-)Medienlandschaft, die aufstrebende Radio-Informationskultur sowie die Informations- und Interaktionsmöglichkeiten des Internet, die insbesondere in der „Blogosphäre“ eine neue diskursive Intensität und Dichte zu einzelnen Themen bieten. Die aufklärende und informierende Wirkung des elektronischen Mediums Fernsehen hat dagegen in dieser Hinsicht keinen Qualitätssprung vollzogen. Gleichzeitig ist auch das formale Bildungsniveau, gemessen etwa an den schulischen Abschlüssen oder der Anzahl der Stu-

der intelligente  
Zuschauer beim  
Fußballspiel

dierenden, so hoch wie nie zuvor. Im „Pfeifen“ besteht indes der entscheidende Schritt vom lediglich informierten, verstehenden und vielleicht im privaten Umfeld kommentierenden Medienkonsumenten („reflektiver Zuschauer“) zum interventionsfähigen Bürger. Zum politischen Interesse und dem Wunsch zur Teilnahme kommen dann das Selbstvertrauen und die Selbstachtung hinzu, mit politischer Aktivität ggf. auch Belastungen auf sich zu nehmen, sowie der Glaube an den eigenen Einfluss.<sup>7</sup>

Eine Demokratie der gut informierten und ggf. interventionsfähigen Bürger erlaubt es ihren Mitgliedern, sich (temporär) vom politischen Geschehen und der aktiven Partizipation zurückzuziehen – solange ein Grundstock an demokratischen Werten und Tugenden internalisiert wurde und aufrechterhalten wird. In diesem Verständnis kann Demokratie auch als Herrschaftsform wertgeschätzt werden, die es den Bürgern zu jedem Zeitpunkt erlaubt, kollektiv mit zivilen Mitteln Widerspruch gegen eine als lästig empfundene Politik zu formulieren und ggf. die Regierenden „abzuwählen“ und somit Herrschaft loszuwerden. Die Diagnose steigender politischer Apathie und Indifferenz hinsichtlich des Institutionensystems muss daher nicht zwangsläufig zu Alarmismus führen, sind doch bei entsprechender Betroffenheit oder gewecktem Enthusiasmus durchaus partizipative Engagementformen in Vereinen und Initiativen auch von solchen Menschen beobachtbar, die sich im Hinblick auf originär politische oder parteipolitische Partizipation eher passiv verhalten. In diesem Zusammenhang können u.a. die Vielfältigkeit, professionelle Organisationsform, Vernetzung und Expertise von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) zu allen nur denkbaren Themen und Fragen (insbesondere im Bereich des Konsums) hervorgehoben werden, die als Formen politischer Beteiligung über egoistische Motive hinausgehen und nicht auf die Ebene der nationalstaatlichen Demokratie beschränkt sind. Vernetzte NGOs binden große Zahlen von Menschen ein, agieren aber teilweise unterhalb der Schwelle einer breiten öffentlichen Wahrnehmung.

Nicht-Regierungs-  
organisationen

Jugendliche

In diesem Segment der Partizipation ist auch die Gruppe der Jugendlichen stark vertreten, und zwar sowohl bezogen auf ein relatives Desinteresse an Politik, als auch im Hinblick auf „nicht-politische“, aber dennoch demokratisch relevante Engagementformen. Empirische Untersuchungen zum Interesse an Politik und zur Wahrnehmung und zum Umgang mit demokratischen Grundsätzen bei Schülerinnen und Schülern verschiedener Schulformen dokumentieren eine deutliche Distanz zur demokratisch-institutionellen Realität (zumindest wenn einschlägige Items zum Politikinteresse abgefragt werden) und ein gewisses Misstrauen gegenüber den zu erwartenden Leistungen des politischen Systems. Hingegen ist auf der Einstellungsebene eine recht hohe Bereitwilligkeit feststellbar, an im weitesten Sinne „politisch“ zu nennenden Handlungen zu partizipieren. Für die Demokratie als politisches System scheint eine solide Legitimitätsbasis zu bestehen und ein demokratisches Wertefundament gelegt zu sein, das grundsätzlich den Anspruch Jugendlicher implizieren kann, tolerant zu sein, Gleichberechtigung zu unterstützen und im Sinne einer demokratischen Lebensform zu handeln.<sup>8</sup> Deutlich wird hier John Deweys Unterscheidung zwischen *Demokratie als Herrschaftsform* und *Demokratie als Lebensform*. Demokratie als Lebensform steht bislang – zumindest in quantitativer Breite – außerhalb jeden Zweifels.

## Demokratieabstinenz durch Exklusion und Selbst-Exkludierung

Aber auch hier kann man nicht einfach Entwarnung geben. An den gesellschaftlichen Rändern ist Demokratie nicht mehr manifest verankert, und diese „Ränder“ werden demografisch und politisch-kulturell wachsen und den Kern affizieren, wenn man der Erosion nicht entgegenwirkt. Ohne dabei Pauschalierungen oder feste Zuschreibungen vorzunehmen, lassen sich fünf „Problemgruppen“ identifizieren, die sich überdies nicht auf die Jugendlichen beschränken:

- Ostdeutsche, die unter dem Eindruck eines (in ganz „Ostmitteleuropa“ zu beobachtenden) Nationalpopulismus rechter und linker Provenienz stehen;
- einheimische „Unterschichten“ oder „Ausgeschlossene“, bei denen sich Anomiephänomene und Arbeitsmarktliberalisierungen auswirken,
- Migrationsverlierer, vor allem junge männliche Türken und Spätaussiedler, die unter Erscheinungen von Bildungsarmut und Diskriminierungserfahrungen leiden, sowie
- islamistische Muslime, die ungeachtet ihres Bildungsstatus eine radikale Kritik der westlichen Moderne unter Einschluss der Demokratie als Herrschafts- und Lebensform vornehmen.
- Nicht zu übersehen ist schließlich eine zahlenmäßig geringfügige, als Meinungsführer und Multiplikatoren aber sehr beachtliche Gruppe, das demokratie- und staatsabgewandte Management, das verbunden mit Eliten-Arroganz eine deutliche Unterschichtsverachtung an den Tag legt.

Die entscheidenden Variablen sind hier also bildungsökonomischer Natur, und es war seit langem zu erwarten, dass wachsende sozio-ökonomische Konkurrenz und Ungleichheit letztendlich auf Ansehen und Praxis der Demokratie durchschlagen würden.

wachsende sozio-  
ökonomische  
Konkurrenz

Wenden wir uns den Gruppen – und hier vor allem den Jüngeren – näher zu: Aus einer vergleichenden Studie geht hervor, dass nicht-deutsche Jugendliche und junge Erwachsene – trotz fehlenden Wahlrechts – in ihren politischen Orientierungen und Verhaltensweisen keine maßgeblichen Unterschiede zu deutschen aufweisen, d.h. die Voraussetzungen für eine demokratiepolitische Integration grundsätzlich gegeben sind. Zwar sind das allgemeine politische Interesse und die Bereitschaft zu politischem bzw. zivilgesellschaftlichen Engagement im Durchschnitt schwächer ausgeprägt, was primär auf den Mangel an Ressourcen und Gelegenheiten zurückzuführen sein dürfte. Zudem werden die Unterschiede zwischen deutschen und nichtdeutschen jungen Leuten umso geringer, je höher die Schulbildung ist.<sup>9</sup> Aus Schilderungen von Lehrerinnen und -lehrern an Hauptschulen mit hohem Anteil von Migranten geht jedoch hervor, dass Demokratie als Prinzip und Lebensform zwar grundsätzlich für richtig erachtet wird, jedoch deutliche Zweifel darüber bestehen, ob es mit ihrer Anwendung tatsächlich so weit her ist, d.h. ob wirklich alle gleichberechtigt sind oder möglicherweise doch Benachteiligungen für einzelne Gruppen bestehen. So hat sich der Negativtrend in der Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher in den letzten Jahren fortgesetzt, und ihre Vermittlungschancen auf dem Ausbildungsstellenmarkt schwinden weiter; die Ausbildungsquote unter den 18-21-

nicht-deutsche  
Jugendliche und  
junge Erwachsene

Jährigen sank von 34% im Jahr 1994 auf nur noch 23% im Jahr 2006 – und dies nicht etwa, weil ein wesentlich größerer Teil nun studiert.<sup>10</sup> Kann diese Entwicklung nicht bald an einen Wendepunkt geführt werden, steht zu befürchten, dass der über Jahre „erlernte“ Ausschluss sich u.U. in relativ abgekoppelten Parallelgesellschaften verfestigt, in denen de facto ein struktureller Ausschluss von Ausbildungsmöglichkeiten stattfindet, der Zugang zu Beschäftigung jenseits der „ethnischen Nischenökonomie“ Mangelware und der Demokratiefrost endemisch werden können.

Migrationsverlierer

Der Soziologe Heinz Bude weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es eine unklare Anzahl von Migranten gibt, die sich in solcher Art Verlierertum zu radikalisieren scheinen und von der „Mehrheitsklasse“ als eine Gefahr für den sozialen Zusammenhalt betrachtet werden. Gerade in der zweiten oder dritten Generation seien diese Migrationsverlierer anzutreffen, da es für sie objektiv wie subjektiv schwieriger sei, Bildungs- und Berufschancen zu ergreifen, die ihren individuellen Status und ihre materielle Lebenslage verbessern. Im Gegensatz dazu habe es die Elterngeneration leichter gehabt, ihre Stellung als angeworbene Arbeiter als Aufstieg zu empfinden – sie selbst begegnen ihren Kindern wiederum mit hohen Erwartungen. „Daher haben wir besonders bei den Heranwachsenden mit Migrationshintergrund, die sich als die Ausgegrenzten empfinden, keine willige Adaption an unsere ‚Leitkultur‘ und keine freudige Partizipation an unsere Demokratie zu erwarten.“<sup>11</sup>

Managerkaste

Auf der anderen Seite des ökonomischen Spektrums proben jedoch auch eine nicht unbedeutende Managerkaste sowie die wachsende Gruppe der Leistungsindividualisten unter einer libertären Fahne den Selbstausschluss von demokratischen Werten und staatspolitischer Verantwortung. Sie „lieben den Markt, hassen den Staat und glauben, daß jeder seines Glückes Schmied ist. Der Begriff des Bürgers hat bei ihnen mehr mit freier Fahrt als mit sozialer Verantwortung zu tun.“<sup>12</sup> Gekoppelt an neo-liberale Überzeugungen ist ein kleiner Teil der leitenden Figuren im Management und in den Unternehmen durch deutlich anti-etatistische und demokratiefeindliche Tendenzen, eine Verachtung demokratischer Akteure sowie vulgär-propagandistische Kritik der sozialstaatlichen Verhältnisse gekennzeichnet.<sup>13</sup> Und hier wachsen Unterschichtenpopulismus und Oberschichtenarroganz auch demokratieschädlich zusammen. Das mittelständische liberale Bürgertum, historisch *der* Träger von Demokratie, schrumpft oder opfert seine Liberalität.

Spätaussiedler

Auch unter den Spätaussiedlern finden sich Gruppen, deren erfahrene Benachteiligung in der damaligen Sowjetunion, Unerfahrenheit mit demokratischen Partizipationsformen und vorenthaltener politischer Bildung im Anschluss an die Migration sie empfänglich für Radikalisierung und Ablehnung demokratischer Lebensformen machen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund solcher Befürchtungen im Hinblick auf muslimische Bevölkerungsgruppen sind z.B. auch Untersuchungen wie die jüngst durch das Bundesinnenministerium vorgelegte Studie über politische Einstellungsmuster und Handlungsorientierungen von in Deutschland lebenden Muslimen sowie Foren des Dialogs wie die Deutsche Islamkonferenz oder Konferenzen über bürgerschaftliches Engagement von Muslimen entstanden.<sup>14</sup>

## 2. Was ist Demokratiekompetenz, wie könnte man sie fördern?

Unter Politikern und Politikberatern werden Lösungswege aus dem Verdrossenheits-Dilemma primär in zwei Richtungen gesucht: Einerseits möchten sie wechselseitiges Vertrauen zwischen Politikern und Wählern durch verbesserte Kommunikation wiederherstellen, andererseits betreiben sie institutionelle Reformen, die das System der parlamentarischen Demokratie attraktiver machen sollen, unter Einschluss direkt-demokratischer Verfahren.<sup>15</sup> Eine Vorfrage bleibt dabei unbeantwortet: Wesentlich ist beim Aspekt der Wahlenthaltung, über welches Politikbewusstsein die Person, die nicht und niemals wählt, überhaupt verfügt. Denn womöglich stellt Abstinenz selbst eine rationale und reflektierte politische Handlung dar. Wie vergleichende Studien zeigen, beeinflussen eine Vielzahl von Faktoren und sozialstrukturellen Merkmalen die Entscheidung, von der Wahl fernzubleiben.<sup>16</sup> Nur wenn es sich tatsächlich um Verhalten handelt, das aufgrund von Nichtwissen, von mangelnden Vorstellungen über Demokratie oder Antipathie zustande kommt, ist politische Bildung überhaupt aufgerufen, mentale und kognitive Voraussetzungen zu schaffen, damit Bürger (wieder) partizipieren können. Es herrscht Skepsis vor, ob politische Bildung im Hinblick auf die Verankerung von Demokratie als Lebensform möglicherweise ein stumpfes Schwert sei, da sich die Lebensformen vornehmlich durch andere Instanzen und Faktoren wie Familie und kulturell-religiöser Hintergrund herausbilden. Übereinstimmung besteht aber dahingehend, dass demokratische Auseinandersetzungen und politische Kultur nicht mehr an feste Orte und Instrumente wie Parteien und Bürgerinitiativen gekoppelt sein müssen, sondern neue Formen und Foren identifiziert werden müssen, in denen verbindliche Auseinandersetzungen stattfinden können. Um zu verhindern, dass sich strukturell große Gruppen exkludiert fühlen oder in bestimmten urbanen Räumen sogar Mehrheiten „abgehängt“ werden, muss gerade im kommunalen Rahmen die Erfahrung vermittelt werden, dass politische Partizipation echte *Wirksamkeit* bedeuten kann. In vielen Fällen ist frustriertes Rückzugsverhalten bei Wahlen oder sonstiger Partizipation gar kein kognitives oder Wissensproblem, dem mit „klassischer“ politischer Bildung begegnet werden könnte. Vielmehr scheint es eine Reaktion auf Enttäuschungs- oder Frustrationserfahrungen bei solchen Bürgern zu sein, die grundsätzlich partizipationsaffin sind, auch über politisches Institutionenwissen und kognitive Ressourcen verfügen – denen allerdings das „Wissen zum wie“ fehlt, d.h. die praktisch-instrumentellen Demokratiekompetenzen um ihre Ideen und Engagementvorstellungen politisch wirksam werden zu lassen. Will sagen: Die schiere Fähigkeit, eigene Interessen wirksam zu artikulieren und in der politischen Auseinandersetzung durchzusetzen, ist abhanden gekommen, „Politik“ wird ein opaker Raum.

verbesserte  
Kommunikation

institutionelle  
Reformen

praktisch-  
instrumentelle  
Demokratie-  
kompetenzen

## Schulalltag als Ort der Vermittlung demokratischer Kompetenzen

Auch wenn wir Demokratiedefizite nicht speziell bei Schülern und Schülerinnen oder allgemein jungen Erwachsenen suchen und sich die Vermittlung von und Anstiftung zu praktischer Handlungskompetenz in der Demokratie nicht allein auf diese Altersgruppe beschränken darf, konzentriert sich die Frage nach der (pädagogischen) Vermittlung von Demokratiekompetenzen fast automatisch auf frühe und mittlere Sozialisationsphasen, insbesondere auf Studierende, Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufen I und II, sowie auf Kinder im Grundschul-, Vorschul- bzw. Kindergartenalter.<sup>17</sup> Diskutiert wird seit Jahrzehnten, den Zeitpunkt der politischen Mündigkeit durch Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre vorzuziehen; empirische Analysen der Jugendforschung zeigen, dass dieser Schritt im Hinblick auf die politische Reife von Jugendlichen durchaus zu rechtfertigen ist, aber für sich allein keine allzu großen Effekte auf Phänomene der Indifferenz, Politikverdrossenheit und Wahlabstinenz zeitigen würde.<sup>18</sup> Breiter Konsens herrscht darüber, dass der für alle Kinder und Jugendlichen verbindliche *Lernort Schule* – und zwar die allgemeinbildende, stadtteilbezogene Regelschule – die günstigsten Voraussetzungen für die konzeptionell geleitete Vermittlung nachhaltiger Demokratiekompetenz bieten soll. Auch wenn konkurrierende Sozialisationsagenturen wie das Elternhaus aus kulturellen oder religiösen Gründen „dagegenarbeiten“, scheinen die Möglichkeiten zur Einübung einer Streitkultur und zur Internalisierung von demokratischen Grundwerten und Rechten am ehesten im heteronomen Klassenverband deutscher Haupt-, Real- oder Gesamtschulen gegeben zu sein, die den Pluralismus der Gesellschaft abbilden.

Die „harte“ schulische Wirklichkeit ist oft anders. Wo religiös oder „kulturell“ begründete Schulkonflikte im Zusammenhang mit muslimischen Schülern auftreten, stellen sich hohe Anforderungen an Demokratiekompetenz, gerade auch für Lehrer. Wie man am Beispiel *Verweigerung der Teilnahme am Schwimmunterricht von weiblichen Muslimen* zeigen kann, sind solche Wertkonflikte in hohem Maße demokratierelevant: Der Anspruch des Staates bzw. der Schule trifft auf den Anspruch einer Schülerin bzw. der Familie. Ein gangbarer Weg liegt hier in der Pflege einer klaren Dialogstrategie, in welcher der Dissens deutlich und mit Verweis auf die Konsequenzen angesprochen, aber auch um Lösungen verhandelt wird; diese halten einerseits Anerkennung, Integrität und Würde der Betroffenen aufrecht, verhelfen andererseits einem durch die freiheitlich-demokratische Grundordnung gesetzten Wert zur Durchsetzung, indem ein Verstoß gegen die allgemeine Schulpflicht benannt und sanktioniert wird. Im Hinblick auf wechselseitige Akzeptanz und Nachhaltigkeit des erzielten Verhandlungsergebnisses sind solche auf der Mikro-Ebene des schulischen Alltags gefundenen Lösungen einer gerichtlichen Entscheidung (wie z.B. jüngst durch das Düsseldorfer Verwaltungsgericht)<sup>19</sup> sicherlich überlegen.

Man mag diesen prozedural-demokratischen Konfliktregelungsmechanismus als unzureichend empfinden, da er keine allgemein verbindliche Lösung, sondern immer nur punktuelle Kompromisse schaffen kann. Vertreter einer Gegenposition sehen im uneingeschränkten Bezug auf das Grundgesetz eine *conditio sine qua non* der demokratischen (Schul-)Kultur, so dass in ihren Augen kom-

Herabsetzung des  
Wahlalters auf 16  
Jahre

Lernort Schule

hohe  
Anforderungen an  
Demokratie-  
kompetenz, gerade  
auch für Lehrer

promisshafte und temporär tragende Lösungskompromisse bei religiös-kulturellen oder religiös-politischen Konflikten unbefriedigend bleiben müssen. Weiter helfen kann hier die Differenzierung zwischen Einstellungs- und Verhaltenskonformität: Solange Verhaltenskonformität im Rahmen der rechtlichen Grundlagen (Grundgesetz) gewährleistet bleibt, bleiben individuell abweichende Auffassungen, Normen und Werte unbedeutend.

## Konzepte von Demokratiekompetenz

Definitionen und Ansätze zur Vermittlung von Demokratiekompetenz werden in Deutschland erst seit wenigen Jahren intensiv diskutiert, überwiegend in der Politikdidaktik bzw. in der schulischen und außerschulischen Politischen Bildung. Zum Teil gehen sie aus breit angelegten Initiativen wie dem Programm *Demokratie lernen und leben* der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) hervor,<sup>20</sup> das als Reaktion auf krisenhafte jugendpolitische Entwicklungen (wie das Anwachsen von Gewalt, Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus sowie zunehmende Politikerverdrossenheit und Politikdistanz) im ersten Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung aufgelegt wurde. Dieses Programm sollte den institutionellen Kern der Schule entwickeln hin zu einer demokratischen und an Partizipation orientierten Gestaltung des schulischen Alltags und der Öffnung bzw. Kooperation der Schule in Bereichen der Zivilgesellschaft. Der Kompetenzbegriff hat jedoch insbesondere infolge des „PISA-Schocks“ und der damit verbundenen Debatte um nationale Bildungsstandards Einzug gehalten. Aufgrund der Länderzuständigkeit bei der Lehrplanentwicklung wurde dabei zunächst äußerst heterogen mit dem Kompetenzbegriff bzw. bestimmten Kompetenzmodellen umgegangen. Ende 2002 hat jedoch die länderübergreifende Kultusministerkonferenz (KMK) mit der Entwicklung von Bildungsstandards für verschiedene Fächer und Schulformen begonnen und zahlreiche Arbeitsgruppen eingesetzt. Diese orientieren sich an fachdidaktisch etablierten Kompetenzmodellen für die Bereiche Mathematik, Deutsch und Leseverständnis, Naturwissenschaften sowie Fremdsprachen. Die Entwicklung und Implementation von Bildungsstandards für andere Fächer – z.B. für den Politikunterricht bzw. für fächerübergreifende Demokratiekompetenz – gilt hingegen als ein längerfristiges Projekt und wurde von der KMK zurückgestellt.<sup>21</sup>

Demokratie lernen  
und leben

Dabei haben Vertreter der politischen Fachdidaktik durchaus Kompetenzmodelle entwickelt, die in die allgemeine Diskussion über schulische Lernstandards hineingehören. Nicht zuletzt aufgrund ihrer relativ raschen Ausarbeitung in verschiedenen informellen Zirkeln gelten diese Modelle als noch nicht ausgereift und sind innerhalb der Disziplin umstritten. Während die einen stärker an einem Begriff der *Politikkompetenz* anknüpfen und die institutionellen Funktionslogiken des politischen Systems sowie die assoziierten demokratischen Bürgertugenden und deren Erlernen als Kompetenzziele in den Blick nehmen, vertreten andere Ansätze ein ganzheitlicheres und von einem normativen Kanon geleitetes Bild von *Demokratiekompetenz*.<sup>22</sup>

## Mangelnde Wissensbestände über Politische Funktions- und Partizipationsweisen

Arbeitswelt als  
Lernfeld für  
demokratische  
Prozesse

Es geht also auf allen Ebenen darum, einen pragmatischen Zugang zu Demokratiekompetenz (wieder) zu ermöglichen; in weiten Bereichen der Bürgerschaft besteht ein ganz konkreter Mangel an Wissen darüber, wie politische Anliegen überhaupt wirkungsvoll vorgebracht werden können, welche Zugänge zu den vorhandenen Instrumentarien politischen Handelns es gibt und wie sie konkret zu nutzen sind. In der schulischen und außerschulischen Bildung können moderne Formen des projekt-, planspiel- oder authentizitätsorientierten Lernens an Alltagsbeispielen, die den Weg zur praktischen Politik bahnen, hilfreich sein. Weithin unterschätzt dabei wird die Relevanz der Arbeitswelt als Lernfeld für demokratische Prozesse, in der sich, trotz des vermeintlichen Ende der „Arbeitsgesellschaft“, weiterhin ein Großteil der Bevölkerung tagtäglich aufhält und sich für eigene Interessen einsetzt oder einsetzen will. Als Akteure wären hier die Gewerkschaften (wieder) viel stärker gefordert, Orientierung zu geben, wie Betriebsräte oder die organisierte Arbeiterschaft jenseits formaler Gerüste wie Tarifverträge ihre individuellen Interessen als Arbeitnehmer aktiv wahrnehmen können und wie sich demokratische Durchsetzungschancen, auch jenseits des Arbeitsplatzes, also im Stadtviertel, in der Gemeinde und in den sozialen Netzwerken erhöhen lassen. Notwendig ist in jedem Fall zweierlei: Konkrete Wissensvermittlung über Funktionsweisen des (kommunalen) politischen Systems, um Ansatzpunkte für partizipatives Handeln identifizieren zu können, sowie die Vermittlung von strategischen, sozialen und interaktiven Kompetenzen, um Beteiligung auch effektiv praktizieren zu können.

### 3. Demokratie heute aktiv praktizieren – Handlungsfelder und offene Fragen

gefühlte  
Partizipation

Als so genannte „Mediendemokratie“ ist Volksherrschaft eingespannt in mediale, vor allem visuelle Übersetzungen. Politik konkurriert dabei mit anderen Medienangeboten und Präsentationsformaten, die zweifellos mehr *appeal* besitzen. „Wo ist Demokratie sexy?“ fragen Medienmacher und verweisen, durchaus zu Recht, auf unansehnliche Bild-Stereotypen des politisch-institutionellen Alltags, mit denen vor allem das Fernsehen aufwartet. Beispiele dafür sind die karikaturhaft wirkenden *Shakehands* oder auch die *Catwalks* von Politikern, die sogar eine Bundeskanzlerin beschreitet, damit Information visuell unterfüttert werden kann. Wesentlich problematischer noch ist die Suggestion aktiver Beteiligung durchs bloße Zuschauen – selten wusste das Publikum mehr als heute, aber es bleibt auf der Couch sitzen. Die „gefühlte Partizipation“ ist jedenfalls weit stärker als die tatsächliche, und diese Schiefelage wird unterstützt durch die Allzuständigkeitsanmutung, die Politikerauftritte erzeugen – mit dem Effekt wachsender Enttäuschung über die in Wahrheit eher schwindende Zuständigkeit vor allem staatlicher Politik bei akuten und vor allem langfristigen Problemfällen.



Das führt wohl zum Kern der Demokratieskepsis und dem tieferen Grund, warum sie noch zunehmen und eventuell bedrohlich werden könnte. Globalisierung und Entstaatlichung haben einen effektiven Machtverlust bewirkt, und in vielen Teilen der Welt ist Staatlichkeit ganz generell am Ende, so dass sich Demokratisierung – eine ebenso starke Tendenz des 20. Jahrhunderts – auf die Abhaltung von Wahlen ohne menschenrechtliche und rechtsstaatliche Fundamente beschränken könnte, also auf eine Tendenz zur illiberalen Demokratie. Wenn dann also selbst höchste Partizipationsbereitschaft frustriert wird durch eine wachsende Vielschichtigkeit, Vernetzung und Folgelastigkeit des politisch-ökonomischen Entscheidungsfeldes, wenn zudem noch Kontingenzen und nicht-lineare Entwicklungen die Berechenbarkeit demokratischer Politik unterminieren, dann entkoppelt sich womöglich auch der Konnex zwischen Kapitalismus und Demokratie. Erfahrungen „defekter Demokratie“ und „gescheiterter Staatlichkeit“ summieren sich dann möglicherweise zu Entwicklungsalternativen gelenkter Demokratie und autoritärer Modernisierung, die außerhalb der westlichen Hemisphäre auch normativ unterfüttert werden. In dieser Hinsicht sind die wichtigsten „Tigerstaaten“ und künftigen Leitgesellschaften in Asien weit entfernt von Normen wie Prozeduren westlicher Demokratie.

Manche sehen Chancen für eine Wiederbelebung bürgergesellschaftlicher Partizipation in Ansätzen der Konsumentenverantwortung und sie stellen die These auf, Verbraucherkompetenz eigne sich hervorragend dazu, handwerkliche Demokratiekompetenz zu erlernen, etwa mit der nur scheinbar trivialen Frage: „Wie erreiche ich, dass wir unsere Schule durch eine lokale Bio-Molkerei beliefern lassen?“ In diesem Sinne drängen sich Fragen des Klima- und Artenschutzes im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts auf und eröffnen neue Möglichkeiten des Engagements, sowohl in politischer als auch zivilgesellschaftlicher Hinsicht. Im digitalen Zeitalter der „Generation Bild“ sind hier auch neue Möglichkeiten einer demokratischen Protestkultur auszumachen, etwa wenn aufgrund des Wissens um die Allgegenwärtigkeit von (digitalen) Foto- und Fernsehkameras besonders kreative und visualisierbare Formen der Demonstration gewählt werden. Eventuell erlebt man bald eine zweite, diesmal breitere Umweltschutzbewegung unter den Auspizien des Klimawandels und damit verbunden eine luzide Revitalisierung der partizipatorischen Demokratie. Kommunikative Online-Netzwerke wären für viele Bereiche und Ebenen zur Herausbildung solcher Engagement-Wellen nützlich; im Hinblick auf demokratische Partizipationsformen scheinen jene Fälle besonders interessant, in denen sich Gemeinschaften mit kollektiv vertretenen oder diskutierten Interessen erst im Prozess der Online-Kommunikation als virtuelle Communities konstituieren – und dort auch weiterbestehen und politisch agieren.

Verbraucherkompetenz

Klima- und Artenschutz

## Die neuen Medien

Eine Chance für die Einübung öffentlicher Diskurspraktiken als Teil von Demokratiekompetenz bieten die nutzer-orientierten Applikationen der neuen elektronischen Medien (Web 2.0), welche die direkte und reflexive Kommunikation auch unter Abwesenden ermöglichen und besonders geeignet sind für

Web 2.0

## lokale Medien

globale Politikagenden.<sup>23</sup> Auch lokale Medien, die bisher nahezu ausschließlich auf den Print-Zeitungsmarkt ausgerichtet waren, haben Online-Portale für sich entdeckt, da im Rahmen von lokaler politischer Berichterstattung und der direkten Betroffenheit einzelner Bürger im Kleinen oftmals ein höheres Maß an Kommunikations- und Aktionsbereitschaft festzustellen ist. Das Streben nach Publizität bzw. der Drang, die eigenen, vermeintlich „unerheblichen“ Formulierungen für alle Welt lesbar im Internet veröffentlichen zu sehen (*user-generated content*) kommt beidem entgegen.

## Medienkompetenz

Ein Potenzial für die Nutzung vorhandener Medienkompetenzen scheint vor allem bei der jungen Generation zu liegen, wobei die Fähigkeit, technische Komplexitäten und Funktionsweisen von Mobiltelefonen zu durchschauen oder Computerprogramme zur schnellen Kommunikation anzuwenden, oftmals bereits die „klassischen“ Fähigkeiten im Bereich Sprache und Schrift übertrifft. Möglicherweise sind diese Fähigkeiten von Jugendlichen also Ansätze partizipations- und demokratierelevanter Fertigkeiten, wie das Beispiel von geschützten Online-Foren oder Blogs von Schülerinnen und Schülern zeigt, in denen – so berichten aufgeklärte Lehrer – die differenzierte und kritische Auseinandersetzung mit inakzeptablem Lehrerverhalten geführt und publiziert wird.

## Partizipation matters

Gemein ist den genannten Beispielen, dass sie – möglicherweise leichter, unmittelbarer und schneller als andere, „klassische“ Beteiligungsformen – eines zeitigen: subjektiv wahrnehmbare Wirksamkeit. Dies trifft auch für den genuin politischen Bereich zu, wo durch die unmittelbar erfahrbare Wirksamkeit elektronischer Partizipationsmöglichkeiten an lokalen Politik- und Verwaltungsprozessen das für aktive Bürgerschaft essenzielle politische Selbstvertrauen leichter aufgebaut werden kann. Mit solchen Angeboten kann man der Auffassung begegnen, wonach Beteiligung durch eine einzelne Stimme ja doch keinen Unterschied mache: „Partizipation matters!“

Im Idealfall üben erfolgreiche demokratische Interventionen (die übrigens auch in Niederlagen bestehen können, sofern die unterlegenen Akteure den Eindruck einer ernsthaften und chancengleichen politischen Auseinandersetzung gemacht haben) demokratische Praktiken ein, Analogieschlüsse können dann gezogen werden, oder es wird an bislang unzureichend empfundenen Durchsetzungs- oder Mobilisierungsstrategien gearbeitet, um dem partikularen oder kollektiven Ziel der politischen Beteiligung „beim nächsten Mal“ näher zu kommen – so wird unmittelbar die handlungsbezogene Demokratiekompetenz gestärkt.

Auf der Suche nach den Akteuren, die Demokratiekompetenz voranbringen könnten, richtet sich der Blick immer weniger auf die Politiker, deren Handeln sich stärker am Prinzip der Verantwortlichkeit und am Aufbau von Vertrauen orientieren sollte. Andere Akteure sind die genannten Medienmacher mit ihrem Ziel, eine „Symbiose von Quote und Demokratierelevanz“ zu erzielen. Neue Wege der Demokratievermittlung außerhalb der gewinnorientierten Medien zeigen sich in der politischen Bildung.<sup>24</sup> Aufgerufen sind auch die Professionellen,

also Kultusminister, Bildungspolitiker, Lehrer. Dass gerade im schulischen Bereich, gelinde gesagt, die Entwicklungsmöglichkeiten für einen kompetenzorientierten Politikunterricht bei weitem nicht ausgeschöpft sind, zeigt nicht zuletzt die fortgesetzte Debatte um die „richtigen“ Curricula in der Politikdidaktik. Das Stichwort Demokratiekompetenz bietet sich möglicherweise an, auch wenn die Medienpräsenz des Themas bislang gering ist und sich scheinbar kaum jemand dafür interessiert, da die Bildungs- und Schulpolitik (in Deutschland symbolisiert durch die KMK) das Thema unter den Teppich gekehrt hat. Wenn sich der schulische Bereich dank der länderföderalen Zuständigkeiten als nicht ausreichend wirkmächtig erweist, rücken gerade die Didaktiker der Sozialwissenschaften in den Universitäten und Pädagogischen Hochschulen sowie die politischen Bildner in den Landeszentralen und der Bundeszentrale für politische Bildung ins Blickfeld. Sie könnten durch eine stärker abgestimmte Themensetzung und politische Forderungen über die Bundesländer hinaus für eine bessere Platzierung des Themas Demokratiekompetenz sorgen.

Egal ob in der Schule, in der Politischen Bildung, in den Medien, im Arbeitsleben, beim freiwilligen Engagement oder in der Berufspolitik – das Thema Demokratiekompetenz steht auf der Tagesordnung. Drei Gesichtspunkte und Prämissen scheinen dabei zentral: Dass Beteiligung an sich ein hohes Gut ist, dass die Aneignung demokratischer Basiskompetenzen ein notwendiges Erfordernis sowohl für individuelle Sozialisation von Jugendlichen, für den produktiven Konfliktaustrag unter Erwachsenen und für das Prosperieren eines funktionierenden Gemeinwesens ist, und dass die effektive Mitwirkung an der liberalen Demokratie für ihr Funktionieren und Fortbestehen unerlässlich ist. Eine „Demokratie ohne Demokraten“ bleibt eine leichte Beute für Populisten aller Couleur.

## Anmerkungen

- 1 Die folgenden, von der Redaktion der GWP gekürzten Überlegungen wurden entwickelt für ein Experten-Workshop des Kulturwissenschaftlichen Instituts Essen in Zusammenarbeit mit der nordrhein-westfälischen Landeszentrale für Politische Bildung. Eine Langfassung des Papiers erscheint als Policy Paper des KWI (KWI-Interventionen 2, 2008)
- 2 Dazu jetzt vor allem die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung von polis/sinus durchgeführte Repräsentativumfrage über „Persönliche Lebensumstände, Einstellungen zu Reformen, Potenziale der Demokratieentfremdung und Wahlverhalten“, Ms. Bonn/Berlin 2008, Zusammenfassung unter [http://www.fes.de/inhalt/Dokumente\\_2008/Zusammenfassung\\_Studie\\_GPI.pdf](http://www.fes.de/inhalt/Dokumente_2008/Zusammenfassung_Studie_GPI.pdf)
- 3 Kai Arzheimer: Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs. Wiesbaden 2002.
- 4 Claus Leggewie: Die Zukunft der Veröstlichung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 10/2006, S. 1244-1254
- 5 Werner Patzelt: „Verdrossen sind die Ahnungslosen“, Die Zeit 9/2001; Detlef Oesterreich: Politische Bildung von 14-Jährigen in Deutschland. Studien aus dem Projekt Civic Education. Opladen 2002.
- 6 Wilhelm Hennis. Das Modell des Bürgers. In: GSE 1957, S. 330-340, hier 337
- 7 Joachim Detjen: Politische Bildung: Geschichte und Gegenwart in Deutschland. München 2006, S. 223f.
- 8 Werner Helsper, Heinz-Hermann Krüger u.a.: Unpolitische Jugend? Eine Studie zum Verhältnis von Schule, Anerkennung und Politik. Wiesbaden 2006, S. 33ff.; Florian Blank, Klaus Schubert: Demokratische Werte bei Jugendlichen. Dokumentation und Auswertung

- des Forschungsprojekts: Die Wahrnehmung von und der Umgang mit demokratischen Werten bei Jugendlichen. Studie im Auftrag der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen, Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität. Münster 2005.
- 9 Alois Weidacher (Hrsg.): In Deutschland zu Hause. Politische Orientierungen griechischer, italienischer, türkischer und deutscher junger Erwachsener im Vergleich. Opladen 2000, S. 265ff.
  - 10 Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: 7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2007, S. 65ff.
  - 11 Heinz Bude: Die Ausgeschlossenen. Das Ende vom Traum einer gerechten Gesellschaft. München 2008, S. 27.
  - 12 Heinz Bude, a.a.O., S. 48.
  - 13 Hans-Peter Bartels: Victory-Kapitalismus. Wie eine Ideologie uns entmündigt. Köln 2005, S. 39ff.
  - 14 Peter Wetzels und Katrin Brettfeld, Muslime in Deutschland. Studie zu Integration, Integrationsbarrieren, Religion und Einstellungen zu Demokratie, Rechtsstaat und politisch-religiös motivierter Gewalt, Berlin (Schriften zur Inneren Sicherheit) 2008; Muslime als Staatsbürger. Bürgerschaftliches Engagement aus internationaler Perspektive. Dokumentation einer Internationalen Konferenz, Berlin 8.-10. Februar 2007, herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, der Heinrich-Böll-Stiftung und der Konrad-Adenauer-Stiftung.
  - 15 Kerstin Plehwe (Hrsg.): Endstation Misstrauen? Einsichten und Aussichten für Politik und Gesellschaft. Berlin 2006.
  - 16 Dorothee de Nève: NichtwählerInnen – eine Gefahr für die Demokratie? Opladen 2008
  - 17 Dagmar Richter (Hrsg.): Politische Bildung von Anfang an. Demokratie-Lernen in der Grundschule. Schwalbach/Ts. 2007.
  - 18 Ursula Hoffmann-Lange, Johann de Rijke: Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter: Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre. In: Ulrich von Alemann u.a. (Hrsg.): Jugend und Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Beteiligung der Jugend. Baden-Baden 2007, S. 59ff.
  - 19 Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 7. Mai 2008 (Az.: 18 K 301/08).
  - 20 Wolfgang Edelstein, Peter Fauser: „Demokratie lernen und leben“. Gutachten für ein Modellversuchsprogramm der BLK. Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 96. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK). Bonn 2001.
  - 21 Klieme, Eckhard u.a.: Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards – Expertise. Bildungsforschung Band 1 (BMBF). Berlin 2007 [2003].
  - 22 Eberhard Jung (Hrsg.): Standards für die politische Bildung. Zwischen Weltwissen, Teilhabekompetenz und Lebenshilfe. Wiesbaden 2005; Gerhard Himmelmann, Dirk Lange (Hrsg.): Demokratiekompetenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung. Wiesbaden 2005; Georg Weißeno (Hrsg.): Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat. Wiesbaden 2008.
  - 23 Claus Leggewie, Christoph Bieber: Interaktive Demokratie. Politische Online-Kommunikation und digitale Politikprozesse. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 41-42/2001, S. 37-45; dies.: Interaktivität. Ein transdisziplinärer Schlüsselbegriff. Frankfurt/M. 2004.
  - 24 Es ließen sich zahlreiche Beispiele anführen; stellvertretend kann hier auf zwei erfolgreiche Formate verwiesen werden: Den Video-Podcast zu Grundrechten der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen ([www.lzpb.nrw.de/multimedia/podcasts/00021/index.html](http://www.lzpb.nrw.de/multimedia/podcasts/00021/index.html)), der insbesondere bei weniger gebildeten Gruppen unter den Medienkonsumenten stark frequentiert und diskutiert wird, und das Portal Hanisauland der Bundeszentrale für politische Bildung ([www.hanisauland.de](http://www.hanisauland.de)).

# Private Lebensform und soziale Stellung – eine wechselseitige Abhängigkeit

*Silke Masson*



Silke Masson

## **Zusammenfassung**

Private Lebensformen stehen in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis zu den sozialen Stellungen der Menschen. Bildung, Beruf und Einkommen beeinflussen Heirat und Familiengründung – und umgekehrt. Vielen scheint es, als zerfiele in diesem Zusammenhang die Gesellschaft in gering Qualifizierte mit mehreren Kindern und niedrigem Einkommen einerseits, in hochqualifizierte und beruflich erfolgreiche, aber kinderlose Paare oder Alleinstehende anderseits. Inwieweit dies zutrifft, soll der Beitrag klären.

In der öffentlichen Diskussion ist vermehrt von einer Polarisierung die Rede. Vielen scheint es so, als spalte sich die Gesellschaft immer mehr in gering Qualifizierte mit mehreren Kindern und niedrigem Einkommen einerseits, in hochqualifizierte und beruflich erfolgreiche, aber kinderlose Paare oder Alleinstehende anderseits.

Damit rücken Zusammenhänge ins öffentliche Bewusstsein, die zunehmend auch in den Sozialwissenschaften erforscht werden: die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den privaten Lebensformen und den sozialen Stellungen der Menschen. So sind auch scheinbar ganz private Entscheidungen, wie etwa die Wahl eines Lebenspartners, eine Heirat oder eine Familiengründung, keineswegs nur die unabhängigen Entscheidungen der Einzelnen. Sie werden auch durch Bildungsgrad, Berufsstellung und Einkommensklasse maßgeblich beeinflusst.

Im Gegenzug haben die Wahl einer Lebensform und ggf. der Lebensalltag in Familien Folgen für die soziale Stellung. So erlebt der, der viele Kinder hat, häufig den Niedergang seines Lebensstandards und den Karriereknick der Partnerin. Zusammengenommen ergeben sich hieraus Veränderungen des Gefüges sozialer Ungleichheit der Gesellschaft im Ganzen, indem beispielsweise Kinderarmut zunimmt.

Im Folgenden soll diesen Zusammenhängen nachgegangen werden. Dazu wird zunächst (in Abschnitt 1) der Begriff der sozialen Ungleichheit und der sozialen Stellung erläutert. Anschließend wird anhand verschiedener Lebensereignisse gezeigt, wie sich die Stellung im Gefüge sozialer Ungleichheit auf die

Wahl der Lebensform auswirkt (Abschnitt 2). Im dritten Abschnitt sollen schließlich die Vor- und Nachteile betrachtet werden, die den Einzelnen aus dem Leben in verschiedenen Lebensformen entstehen.

## 1. Was heißt Soziale Ungleichheit?

Die Struktur sozialer Ungleichheit, wie auch die eigene Stellung darin, prägen das Leben der Einzelnen und ihr Verhalten in vielerlei Hinsicht.

„Soziale Ungleichheit“ heißt, dass einzelnen Gesellschaftsmitgliedern aufgrund der Organisation des gesellschaftlichen Zusammenlebens und -arbeitens mehr oder weniger als anderen Menschen von den knappen begehrten „Gütern“ einer Gesellschaft zukommt (Hradil 2001). Soziale Ungleichheiten sind also gesellschaftlich strukturiert, heute typischerweise entlang der beruflichen Hierarchie. Natürliche, zufällige oder momentane Ungleichheiten (z.B. aufgrund von Körperstärke, Lotteriegewinn oder eines Bankraubs) bezeichnet man nicht als soziale Ungleichheiten.

Man unterscheidet Verteilungs- und Chancenungleichheiten. Die *Verteilung* knapper Güter äußert sich unter anderem in Einkommensverteilungen oder Armutsquoten. *Chancenungleichheiten* zeigen sich in den Chancen bestimmter Bevölkerungsgruppen, bestimmte vorteilhafte oder nachteilige Positionen zu erlangen. So haben Frauen geringere Chancen, hohe Führungspositionen zu erlangen und Kinder von ungelernten Arbeitern erreichen selten das Abitur. Mit „sozialer Ungleichheit“ sind dabei sowohl „gerecht“ als auch „ungerecht“ erscheinende Verteilungen bzw. Chancenverhältnisse gemeint.

Welche Position jemand im Gefüge sozialer Ungleichheit einnimmt, ist in modernen Industriegesellschaften meist durch den Beruf bestimmt. Mit dem Fortschreiten der Entwicklung zu postindustriellen Dienstleistungsgesellschaften wird zudem der Bildungsgrad als Voraussetzung der beruflichen Stellung und der Einkommenserzielung immer wichtiger. Personen mit ähnlichem Berufs-, Einkommens- und Ausbildungsstatus fasst man üblicherweise zu einer Schicht zusammen. Neben den berufsnahen Dimensionen und Positionen sozialer Ungleichheit werden aber immer mehr auch Vor- und Nachteile bzw. Stellungen in den Bereichen der sozialen Sicherheit, der Freizeit-, Arbeits-, Gesundheits- und Wohnbedingungen in den Blick genommen.

## 2. Inwieweit prägt die soziale Stellung Lebensformen?

Die Sozialstruktur moderner Gesellschaften hat sich seit der Industrialisierung grundlegend gewandelt. Besonders die Veränderungen seit Mitte des 20. Jahrhunderts, wie die Wohlstandsmehrung und der Wertewandel in Westdeutschland, aber auch die seit den 1970er Jahren zunehmende Massenarbeitslosigkeit und Einkommensungleichheit, wirkten sich auf die Lebens- und Familienformen aus. So verlor seit Mitte der 1960er Jahre die Ehe ihren dominierenden Status. Immer mehr Menschen leben alleine oder als nicht verheiratet zusammenleben-

des Paar. Auch die Zahl außerhalb von Ehen geborener Kinder nimmt zu. Die eigene Lebensform ist immer stärker das Ergebnis einer individuellen Wahl. Allerdings wird sie nicht unabhängig von sozialstrukturellen Gegebenheiten und der Stellung im Gefüge sozialer Ungleichheit getroffen. Der Bildungsgrad, das verfügbare Einkommen, erhaltene sozialstaatliche Transfers, die Zugehörigkeit zu einem soziokulturellen Milieu und vieles mehr spielen eine Rolle bei der Wahl einer Lebensform und der Ausgestaltung des Familienlebens.

Allgemein lässt sich sagen, dass der eben skizzierte Trend zur Pluralisierung von Lebensformen großenteils in mittleren und oberen Schichten stattfindet. Die traditionelle Lebensform „Verheiratet mit Kindern“ wird häufiger von Mitgliedern unterer Schichten gelebt. Mitglieder oberer Schichten wählen dagegen oft die weniger konventionellen Lebensformen „Nichteheliche Lebensgemeinschaft“ und „Single“. Diese dringen jedoch auch zunehmend in die unteren Schichten vor. Die genannten Einflüsse und Zusammenhänge sollen im Folgenden genauer betrachtet werden.

Trend zur  
Pluralisierung von  
Lebensformen

## 2.1 Heiraten oder nicht?

In den letzten drei bis vier Jahrzehnten ließ die Heiratsneigung merklich nach. Dieser Trend lässt sich für die gesamte Bevölkerung nachweisen. Allerdings blieb der (relative) Abstand zwischen den Heiratswahrscheinlichkeiten hoch- und gering qualifizierter Menschen bestehen. Hauptschülerinnen ohne beruflichen Abschluss sind in Westdeutschland am häufigsten verheiratet. Je höher die Qualifikation der Frauen ist, desto häufiger bleiben sie unverheiratet. Entsprechend waren im Jahr 2000 28% der Hochschulabsolventinnen, aber nur 10% der Hauptschulabsolventinnen im Alter von 35-44 Jahren unverheiratet (Engstler/Menning 2003: 69).

In Ostdeutschland ist der Einfluss der Bildung auf das Heiratsverhalten von Frauen deutlich geringer als in Westdeutschland und verläuft zudem in die andere Richtung. Hier waren im Jahr 2000 die am geringsten qualifizierten Frauen etwas häufiger ledig als höher qualifizierte. Dieser Befund trifft auch auf die jüngsten Geburtskohorten zu, die nicht mehr unter den Bedingungen der DDR ins Heiratsalter kamen. Auf die Heiratsneigung westdeutscher Männer hat ihre Bildung keinen Einfluss. In Ostdeutschland steigt die Heiratswahrscheinlichkeit mit dem Qualifikationsniveau der Männer an. Dies ist vor allem der schlechten Position von Männern mit niedriger Schulbildung und ohne Berufsabschluss auf dem Heiratsmarkt geschuldet (Wirth 2000).

Oft werden diese Einflüsse mit Nutzenerwägungen erklärt. Eine Heirat unterbleibt demnach, wenn der daraus zu ziehende Nutzen für die Partner gering ist. Je höher beispielsweise die Qualifikation einer Frau, desto eher liegt eine eigene Erwerbstätigkeit und Karriere nahe, der materielle Ertrag einer Heirat ist unter diesen Voraussetzungen vergleichsweise gering. Dies umso mehr, als auch das nichteheliche Zusammenleben heute eine gesellschaftlich akzeptierte Alternative zur Ehe darstellt. Die erheblichen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zeigen zudem, wie wichtig gesellschaftliche Rahmenbedingungen, wie der Grad der Individualisierung im Westen oder das Vorhandensein von

Unterschiede  
zwischen Ost- und  
Westdeutschland

Kinderbetreuungseinrichtungen in Ostdeutschland, auch für die Heiratsneigung sind.

Die Menschen heiraten nicht nur immer seltener, sondern auch immer später. Hauptgrund für diese Verschiebung des Heiratens sind die längeren Bildungsphasen für immer mehr Menschen. Im Durchschnitt heirateten ledige Frauen im Jahr 2005 im Alter von 29,6 Jahren und Männer mit 32,6 Jahren zum ersten Mal (Peuckert 2007: 40). Personen mit Hochschulreife heiraten im Schnitt 3-4 Jahre später als Personen mit niedrigerem Bildungsniveau.

nichteheliche  
Lebens-  
gemeinschaften

Seit den 1970er Jahren nimmt die Zahl der Paare, die zusammenleben ohne verheiratet zu sein, besonders stark zu. 2004 gab es in Deutschland etwa 2,5 Millionen sogenannte nichteheliche Lebensgemeinschaften (NEL), etwa ein Drittel mit eigenen Kindern oder Kindern eines Partners (Stat. Bundesamt 2006: 20). Vor allem junge, ledige, kinderlose Personen leben in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft. Die NEL ist in diesen Fällen häufig eine Vorstufe zur Ehe. Diese wird oft erst dann geschlossen, wenn die Ausbildungsphase abgeschlossen ist oder wenn eine Familie gegründet wird. Etwa ein Drittel der NEL ohne Kinder und sogar etwas über die Hälfte der NEL mit Kindern im Haushalt stellen jedoch auch naheheliche Lebensformen dar, etwa nach einer Scheidung, wenn viele Menschen mit dem neuen Partner zusammenleben, ohne eine erneute Ehe einzugehen.

Während das voreheliche Zusammenleben in allen Schichten verbreitet ist, konzentrieren sich auf Dauer gestellte NEL in höheren Schichten, vor allem in höheren Bildungsschichten. Besonders häufig leben westdeutsche Frauen mit hohem Bildungsniveau unverheiratet mit ihrem Partner zusammen, zumal dann, wenn er eine geringere Bildung besitzt.

Nicht nur ob, auch *wen* eine Person heiratet, ist eine Frage ihrer sozialen Stellung. Während Frauen früher oft Männer heirateten, die ein höheres Bildungsniveau erreicht haben als sie selbst, sorgen heute ausgeglichene Bildungserfolge und entsprechende Gelegenheiten in Bildungseinrichtungen dafür, dass Frauen gleich häufig über ihrem eigenen Bildungsniveau heiraten wie Männer. Immer mehr Menschen suchen sich jedoch einen Partner, der ihnen hinsichtlich Bildung oder Schichtzugehörigkeit ähnlich ist. So gehen 70% aller Frauen mit einer hohen Ausbildung Partnerschaften mit gleichfalls hoch qualifizierten Männern ein. Die Tendenz zur „Homogamie“ ist auch bei Hauptschulabsolventen ohne berufliche Ausbildung hoch (Wirth 2000: 238). Ebenso zeigt sie sich in Bezug auf die Berufsschichten. Vor allem die Dienstleistungsberufe einerseits und die Arbeiterberufe andererseits bleiben beim Heiraten unter sich. Diese Tendenz ist auch in NEL ausgeprägt, auch hier finden in der Regel Partner gleicher Bildung und gleicher Berufsschicht zusammen.

Die Folgen sind zwiespältig. Einerseits ist dadurch die Abhängigkeit von Frauen geringer geworden. Andererseits bleiben dadurch die sozialen Schichten mehr unter sich als zuvor und die durch die Schichtzugehörigkeit bedingten individuellen Vorteile, z.B. auch des Einkommens, konzentrieren sich.



## 2.2 Kinder oder Karriere?

Die Geburt von Kindern ist auch eine Frage des Bildungsgrades von Frauen. Dieser Zusammenhang wurde in den letzten Jahren öffentlich heftig diskutiert. Beklagt wurden vor allem der Geburtenrückgang und die Kinderlosigkeit von Akademikerinnen. Bekommen Frauen und insbesondere Akademikerinnen tatsächlich immer weniger Kinder?

Zunächst lässt sich feststellen, dass Frauen mit Abitur oder Hochschulabschluss häufig sehr spät Kinder bekommen. Die in den Jahren 1962 bis 1977 geborenen Frauen mit Abitur waren bei der Geburt ihres ersten Kindes im Schnitt fünf Jahre älter als Frauen mit Realschulabschluss und sieben Jahre älter als Frauen mit Hauptschul- oder ohne Abschluss (Kreyenfeld 2007: 98). Von den 35- bis 39-jährigen Frauen mit Hochschulabschluss waren 2003 noch 39% kinderlos, von den 39- bis 43-jährigen nur noch 30%.

Die empirischen Daten zeigen auch, dass die durchschnittliche Zahl der Kinder pro Frau in Westdeutschland seit gut drei Jahrzehnten stabil ist. Allerdings bekommt ein steigender Anteil von Frauen keine Kinder. Anders als im Osten Deutschlands, wo viele Frauen nur ein Kind bekommen, zeichnet sich im Westen Deutschlands ein Trend ab, entweder ganz auf ein Kind zu verzichten oder mindestens zwei Kinder zu bekommen. Dieser Trend zeigt sich besonders bei Frauen mit hohen Bildungsabschlüssen. Sie bleiben häufiger kinderlos als Frauen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen und ihre Kinderlosigkeit ist seit Mitte der 1990er Jahre stärker gestiegen als in Deutschland insgesamt. Die Wahrscheinlichkeit einer Akademikerin, ohne Kinder zu bleiben, hat sich in dieser Zeit von jeder vierten zu jeder dritten Frau erhöht. Jedoch bekommt ein relativ hoher Anteil der hoch gebildeten Frauen auch zwei Kinder. So ist bei den höher gebildeten Frauen mit 45% höherer Wahrscheinlichkeit gegenüber den Frauen mit mittlerer Bildung die Geburt eines zweiten Kindes zu erwarten (Dornseiff/Sackmann 2003: 337). Auch in der Gruppe der Mütter und Väter mit drei Kindern sind überdurchschnittlich häufig Eltern mit höchsten Schul- und Berufsabschlüssen vertreten.

Andererseits besitzen kinderreiche Eltern auch besonders häufig keinen Schul- oder Berufsschulabschluss. Der Anteil der Geringqualifizierten an den Müttern mit mehr als drei Kindern ist mindestens dreimal höher als der Anteil an allen Müttern. Es mag sein, dass gering qualifizierte Frauen mehr Kinder bekommen. Allerdings könnte auch ein umgekehrter Effekt wirken: Wenn Kinder geboren sind, wird auf eine berufliche Ausbildung verzichtet (Eggen/Leschorn 2004). Familien aus dem mittleren Bildungs- und Einkommensbereich zählen deutlich seltener zu den kinderreichen Familien. Frauen mit mittleren Einkommen bleiben zudem häufiger kinderlos als Frauen mit geringen, aber auch als Frauen mit hohen Einkommen.

Diese Zusammenhänge werden meist mit der schwierigen Vereinbarkeit von Familie und Beruf erklärt. Frauen müssen demnach zwischen verschiedenen Optionen wählen, beispielsweise ein oder mehrere Kinder zu bekommen oder aber auf Kinder zu verzichten und stattdessen Erfolg im Beruf anzustreben. Jede Option verursacht materielle (z.B. Einkommensverluste oder „Karriereknick“) oder auch immaterielle (z.B. Aufgabe eines Kinderwunsches) Kosten, zwischen

durchschnittliche  
Zahl der Kinder pro  
Frau

schwierige  
Vereinbarkeit von  
Familie und Beruf

denen die Frau bzw. das Paar abwägen muss. Da kostengünstige Vereinbarkeitslösungen fehlen, entstehen die größten Kosten, gerade für hoch qualifizierte Frauen, bereits durch die beruflichen Einschränkungen, die die Geburt und Betreuung des ersten Kindes mit sich bringen. Daher entscheiden sich diese Frauen vermehrt für die Kinderlosigkeit oder aber sie nehmen entstehende „Kosten“ in Kauf und realisieren den Wunsch nach mindestens zwei Kindern. Analog können auch die dargestellten Einkommenseffekte erklärt werden. Kinder würden in mittleren Einkommensgruppen besonders hohe Kosten verursachen und damit den Konsumstandard deutlich einschränken. Frauen mit hohem Einkommen sind dagegen eher in der Lage, bei akzeptablem Lebensstandard Kinderbetreuung zu kaufen und so die Kluft zwischen Familienbildung und Karriere zu schließen.

nichtehelich  
geborene Kinder

Deutlich zugenommen hat die Zahl der nichtehelich geborenen Kinder. In Deutschland kamen 2005 29% der Kinder außerhalb von Ehen zur Welt, in Ostdeutschland 59,5%, in Westdeutschland 23% (Peuckert 2007). Allerdings heiratet etwa ein Drittel der Eltern noch nach der Geburt des Kindes. In Westdeutschland lebt etwa die Hälfte der unverheirateten Mütter alleinerziehend und die andere Hälfte in einer Nichtehelichen Lebensgemeinschaft. In Ostdeutschland kommen nichtehelich Geborene dagegen wesentlich häufiger in NEL als von allein lebenden Müttern zur Welt.

Ledige Mütter haben überproportional häufig entweder eine sehr niedrige oder aber eine sehr hohe allgemeine Bildung. In Westdeutschland erziehen unverheiratete Mütter mit niedriger Bildung häufiger allein, während ledige Mütter mit Abitur wesentlich häufiger in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft leben. In Ostdeutschland leben auch unverheiratete Mütter mit geringer Bildung besonders häufig in einer Nichtehelichen Lebensgemeinschaft. Gering gebildete Frauen tragen außerdem ein weit überhöhtes Risiko, in recht jungem Alter außerhalb einer Ehe ein Kind zu bekommen.

## 2.3 Scheidungen und Alleinerziehen

Ob eine Ehe geschieden wird, hängt keineswegs allein von den ehelichen Beziehungen ab. Auch die soziale Stellung hat einen wesentlichen Einfluss. So erhöhen eine frühe Heirat, die ökonomische Selbstständigkeit der Frau und Konfessionslosigkeit das Risiko einer Ehescheidung. Das Scheidungsrisiko hat seit Mitte der 1960er Jahre immer mehr zugenommen. Von allen 1990 geschlossenen Ehen waren 20% im Jahr 2000 schon wieder geschieden. Gemessen an den ehedauerspezifischen Scheidungsraten des Jahres 2000 ist damit zu rechnen, dass 37% aller Ehen mit Scheidung enden (Engstler/Menning 2003: 81f.).

überhöhtes  
Scheidungsrisiko

Im Gegensatz zu landläufigen Meinungen werden die Ehen schichtniedriger Paare häufiger geschieden als die schichthöherer Paare. Letztere sind weniger Stress ausgesetzt, haben weniger Angst um den Arbeitsplatz, leben in größeren Wohnungen und blicken optimistischer in die Zukunft. Ein überhöhtes Scheidungsrisiko trifft vor allem arbeitslose oder gering verdienende Männer. Dagegen werden Frauen mit hoher Erwerbsbeteiligung und hoher Bildung häufiger geschieden als andere Frauen, insbesondere dann, wenn sie höher qualifi-

ziert sind als ihre Partner. Für diese Frauen ergeben sich durch die eigene hohe Qualifikation gleichwertige oder unter Umständen höher bewertete Alternativen zu Ehe und Familie.

Bei jeder zweiten Scheidung sind minderjährige Kinder betroffen, die in der Folge zumeist bei einem alleinerziehenden Elternteil leben. Im Jahr 2004 betrug der Anteil der Alleinerziehenden an allen Eltern-Kind-Gemeinschaften in den alten Bundesländern 19%, in den neuen Bundesländern 24% (Stat. Bundesamt 2006: 26).

Alleinerziehen ist überwiegend eine ungeplante Lebensform in Folge einer Trennung bzw. Scheidung, einer Verwitwung oder einer ungeplanten Geburt. In fast drei Vierteln aller Fälle handelt es sich bei Alleinerziehenden um geschiedene Mütter mit ihren Kindern. Alleinerziehende unterscheiden sich hinsichtlich des allgemeinen Schulabschlusses nicht wesentlich von verheirateten Eltern. Sie haben allerdings eine etwas geringere berufliche Qualifikation. Alleinerziehen in Folge einer nichtehelichen Geburt ist vor allem bei jungen Frauen zu finden. Allerdings gibt es auch einen kleinen Teil vor allem von hoch qualifizierten und finanziell abgesicherten Frauen, die diese Familienform wählen. Die Einkommen insbesondere von alleinerziehenden Müttern sind insgesamt unterdurchschnittlich. Dies ist jedoch eher als Folge der Lebensform anzusehen und wird im zweiten Abschnitt des Beitrages aufgegriffen.

Alleinerziehen

## 2.4 Singles

Steigende Verbreitung findet unter den Menschen mittleren und jüngeren Alters auch das Leben als Single. Hierunter werden, in Abgrenzung z.B. zu älteren Alleinstehenden, die nach dem Tod des Ehepartners alleine leben, Personen verstanden, die im mittleren Lebensalter allein leben und keinen festen Partner haben. Lebten 1991 erst 15% der 20- bis 34-Jährigen allein, so ist dieser Anteil bis 2004 auf 22% gestiegen. Von den 35- bis 64-jährigen lebten im gleichen Jahr 15% allein (ebd.: 39).

Im Hinblick auf Bildung, berufliche Stellung und Einkommen sind Singles insgesamt überdurchschnittlich erfolgreich. Nur unter den männlichen Singles lebt etwa ein Fünftel in prekären Lebenslagen (Hradil 1995). Der überdurchschnittliche Status von Singles ist teils ein Selektionseffekt: Wer erfolgreich ist, lebt besonders häufig als Single. Teils ist dies aber auch ein Kausaleffekt: Weil sie als Single leben, können sie (besonders häufig Frauen) beruflich erst erfolgreich sein.

Singles haben häufig bestimmte Mentalitäten: Sie streben selten nach Pflichterfüllung, oft aber nach Selbstverwirklichung. In Wir- und Traditionsorientierten sozialen Milieus finden sich Singles selten, in den Ich-orientierten modernen bis postmodernen Milieus sind Singles überrepräsentiert. Vieles spricht dafür, dass Menschen häufig als Singles leben, weil sie diese Mentalitäten haben. Das schließt nicht aus, dass durch das Single-Dasein diese Mentalitäten auch gestärkt werden.

Singles haben häufig bestimmte Mentalitäten

Die Lebensform „Single“ wird ambivalent und zunehmend kritischer bewertet: Noch vor einiger Zeit galten Singles meist als Leitbild. Sie personifizierten

die Hoffnungen der Menschen auf Autonomie und Selbstverwirklichung. Heute werden Singles immer öfter als anscheinend einsame Wesen bemitleidet. Oder sie erregen gar Anstoß als „Sozialschmarotzer“, die wenig zu Generationenvertrag und öffentlichen Aufgaben beitragen.

### 3. Inwieweit prägen Lebensformen die soziale Stellung?

Die soziale Stellung der Menschen im Ungleichheitsgefüge, vor allem ihre Bildung, ihr Beruf und Einkommen, beeinflussen ihre Lebensformen, also ihr alltägliches Zusammenleben mit Mitmenschen. Dies wurde im vorigen Abschnitt dargestellt.

Aber diese Lebensformen haben ihrerseits Auswirkungen auf die soziale Stellung. Dies soll im Folgenden vor allem anhand der Einkommensverhältnisse aufgezeigt werden. Allerdings sind mit der Einkommenssituation nicht alle Vor- und Nachteile erfasst, die durch das Leben in der einen oder anderen Lebensform entstehen. Auch viele weitere Dimensionen (un)vorteilhafter sozialen Lagen werden durch die jeweilige Lebensform beeinflusst: Vermögen, Gesundheits-, Freizeit- und Wohnbedingungen sowie die Lebenszufriedenheit. Diese Konsequenzen können im Folgenden jedoch nur angedeutet werden.

#### 3.1 Lebensformen und Einkommen in der Übersicht

Wie unterscheiden sich die Einkommensverhältnisse der einzelnen Lebensformen? Um dies zu erforschen, wird das sog. bedarfsgewichtete Pro-Kopf-Haushaltseinkommen (Netto-Äquivalenzeinkommen) der Haushalte berechnet. Es berücksichtigt neben dem zur Verfügung stehenden Einkommen auch die Größe und die Zusammensetzung der Haushalte nach dem Alter der Mitglieder. Damit wird auch die Bedarfssituation abgebildet.

Stellt man eine Rangfolge dieser Einkommen auf, stehen die kinderlosen Zweipersonenhaushalte im mittleren Alter an der Spitze. Sie verdienen 2003 ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Haushaltseinkommen von 127% des nationalen Durchschnitts. Auch Singles, hier definiert als Alleinlebende im Alter von 30 bis 65 Jahren, hatten mit 106% des Mittelwerts überdurchschnittliche Einkommen. Das Einkommen von Zwei-Eltern-Familien lag im Jahr 2003 mit 99% leicht unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Familien mit zwei Kindern und einem Kind waren besser, Familien mit drei und mehr Kindern waren schlechter gestellt. Deutlich schlechter ging es den Alleinerziehenden. Sie erzielten nur 70% des durchschnittlichen Einkommens. Auch unter Alleinerziehenden zeigten sich abgestufte Einkommensverhältnisse je nach der Kinderzahl (Grabka/Krause 2005).

Stark in die Diskussion geraten sind die immer häufigeren Einkommen am unteren Ende der Einkommensskala. Bezeichnet man alle Personen als einkommensarm, die weniger als die Hälfte des durchschnittlichen nationalen Äquivalenzeinkommens verdienen, so ist das Einkommensrisiko je nach Lebensform sehr verschieden. Paare ohne Kinder tragen das geringste Armutsrisiko. Es be-

trug im Jahr 2004 nur 6,6% und war damit um fast die Hälfte geringer als das Risiko der Gesamtbevölkerung mit 12,7%. Paarhaushalte mit minderjährigen Kindern haben mit 12,8% ein durchschnittliches Armutsrisiko. Überdurchschnittlich ist das Armutsrisiko dagegen bei Alleinlebenden (jeden Alters) mit 16,6% und besonders bei Alleinerziehenden mit 35,8% (Stat. Bundesamt 2006a: 619).

Wie kommen diese Einkommensungleichheiten zustande? Wo liegen die Ursachen der Besser- bzw. Schlechterstellung der verschiedenen Haushaltstypen? Diese Zusammenhänge sollen im Folgenden dargestellt werden.

### 3.2 Kinder und Armut

Neben der Entscheidung für oder gegen das Alleinleben ist es vor allem die Entscheidung für oder gegen Kinder, die den Lebensstandard maßgeblich prägt. Mit zunehmender Kinderzahl ist eine immer schlechtere Einkommensposition der Familie innerhalb der Gesellschaft feststellbar. Dieser Effekt zeigt sich relativ stabil, unabhängig von Untersuchungsgruppe, Beobachtungsjahr und gewähltem Indikator.

zunehmende  
Kinderzahl =  
schlechtere  
Einkommensposition

Während Paare mit einem Kind noch über ein Äquivalenzeinkommen von 108% des gesellschaftlichen Mittelwerts (Median) verfügen, sinkt das Einkommen bei zwei Kindern auf 102%. Haben Paare drei oder mehr Kinder, kommen sie nur auf ein Einkommen von 89% des durchschnittlichen Einkommens. Der stärkste negative Einfluss auf Einkommensposition und Armutsgefährdung ergibt sich durch kleine Kinder. Paarhaushalte mit Kindern unter vier Jahren erreichen nur 84% des durchschnittlichen Einkommens, Paare mit Kindern über 16 Jahren erzielen dagegen 114%. Bei Alleinerziehenden zeigt sich dieser Effekt noch stärker (Grabka/Krause 2005).

Die Gründe für die Schlechterstellung kinderreicher Familien liegen zum einen in den direkten Kosten für Kinder. Familien gaben im Jahr 1998 typischerweise zwischen 400 und 500 Euro pro Monat für ein Kind aus (Münlich/Krebs 2002). Wichtiger noch sind die indirekten Kosten. Zumindest für einen der Partner entstehen nach einer Familiengründung oder -erweiterung oft noch wesentlich höhere Opportunitätskosten, also Kosten für einen vollständigen oder teilweisen Verzicht auf Erwerbstätigkeit und Karriere. Sie sind die wichtigste Ursache der schlechten Einkommensstellung kinderreicher Familien. Während bei Paaren ohne Kinder zu fast 90% beide Partner erwerbstätig sind, sind in 70% der Familien zumeist die Mütter nur teils oder nicht erwerbstätig. Der Erwerbsverzicht ist bei kleinen Kindern stärker ausgeprägt. Dies erklärt auch, weshalb jüngere Kinder, die doch unmittelbar weniger Ausgaben verursachen, die Einkommen stärker mindern als ältere Kinder.

Opportunitätskosten

Betrachtet man Familien und deren Armutsgefährdung genauer, wird ihre Abhängigkeit von Erwerbschancen ebenfalls deutlich. Sind mindestens zwei Personen in einem Haushalt mit Kindern erwerbstätig, sinkt die Armutsrate auf weniger als 5%, also auf weniger als die Hälfte des nationalen Durchschnitts. Mit zunehmender Kinderzahl steigt der Anteil der Ehepaare mit nur einem Einkommensbezieher aber kontinuierlich an. So lässt sich erklären, warum beson-

Erwerbsausfall der Mütter

ders Familien mit mehreren Kindern (relativ zum Bedarf) niedrige Einkommen aufweisen. Für die Verschlechterung der ökonomischen Situation von Familien ist demnach vor allem der Erwerbsausfall der Mütter verantwortlich. Hat der Hauptverdiener ein geringes Einkommen, ist das Armutsrisiko in diesen Fällen hoch.

Familienarmut durch Verlust der Erwerbstätigkeit eines Partners tritt besonders häufig auf, wenn dieser gering qualifiziert ist und sein Einkommen niedrig ist. Mütter ohne beruflichen Abschluss waren im Jahr 2004 nur halb so häufig voll erwerbstätig wie Mütter mit Hochschulabschluss. Die von hoch qualifizierten Frauen erzielbaren Einkommen bzw. drohenden Opportunitätskosten sind so hoch und die Finanzierungsmöglichkeiten einer Kinderbetreuung so gut, dass die Erwerbstätigkeit nach einer Geburt alsbald wieder aufgenommen wird. Die von niedrig qualifizierten Frauen erzielbaren Einkommen bzw. drohenden Opportunitätskosten sind dagegen so niedrig und die Finanzierungsmöglichkeiten einer externen Kinderbetreuung so schlecht, dass die Erwerbstätigkeit nach einer Geburt häufig unterbleibt. Diese Mechanismen verstärken die Einkommenskonzentration und erhöhen die soziale Ungleichheit zwischen Haushalten und Familien (vgl. Kreyenfeld u.a. 2007: 25).

Verschuldung  
Wohnraum-  
versorgung

Die Lebenssituation von Familien mit Kindern ist anhand der Einkommensverhältnisse nicht umfassend beschrieben. Wer sich für Kinder entscheidet, nimmt neben Einkommenseinbußen auch andere Nachteile in Kauf. So ist das Risiko der Verschuldung bei Familien mit mehreren Kindern höher als bei Paaren ohne Kinder. Auch bei der Wohnraumversorgung sowie in der Freizeit sind Eltern mit Kindern gegenüber anderen Lebensformen benachteiligt.

### 3.3 Scheidung und Abstieg

getrennte  
Haushaltsführung  
Unterhalts-  
verpflichtungen

Eine Trennung, insbesondere eine Scheidung, bringt beiden Partnern finanzielle Verluste. Besonders nachteilig wirken sich die Kosten für eine getrennte Haushaltsführung, für Unterhaltsverpflichtungen und für die schwierigere Erwerbsbeteiligung aus, vor allem wenn kleine Kinder zu versorgen sind. Auch nach mehreren Jahren sind geschiedene Personen noch deutlich benachteiligt, wenn es um Besitz von Wohneigentum oder Vermögen geht.

Die Verluste geschiedener Frauen sind meist größer als die der Männer. Nur in Ehen, in denen die Frau Haupt- oder sogar Alleinverdienerin ist, halten sich die wirtschaftlichen Verluste und Gewinne der Frauen als auch der Männer in etwa die Waage (Andreeß 2004: 477). Frauen betreuen sehr viel häufiger als ihre ehemaligen Partner die gemeinsamen Kinder, werden aber nur teilweise und häufig unzureichend durch Unterhaltszahlungen für die direkten Kosten und die Opportunitätskosten dieser Betreuungsarbeit entschädigt.

Ein Jahr nach der Trennung hatten Frauen ein Drittel des Einkommens verloren, das sie zwei Jahre vor der Trennung erzielten, während Männer nur etwas mehr als ein Zehntel eingebüßt hatten. Die bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen der Männer haben sich fünf Jahre nach der Trennung wieder dem Niveau zur Zeit der Ehe angenähert. Ähnliche Verbesserungen verzeichnen Frauen nicht.

### 3.4 Die Risiken des Alleinerziehens

Alleinerziehende sind darauf angewiesen, selbst erwerbstätig zu sein. Ein Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen macht dies oft unmöglich, insbesondere dann, wenn mehrere oder sehr kleine Kinder zu versorgen sind. Daraus resultieren, wie dargestellt, meist schlechte Einkommenschancen und ein erhebliches Armutsrisiko.

Mangel an  
Kinderbetreuungs-  
einrichtungen

Während die relativen Einkommenspositionen der meisten Haushaltstypen in den letzten 20 Jahren recht stabil blieben, sind die Alleinerziehenden in den letzten Jahren in der Einkommenshierarchie abgefallen (Grabka/Krause 2005: 159). Diese ungünstigen Einkommensverhältnisse betreffen allerdings fast ausschließlich alleinerziehende Mütter. Alleinerziehende Väter stellen sich nicht schlechter als Paare mit Kindern.

Wenn sehr kleine Kinder zu versorgen sind, ist die ökonomische Lage Alleinerziehender besonders schlecht. Zwar versorgt nur jeder zwölfte Alleinerziehende Kinder unter drei Jahren, diese Alleinerziehenden erreichen jedoch nicht mehr als die Hälfte des Durchschnittseinkommens. Das ist auch ein Grund für die Besserstellung der alleinerziehenden Väter. Sie versorgen meist Kinder, die bereits das Jugendalter erreicht haben.

### 3.5 Die Bedeutung des Wohlfahrtsstaates

Wohlfahrtsstaatlich geschaffene Rahmenbedingungen haben großen Einfluss auf die sozialen Chancen und Risiken von Familien und anderen Lebensformen. Das wird besonders deutlich im Ländervergleich. Während in Deutschland und im Vereinigten Königreich Paare mit Kindern sowohl 1980 als auch im Jahr 2000 finanziell deutlich schlechter gestellt waren als kinderlose Paare, waren in Schweden und Finnland keine Unterschiede zu erkennen. Im Gegenteil gab es sogar Zeitpunkte einer Besserstellung der Eltern. Auch sind Alleinerziehende beispielsweise in Dänemark nicht überdurchschnittlich von Armut betroffen, in Ländern wie dem Vereinigten Königreich ist ihr Armutsrisiko dagegen noch höher als in Deutschland (Dickmann 2004). Weder die dargestellten finanziellen Schlechterstellungen von Paaren mit Kindern, noch die Armutsrisiken des Alleinerziehens liegen also in der Natur der Sache.

Die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates nimmt deutlichen Einfluss auf die soziale Lage der verschiedenen Lebensformen. Dabei ist jedoch nicht in erster Linie an Leistungen des horizontalen Familienlastenausgleichs zu denken, der durch Leistungen wie Kindergeld und Kinderfreibeträge einen Ausgleich zwischen Familien mit und ohne Kinder im gleichen Einkommensbereich zum Ziel hat. Vielmehr ist eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Müttern als wirksames Mittel zentral, um die beschriebenen Nachteile von Familien zu verringern. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass in Ländern mit einer wohlfahrtsstaatlich geförderten hohen Erwerbsbeteiligung der Frauen Kinder kaum einen negativen Einfluss auf das Erwerbseinkommen der Familien haben.

wohlfahrtsstaatlich  
geförderte hohe  
Erwerbsbeteiligung  
der Frauen

## 4. Ausblick

Die zusammengetragenen Befunde zeigen, dass ungleiche Stellungen im Gefüge sozialer Ungleichheit Unterschiede der Lebensformen nach sich ziehen. Insbesondere die Lebensformen mit Kindern tragen zudem ein relativ großes Risiko, in nachteiligen Einkommensverhältnissen und Lebensbedingungen zu leben. Droht also tatsächlich, wie von manchen diagnostiziert, eine Spaltung der Gesellschaft in einen benachteiligten Familienteil und einen Teil der kinderlosen, aber erfolgreichen „Nutznießer“?

Deutlich wurde, dass hinsichtlich der Wahl der Lebensformen gewisse Polarisierungstendenzen zwischen sozial besser und schlechter Gestellten bestehen. Setzt sich der Trend zu ungleicherem Einkommen und Vermögen in modernen Gesellschaften fort, so werden diese Tendenzen voraussichtlich weiter verstärkt. Ob sich hieraus eine Spaltung der Gesellschaft entwickelt, ist allerdings stark von den gesellschaftlichen und politischen Weichenstellungen abhängig. Ob eine gewählte Lebensform sich vorteilhaft oder nachteilig auf die Stellung der Einzelnen auswirkt, ist nicht zuletzt auch eine Frage des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und damit der Politik.

## Literatur

- Andrefß, Hans-Jürgen (2004): Die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung insbesondere für Familien. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, 55, 7-8, 474-482. (Im Internet unter: <http://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/2004/2004-07-a-474.pdf>)
- Dickmann, Nicola (2004): Einkommenslagen von Familien im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Sozialen Fortschritt, 53, 7, 165-173.
- Dornseiff, Jann-Michael/Sackmann, Reinhold (2003): Familien-, Erwerbs- und Fertilitätsdynamiken in Ost- und Westdeutschland. In: Bien, Walter/Marbach, Jan H. (Hg.): Partnerschaft und Familiengründung. Opladen: Leske + Budrich, 309-348.
- Eggen, Bernd/Leschhorn, Harald (2004): Kinderreichtum und Bildung, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, 7/2004, S. 8-11. (Im Internet unter: [http://www.statistikportal.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag05\\_05\\_02.pdf](http://www.statistikportal.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag05_05_02.pdf))
- Engstler, Heribert/Menning, Sonja (2003): Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Lebensformen, Familienstrukturen, wirtschaftliche Situation der Familien und familiendemographische Entwicklung in Deutschland, erw. Neuaufl., Berlin: BMFSFJ. (Im Internet unter: <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=3122.html>)
- Grabka, Markus/Krause, Peter (2005): Einkommen und Armut von Familien und älteren Menschen. In: DIW Wochenbericht, 72, 9, 155-162. (Im Internet unter: <http://www.diw.de/documents/publikationen/73/42958/05-9-1.pdf>)
- Hradil, Stefan (1995): Die „Single-Gesellschaft“. München: Beck.
- Hradil, Stefan (2001): Soziale Ungleichheit in Deutschland, 8. Aufl., Opladen: Leske + Budrich.
- Kreyenfeld, Michaela (2007): Bildungsspezifische Unterschiede im Geburtenverhalten in Ost- und Westdeutschland. In: Barlösius, Eva/Schiek, Daniela: Demographisierung des Gesellschaftlichen: Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands. Wiesbaden: VS, 83-112.
- Kreyenfeld, Michaela u.a. (2007): Gibt es eine zunehmende bildungsspezifische Polarisierung der Erwerbsmuster von Frauen? Analysen auf Basis der Mikrozensus 1976-2004. MPIDR Working Paper, Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research. (Im Internet unter: <http://www.demogr.mpg.de/papers/working/wp-2007-013.pdf>)



- Münnich, Margot/Krebs, Thomas (2002): Ausgaben für Kinder in Deutschland. Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998. In: *Wirtschaft und Statistik*, 12/2002, 1080-1099.
- Peuckert, Rüdiger (2007): Die Ehe – ein Auslaufmodell? In: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, 56, 1, 39-50.
- Statistisches Bundesamt (2006): *Leben und Arbeiten in Deutschland. Sonderheft 1. Familien und Lebensformen – Ergebnisse des Mikrozensus 1996-2004*. Wiesbaden. (Im Internet unter: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2006/Mikrozensus/Sonderheft1,property=file.pdf>)
- Statistisches Bundesamt (2006a) mit WZB und ZUMA: *Datenreport 2006*, Bonn: Bundeszentrale. (Im Internet unter: <http://www.gesis.org/Sozialindikatoren/Publikationen/Datenreport/dr06.htm>)
- Wirth, Heike (2000): *Bildung, Klassenlage und Partnerwahl. Eine empirische Analyse zum Wandel der bildungs- und klassenspezifischen Heiratsbeziehungen*. Opladen: Leske + Budrich.



Ernst E. Hirsch

## Als Rechtsgelehrter im Lande Atatürks

Mit einer Einführung von Reiner Möckelmann  
und einem Vorwort von Jutta Limbach

Die Neuausgabe der Autobiografie des Rechtswissenschaftlers Ernst E. Hirsch (1902–1985) füllt eine Lücke im Verständnis des Einflusses, den deutsche Exilwissenschaftler seit 1933 auf die türkische Wissenschaft ausgeübt haben. Ernst E. Hirsch schildert sein Leben und Wirken als Lehrer, Forscher und Verfasser von Lehrbüchern und Gesetzesentwürfen in der Zeit von 1933 bis 1952 als Professor an den Universitäten von Istanbul und Ankara. Als junger Privatdozent aus Deutschland vertrieben, baute er zusammen mit anderen deutschen Exilwissenschaftlern das türkische Hochschulsystem nach westlichen Standards auf, revolutionierte die Methoden des Rechtsunterrichts, bildete einen im westlichen Rechtsdenken geschulten juristischen Nachwuchs heran und beeinflusste mit seinen wissenschaftlichen Arbeiten das türkische Rechtswesen bis auf den heutigen Tag.

2008, 252 S., 16 s/w Abb., kart., 24,- Euro, ISBN 978-3-8305-1533-3

Ulrike Bucher, Maroš Finka

## The Electronic City

The topic "The Electronic City" refers to the introduction and the consequences of the new information and communication technologies for urban life. In which way can "E-Europe" for all be realised? How can the digital divide be overcome? What are the consequences for the socially disfavoured groups and how can they participate in the E-City? Is human behaviour different in virtual space? These are the questions which are part of many discourses on this topic and which are addressed in this book.

2007, 262 S., kart., engl., 29,- Euro, ISBN 978-3-8305-1452-7

Fredrik Roggan (Hrsg.)

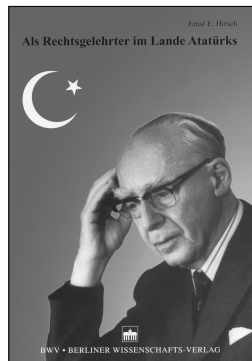
## Online-Durchsuchungen

Rechtliche und tatsächliche Konsequenzen des BVerfG-Urteils vom 27. Februar 2008

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Februar 2008 zu einer Novelle des Nordrhein-Westfälischen Verfassungsschutzgesetzes wurde nicht nur ein (weiteres!) Sicherheitsgesetz in wesentlichen Teilen verworfen, sondern auch eine neue verfassungsrechtliche Gewährleistung aus der Taufe gehoben. Das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme ist seitdem Bestandteil deutscher Verfassungswirklichkeit. Aber welche Bedeutung hat dieses neue Grundrecht im Verhältnis zu anderen Grundrechten, insbesondere dem Recht auf Informationelle Selbstbestimmung? Welche Maßgaben haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern gerade bei der Legalisierung der „Online-Durchsuchungen“ im Einzelnen zu beachten? Und sind diese angesichts der technischen Implikationen gegenwärtig überhaupt sinnvoll regelbar?

Im Sinne einer rationalen Rechtspolitik will der Band nicht nur den Gesetzgebern in Bund und Ländern eine Argumentationshilfe an die Hand geben, sondern auch einen Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Debatte leisten.

2008, 179 S., kart., 23,90 Euro, ISBN 978-3-8305-1560-9



**BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG**

Axel-Springer-Str. 54 a • 10117 Berlin • Tel. 030 / 841770-0 • Fax 030 / 841770-21

E-Mail: [bwv@bwv-verlag.de](mailto:bwv@bwv-verlag.de)

Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

## „Risikotechnologie“ oder „Ökoenergie“? Im Sommer 2008 diskutiert Deutschland über den Ausstieg aus der Kernenergie

*Tim Griebel und Patrik Stör*



Tim Griebel



Patrik Stör

Journalisten freuten sich: Selten war es so einfach, das Sommerloch zu füllen wie im Juni und Juli 2008. Der lange schwelende Streit um den im Jahr 2002 von der damaligen rot-grünen Bundesregierung beschlossenen Atomausstieg eskalierte in einer offenen Auseinandersetzung. Zum Atomausstieg siehe:

<http://wissen.spiegel.de/wissen/dokument/38/16/dokument.html?titel=Atomausstieg&id=56496183&top=Lexikon&suchbegriff=atomausstieg&quellen=&vl=0>

Während Atomlobby, Energieunternehmen sowie Union und FDP vor dem Hintergrund steigender Energiepreise und verbindliche Klimaschutzziele in der Kernenergie eine unverzichtbare Brückentechnologie sehen und einen Ausstieg aus dem Ausstieg fordern, halten SPD und Grüne dies für risikoreich und gefährlich. Die einen reden von billiger Ökoenergie, die anderen erinnern an „Tschernobyl“ und das ungelöste Müllproblem.

Auf aktuelle Ereignisse verweisen beide Seiten. Atomkraftbefürworter führen die weiter steigenden Versorgungspreise als Argument an. Dazu passt, dass die FAZ die Energieversorgung bereits zur „sozialen Frage“ erklärt hat. (FAZ.net vom 05.07.2008):

<http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~E5D3D998F1F154E37B09A199708B5E61B~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

Atomkraftgegner fühlten sich bestätigt, als im französischen Tricastin im Juli 2008 radioaktive Flüssigkeit mit 360 Kilogramm Uran austrat, wovon ein Teil in die kleinen Flüsse Gaffière und Lauzon und die Rhône gelangte. Im deutschen Forschungsbergwerk Asse bei Wolfenbüttel gab es einen Zwischenfall, bei dem radioaktive Lauge abgepumpt werden musste. Atomkraftgegner bestreiten aber auch, dass eine Verlängerung der Laufzeiten der Atomkraftwerke zu billigeren Energiepreisen führen würde.

Diejenigen, die eine Verlängerung der Laufzeiten fordern, sehen wie ENBW-Chef Hans-Peter Villis im Atomausstieg die Vernichtung eines volkswirtschaftlichen Vermögens in Milliardenhöhe. (Handelsblatt vom 08.07.2008):

<http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/atomkonzerne-bieten-der-politik-ein-geschaefft-an;2008983>

Bei einem Festhalten am Ausstieg sei eine „Stromlücke“ zu erwarten, wenn man nicht gleichzeitig in den Bau neuer Kohlekraftwerke investiere. Strom würde noch teurer. RWE-Vorstandschef Jürgen Großmann sagte der WAMS in diesem Zusammenhang, dass Deutschland schon bald auf Stromimporte angewiesen sein werde. (WAMS vom 27.01.08):

„Man muss kein Rechenkönig sein, um zu verstehen, dass wir auf einen gravierenden Stromengpass zulaufen. Wenn es so weitergeht, fehlen bis 2020 rund 30 000 Megawatt. Was der Leistung von 30 Großkraftwerken entspricht [...] Wir werden schon viel früher als 2020 ein Stromimportland sein. Und damit werden wir weitaus weniger als heute Herr darüber sein, wie unser Energiemix aussieht und wie es um unsere Energiesicherheit bestellt ist.“

[http://www.welt.de/wams\\_print/article1600319/Der\\_Strom\\_wird\\_knapp.html](http://www.welt.de/wams_print/article1600319/Der_Strom_wird_knapp.html)

Auf der Internetseite „[www.kernenergie.de](http://www.kernenergie.de)“ macht die Atomlobby deutlich, dass sie eine klimafreundliche Schließung der Stromlücke derzeit für unmöglich hält:

„Ein Ersatz durch Wasserkraft oder Biomasse kommt nicht in Betracht, da das Potenzial für Wasserkraftwerke in Deutschland wegen der besonderen geografischen Erfordernisse nahezu ausgeschöpft ist. Biomasse kann nicht schnell genug ausgebaut werden und könnte selbst nach optimistischen Schätzungen höchstens 8 Prozent des deutschen Strombedarfs decken. Braun- und Steinkohle sowie Erdgas könnten die Bedarfslücke schließen, da sie grundlastfähig sind. Deren Ausbau würde jedoch zu einer Steigerung des Kohlendioxid-Ausstoßes führen, solange keine CO<sub>2</sub>-Abtrennungstechnologien großtechnisch zur Verfügung stehen.“

[http://www.kernenergie.de/r2/de/Unsere\\_Position/Positionspapiere/Position/Gute\\_Gruende/bezahlbarer\\_strom.php?navanchor=1210006](http://www.kernenergie.de/r2/de/Unsere_Position/Positionspapiere/Position/Gute_Gruende/bezahlbarer_strom.php?navanchor=1210006)

Für die Union kann Deutschland deshalb auch in absehbarer Zukunft nicht auf Kernenergie verzichten. Ihr Programm „Bewahrung der Schöpfung: Klima-, Umwelt- und Verbraucherschutz“ verdeutlicht dies (Antrag des Bundesvorstandes der CDU Deutschlands an den 22. Parteitag am 1./2. Dezember 2008 in Stuttgart):

„Auf absehbare Zeit kann auf den Beitrag der Kernenergie zur Stromerzeugung in Deutschland nicht verzichtet werden. Sie ermöglicht es, den Zeitraum zu überbrücken, bis neue klimafreundliche und wirtschaftliche Energieträger in ausreichendem Umfang verfügbar sind. Im Rahmen unserer Klimaschutzstrategie streben wir eine Laufzeitverlängerung von sicheren Kernkraftwerken an.“

<http://www.cdu.de/doc/pdfc/080623-buvo-antrag-klima-umwelt-verbraucher.pdf>

Wirtschaftsminister Michael Glos (CSU) sieht sich mit seiner Forderung nach verlängerten Laufzeiten für die Atomkraftwerke als „Verbraucherlobbyist“.

„Wenn die Stromversorgung verlässlich, bezahlbar und klimafreundlich sein soll, müssen wir die energiepolitische Sackgasse des Ausstiegs aus der Kernenergie verlassen – und zwar schnell“, so Glos (ZEIT-online vom 29.06.2008):

<http://www.zeit.de/online/2008/27/Grosse-Koalition-Atomenergie>.

Ronald Pofalla (CDU) bezeichnete Atomkraft auch als „*Ökoenergie der CDU*.“ (FAZ.net vom 23.06.2008):

[http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E1368288E28BA47E998B0F84242AA8787~ATpl~Ecommon~Scontent.html?rss\\_aktuell](http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E1368288E28BA47E998B0F84242AA8787~ATpl~Ecommon~Scontent.html?rss_aktuell).

Für den bayerischen Europaminister Markus Söder (CSU) gibt es „*in der jetzigen Phase keine ökologischere und sozialverträglichere Energieform als die Kernenergie*“. (Die WELT vom 07.07. 2008: Atom spaltet die Koalition.)

Und auch Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) machte deutlich, dass ein Ausstieg aus der Kernenergie aus ihrer Sicht zur Zeit nicht möglich sei:

(STERN vom 21.05.2008: Wie grün sind Sie eigentlich, Frau Bundeskanzlerin?)

„Ich halte es für unverantwortlich, gleichzeitig den Ausstieg aus der Atomkraft und keine neuen Kohlekraftwerke zu wollen, ungeachtet der Tatsache, dass die neuen Kohlekraftwerke effizienter und umweltfreundlicher sind als die alten, die dadurch ersetzt werden können. Das bedeutete Ausstieg aus 70 Prozent unserer Stromerzeugung. Gleichzeitig diskutiert man darüber, dass Biosprit die Welternährung gefährdet. Da muss man sich fragen, was dann eigentlich noch bleibt und ob es schlau ist, zum Schluss Atomstrom aus Frankreich, Tschechien oder Finnland zu kaufen, um sich dann mit reinem Gewissen darüber zu freuen, dass wir selbst Kohle und Kernkraft loswerden können. Das ist absurd.“

In einem Interview mit der BAMS sagte die Bundeskanzlerin außerdem:

(BAMS vom 13.07.2008):

„Ich werde mich dafür einsetzen, dass wir die Laufzeiten unserer sicheren Kernkraftwerke in Deutschland verlängern. Ich glaube nicht, dass wir die Probleme des Klimawandels allein mit der Kernenergie lösen können. Wir werden deshalb weiter mit Nachdruck den Energie-Mix mit alternativen Energien ausbauen. Aber wir werden unsere Versorgung auf absehbare Zeit klimagerecht auch nicht völlig ohne Kernenergie sicherstellen können.“

<http://www.bild.de/BILD/news/politik/2008/07/13/angela-merkel/interview-teil-2.html>

Aus Sicht der SPD sind diese Argumentationen nicht nur falsch, sondern auch verantwortungslos. Es handele sich um Aussagen einer „Atomsekte“ – so SPD-Generalsekretär Hubertus Heil über die CDU – die lediglich Lobbyismus und Populismus betreibe. (Die WELT vom 07.07. 2008: Atom spaltet die Koalition).

So hat für die Atomkraftgegner die Kernenergie, wenn überhaupt nur einen sehr geringen Einfluss auf die Strompreise. Die Konzerne würden sich durch eine Laufzeitverlängerung nur bereichern, zur Bekämpfung des Klimawandels trage Atomkraft nicht bei. Umweltminister Sigmar Gabriel (SPD) erklärte im Interview mit der dpa (Dpa-Gespräch vom 29.06.2008):

„Dreister als die Union kann man diese Risikotechnologie nicht verharmlosen“, sagte Gabriel in einem Gespräch mit der Deutschen Presse-Agentur dpa in Berlin. „Mit diesem Credo betreibt die CDU keine seriöse Energiepolitik, sondern betätigt sich als Lobby für die Atomkonzerne, damit diese mit jedem einzelnen Alt-Reaktor weiterhin eine Million Euro pro Tag zusätzlich verdienen können.“ [...] „Was ich schlimm finde, ist, dass die Union den Leuten vorgaukeln will, man könnte mit Atomkraft die Öl- und Gaspreise dämpfen“, sagte er. „Ich kenne keinen, der sein Auto mit Brennstäben tankt, und Öl- oder Gasheizungen lassen sich auch nicht mit Atomstrom betreiben.“ Der Strompreis steige außerdem seit mehreren Jahren, obwohl etwa ein Viertel des Stroms aus Atomkraftwerken stamme. „Wer also wirklich etwas gegen steigende Energiepreise machen will, der muss auf Energiesparen setzen, der muss investieren in moderne Heizungen, in neue Dämmungen, und der muss sich mit dem massiven Ausbau erneuerbarer Energien unabhängiger machen von Gas und Öl.“

Verbraucherschutz und Öko-Institut sehen ebenfalls steigende Gewinne der Konzerne und kaum niedrigere Verbraucherpreise (ZEIT-online vom 09.07. 2008):

„Verbraucherschützer haben schon abgewunken. Der von der Union verlangte Ausstieg aus dem Atomausstieg brächte den Konsumenten fast nichts: Eine Ersparnis bei der Stromrechnung von gerade einmal 50 Cent pro Monat. Das sei weniger, als sich mit dem Austausch einer einzigen 60-Watt-Glühbirne durch eine Energiesparlampe erreichen lassen, ließ Holger Krawinkel, Energiefachmann der Verbraucherzentrale Bundesverband, Anfang der Woche wissen.

Nun legt das Öko-Institut mit einer detaillierten Analyse nach. Die Expertise, die der ZEIT exklusiv vorliegt, kommt zu dem Ergebnis, dass im Zeitraum bis 2010 mit Entlastungseffekten ‚nur im absolut marginalen Bereich‘ zu rechnen ist. Auch danach sei mit ‚signifikanten Effekten für die Stromverbraucher‘ nur zu rechnen, ‚wenn der Kreis der Begünstigten sehr eng begrenzt wird‘, so Felix Matthes, Autor der Studie.

[...]

Dabei sind die Extragewinne, die eine Laufzeitverlängerung um acht Jahre den Betreibern der Kernkraftwerke beschere würde, über den gesamten Zeitraum durchaus beachtlich. E.on könnte laut Matthes mit 27,5 Milliarden Euro rechnen, RWE mit 17, EnBW mit 14 und Vattenfall Europe mit knapp 4,5 Milliarden Euro.“

<http://www.zeit.de/online/2008/28/atomkraft-strompreise>

Greenpeace legt auf seiner Internetseite dar, dass ökonomische Mechanismen dafür sorgen, dass die Preise nicht sinken würden:

„In Deutschland stammen etwa 26 Prozent des Stroms aus Atomkraftwerken. Bieten die großen deutschen Monopolisten nun billigen Strom an, weil sie ja Atomkraftwerke betreiben? Tun sie nicht. Sie verkaufen ihren Strom so teuer wie möglich.

Alle Kraftwerke, die gerade am Netz sind, haben ihren eigenen Produktionspreis. Für den Strompreis ist der Anbieter entscheidend, der seinen Strom an der Börse zum höchsten Preis gerade noch verkaufen kann. Daran orientieren sich alle anderen Anbieter. Sie verkaufen ihren Strom ebenfalls zum höchsten erzielbaren Preis. Auch den billigen Atomstrom.“

[http://www.greenpeace.de/themen/atomkraft/nachrichten/artikel/cdu\\_deklariert\\_atomstrom\\_zum\\_ozialstrom\\_um/](http://www.greenpeace.de/themen/atomkraft/nachrichten/artikel/cdu_deklariert_atomstrom_zum_ozialstrom_um/)

FAZ-Redakteur Stefan Dietrich setzt in einem Kommentar dagegen, dass ja gerade die erneuerbaren Energien sehr teuer seien und hohe Subventionen verschlängen. Darüber hinaus stelle sich das Problem, dass regenerative Energien „Grundlast“, also die Netzbelastung, die während eines Tages nicht unterschritten wird, nicht bereitstellen könnten. Daher sei ein Atomausstieg nicht realisierbar (FAZ.net vom 08.07.2008):

„[W]enn sich die Sozialdemokraten nicht aus der Anti-Atomkraft-Ecke herausbewegen, könnten sie bald zu Gefangenen eines energiepolitischen Konzepts werden, das ihnen niemand mehr abkauft: zuerst wegen seiner sozialen Härten, dann weil es die Versorgungssicherheit gefährdet. [...] Die bald fünf Milliarden Euro jährlich, die den Stromverbrauchern und Steuerzahlern für erneuerbare Energien abverlangt werden, schützen sie nicht vor dem Anstieg der Öl- und Gaspreise. Sie kommen nur obendrauf. Auch die dreißig Windparks, die in Nord- und Ostsee errichtet werden sollen, machen uns nicht unabhängiger von Öl und Gas, wie uns Verkehrsminister Tiefensee weismachen will, sie machen uns nur abhängiger von den Launen des Winds. Ohne ständig verfügbare Grundlastkraftwerke kommt Deutschland nicht aus. Deshalb ist Atomstrom eben doch nicht ganz durch Sonne und Wind zu ersetzen. Für die Grundversorgung müssen wieder neue Kohlekraftwerke gebaut werden.“

<http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E96B10B2ADF46481BAC4D609B2B6DBD10~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

Der Cheflobbyist der Energiekonzerne Walter Hohlefelder spricht sich ebenfalls für ein Nebeneinander von erneuerbaren Energien und Atomkraft aus. Er schlägt auch den Bogen zur Abhängigkeit von Gaslieferungen aus Russland (Rede auf der Jahrestagung Kerntechnik, 27. bis 29. Mai 2008, Hamburg):

„Den Menschen [...] unentwegt ein Zerrbild zu zeichnen, indem ihnen versucht wird, zu suggerieren, Erneuerbare wie Wind und Sonne alleine könnten die fossile Kraftwerkskapazität problemlos ersetzen, ist wenig verantwortlich. Denn nehmen wir an, es gelänge tatsächlich bis zum Jahr 2020 30 Prozent der Energieerzeugung aus Erneuerbaren zu gewinnen; woher kommen dann die restlichen 70 Prozent? Erst ‚raus‘ aus Kernenergie und dann noch ‚raus‘ aus Kohle. Dafür aber ‚rein‘ ins Gas und damit weiter in die Abhängigkeit einiger weniger Lieferländer, vor allem aber Russland?![...] Wenn es beim Biosprit möglich ist, zurückzurudern, warum nicht also auch beim Kernenergieausstieg, aus Gründen der Nachhaltigkeit, sprich: Klimavorsorge, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit gleichermaßen?! Wenn eine nachhaltige Energie- und Umweltpolitik wirklich gewollt ist, dann muss die Politik vorangehen und die Kernenergie grundsätzlich Neubewerten. Auch wenn dies heißt, öffentlich zu erklären, dass sich die einst eingenommene Position zur Kernenergie, angesichts veränderter Rahmenbedingungen, als falsch erwiesen hat. Das ist kein Zeichen von Schwäche, sondern von Vernunft.“

[http://www.kernenergie.de/r2/documentpool/de/Unsere\\_Position/Reden/ansprache\\_drhohlefelder\\_jk2008.pdf](http://www.kernenergie.de/r2/documentpool/de/Unsere_Position/Reden/ansprache_drhohlefelder_jk2008.pdf)

Andere wie Energiewirtschaftsexperte Peter Hennicke meinen, dass für eine rein auf erneuerbare Energien ausgerichtete Politik die notwendigen Techniken und Alternativen durchaus zur Verfügung stünden. Der Ausstieg von der Kernenergie werde demnach nicht unbedingt zu einer Stromlücke führen. (Frankfurter Rundschau vom 16.02.08 S. 18: Die Energiewende ist machbar)

Die [Strom-]Lücke tritt nur ein, wenn man die Augen vor den Alternativen verschließt. Die vom Wuppertaler Institut für die Energiewirtschaft durchgeführten Analysen zeigen: Binnen zehn Jahren kann ein Fünftel des Strombedarfs fast durchweg rentabel eingespart werden. Allein dadurch wären drei Viertel des Atomstroms überflüssig.

Aber die vier Fünftel des Stroms müssen irgendwo her kommen.

Natürlich, aber es gibt umweltfreundlichen Ersatz für die alten Kraftwerke: Erstens grundlastfähige erneuerbare Energien wie Biomasse, Windkraft aus Anlagen im Meer, Geothermie sowie Solarstrom-Importe aus der Mittelmeer-Region. Zweitens Strom aus dezentralen Anlagen in Kraft-Wärme-Kopplung (KWK). Drittens ein mit den Klimaschutzziele kompatibel Ersatz von 15 Gigawatt hocheffizienter fossiler Kraftwerke, wo eben möglich ebenfalls in KWK.

Eine Verlängerung der Laufzeiten der Atomkraftwerke würde die Entwicklung in Richtung erneuerbare Energien bremsen, meint auch das Bundesministerium für Umwelt. „*Investitionen in moderne effiziente Kraftwerke sowie in eine wettbewerbsfähige und innovative Energieversorgung*“ würden unnötig verzögert.

[http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschuere\\_atomkraft\\_irrweg.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/broschuere_atomkraft_irrweg.pdf).

Hubert Weiger, der Chef des Umweltverbandes BUND, argumentiert, dass regenerative Energien bereits heute durchaus in der Lage seien, „Grundlast“ bereitzustellen und somit eine dauerhafte Stromversorgung zu gewährleisten. Die Weigerung der Umstellung resultiere vor allem aus den Interessen der Stromkonzerne (Frankfurter Rundschau vom 08.02.2008 S. 20: Atomkraft lässt sich problemlos ersetzen).

„Erneuerbare Energien können sehr wohl Grundlast liefern, Biogasanlagen mit Kraft-Wärme-Kopplung beispielsweise. Die Zukunft liegt in dezentralen Kraftwerken, die flexibel vernetzt sind. Mit einem Kombikraftwerk wurde nachgewiesen, dass die erneuerbaren Energien auf die Sekunde genau den nötigen Strombedarf decken können. Aber das passt Eon, RWE, Vattenfall und EnBW nicht, weil sie damit ihre marktbeherrschende Stellung verlieren würden.“

Aber Kernkraftgegner bestreiten nicht nur die wirtschaftlichen und klimapolitischen Argumente der Kernenergiebefürworter. Neben dem eher praktischen Argument, dass gar nicht genügend Uranvorräte für eine weltweite Renaissance der Atomenergie zur Verfügung stünden, verweisen sie auf die erheblichen Probleme und Risiken, die mit der Atomenergie verbunden seien. Eine „Ökoenergie“ sei Atomkraft daher keinesfalls. So äußerte sich der frühere Umweltminister Jürgen Trittin in einem SPIEGEL-Online-Interview (SPIEGEL-Online vom 08.07.2008):

„Atomenergie erzeugt zwar weniger Emissionen als etwa Kohle, doch die CO<sub>2</sub>-Bilanz ist schlechter als bei den erneuerbaren Energien. Atomkraft ist gleichzeitig wesentlich teurer als erneuerbare Energie. Außerdem dürfen Sie die drei Risikofaktoren nicht vergessen: Irgendwo muss der radioaktive Atommüll gelagert werden – im Modell-Endlager für Deutschland, Asse 2, muss heute radioaktive Lauge abgepumpt werden. Es besteht immer die Gefahr eines Kernschmelzunfalls wie in Tschernobyl. Und es gibt keine klare Trennung zwischen der zivilen Nutzung und der kriegerischen von angereichertem Uran – wie man in Iran und in anderen Staaten aktuell beobachten kann. Jeder der drei Gründe ist es wert, auf die weltweit drei Prozent Energie aus Atomspaltung zu verzichten – mehr liefern AKWs nämlich nicht für die weltweit genutzte Energie.“

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,564403,00.html>

Gerade die ungelöste Frage nach der Endlagerung des radioaktiven Mülls ist für den Journalisten Günter Hetzke „*Wasser auf die Mühlen der Atomkraftgegner*“ (Deutschlandfunk vom 24.06.2008):

„Täglich und das noch Jahre lang wird strahlender Atommüll produziert, für den es bislang noch keine gesicherte Endlagerstätte gibt und dessen Beseitigung und Sicherung wir bedenkenlos vielen Generationen nach uns überlassen – Hauptsache die Klimabilanz stimmt. Doch ein Problem zu lösen, in dem ein anderes geschaffen wird, ist weder weitsichtig noch ehrlich. Die Lagerung des Atommülls ist und bleibt die Achillesferse der Branche, weil hier Möglichkeiten gefunden werden müssen, wie strahlender Abfall über Jahrzehnte und Jahrhunderte sicher verwahrt werden kann. Wenn das noch nicht einmal in einem Forschungsendlager einwandfrei gelingt, wo lediglich schwach- und mittelradioaktiver Müll gelagert wird, dann ist Misstrauen angebracht – nicht zuletzt mit Blick auf die Entsorgung des stark radioaktiven Materials, das derzeit noch im Ausland steht oder auf dem Gelände der Atomkraftwerke und auch eines Tages unter der Erde verbuddelt werden soll. Aus den Augen, aus dem Sinn, das ist bei der Einlagerung von Atommüll eine unverzeihliche Einstellung.“

<http://www.dradio.de/dlf/sendungen/kommentar/806256/>

Auch für den Präsidenten des Bundesamtes für Strahlenschutz (BfS) Wolfram König stellt das Forschungsbergwerk Asse „*eine schwere Hypothek für die Glaubwürdigkeit der sicheren Endlagerung*“ dar (sueddeutsche.de vom 26.07.08):

<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/601/303596/text/>



Umweltminister Sigmar Gabriel sieht aufgrund der ungelösten Atommüllfrage in der Argumentation der Atomkraftbefürworter einen Widerspruch (sueddeutsche.de vom 09.07.08):

„Solange die Herren Beckstein und Oettinger zu feige sind, um auch in Bayern und Baden-Württemberg eine Suche nach dem besten Endlagerstandort zuzulassen, solange ist es ohnehin aberwitzig, über mehr Atomkraft zu reden. Mehr Atomstrom bedeutet mehr Atommüll, und für den gibt es weltweit noch keine Lösung.“

<http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/470/184890/>

Auch Sicherheitsrisiken im Betrieb der Kernkraftwerke selbst lassen sich nie hundertprozentig ausschließen. Für den ehemaligen Vorstandsvorsitzender des Forschungszentrums Karlsruhe Manfred Popp ist die Wahrscheinlichkeit eines GAUs jedoch extrem niedrig (SPIEGEL-online vom 08.07.2008):

„Die ‚rechnerische Wahrscheinlichkeit‘ für einen atomaren GAU liege ‚in derselben Größenordnung wie die Chance, einen großen Lotto-Jackpot zu knacken‘, sagt der Physiker und ehemalige Vorstandsvorsitzende des Karlsruher Kernforschungszentrums. ‚Natürlich hinkt der Vergleich‘, räumt Popp ein. Und das nicht nur ‚weil es 10.000-mal mehr Lottospieler‘ gebe, als alle 453 Reaktoren weltweit an Betriebsjahren gemeinsam aufzuweisen haben. Für die Gesellschaft, weiß Popp, sei schon der Gedanke an einen größeren Atomunfall ‚letztlich undenkbar‘. [...]

Im Karlsruher Kernforschungszentrum spricht man trotz aller Zwischenfälle von einem bemerkenswerten Sicherheitsrekord der mehr als 350 nach westlichem Design gebauten Reaktoren. Sei doch selbst die Kernschmelze in Three Mile Island ohne schwerwiegende Folgen für Mensch und Umwelt beherrscht worden.“

<http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,564388,00.html>

Die Befürworter eines Atomausstiegs betonen Deutschlands mögliche Vorbildfunktion. Dies sei von großer Bedeutung, da eine vermehrte internationale Ausbreitung von Atomkraft immer auch die Gefahr berge, dass diese auch militärisch oder von Terroristen genutzt würde (sueddeutsche.de vom 10.06.2008):

<http://www.sueddeutsche.de/wissen/artikel/934/179384/>

„Mit der Verbreitung von Reaktoren“, warnt auch Umweltminister Gabriel, „würden wir die Fähigkeit zum Bau von Atombomben schneller verbreiten, als wir es uns in den schlimmsten Zeiten des Kalten Krieges hätten vorstellen können“. (sueddeutsche.de vom 07.07.2008):

„Die Atomindustrie könnte also darüber lamentieren, dass offenbar wieder einmal Emanuel Geibel in Mode kommt; das war der Dichter, der vor 140 Jahren das Gedicht geschrieben hat, an dessen Ende die Zeilen stehen: ‚Und es mag am deutschen Wesen einmal noch die Welt genesen.‘ Aber bei Atomfragen geht es nicht um deutschen Größenwahn, sondern um praktizierte Vernunft; und die ist keine Frage aktueller G-8-Mehrheiten.

Eine weltweite Renaissance der Kernenergie wäre eine Einladung an den Terrorismus; je mehr spaltbares Material es gibt, umso größer wird die Gefahr. Aber allein – was kann Deutschland ausrichten, wenn im übrigen die Welt mit Atomkraftwerken gepflastert wird?

Deutsche Enthaltsamkeit ist ein Akt der Prävention gegen die neuen Gefahren. Vorbeugung braucht ein Vorbild; sie setzt voraus, dass einer vorangeht. Wenn Deutschland also bei behutsamer Atompolitik anderen Staaten vorangeht und ihnen zuvorkommt, muss es sich nicht genieren.“

<http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/184/184605/>

Im Internet-Portal ZEIT-Online argumentiert ZEIT-Redakteur Andreas Sentker, dass das niedrige Uranangebot, die ungelöste Endlagerfrage, Sicherheitsrisiken und eine zunehmende Proliferation nicht gegen den Ausstieg aus dem Atomausstieg sprechen würden. Vielmehr gebe es auf jedes Problem eine jeweilige Lösung (DIE ZEIT vom 10.07.2008):

„Jenseits aller Ideologien bleiben vier Argumente, die von den Gegnern der Kernenergie immer wieder beschworen werden. Erstens ist die bei jedem brüchigen Döbel aufkeimende Frage nach der Sicherheit der Reaktoren seit Tschernobyl ein verlässlicher Angstmacher. Zweitens wurde die Endlagerfrage in Deutschland so lange politisch verhandelt, dass es vielen prinzipiell unmöglich erscheint, radioaktiven Abfall sicher zu verwahren. Wer kann, drittens, garantieren, dass das strahlende Material nur friedlichen Zwecken dient? Und, viertens, reichen die Uranvorräte überhaupt aus?

Für die Probleme gibt es eine technische Lösung, auf die Fragen eine auch politische Antwort:

Während der einstige Technologieführer Deutschland nahezu vollständig aus der Kernforschung ausgestiegen ist, treiben Wissenschaftler weltweit unter anderem zwei Projekte voran. Sie wollen lange strahlende Abfälle in kurzlebige verwandeln und so die notwendigen Sicherheitsgarantien für Lagerstätten von mehreren Hunderttausend Jahren auf Jahrhunderte reduzieren. Und während in Finnland ein Reaktor der dritten Generation errichtet wird, bei dem selbst für den schlimmsten Fall einer Kernschmelze vorgesorgt ist, soll dieser größte anzunehmende Unfall bei Kraftwerken der vierten Generation prinzipiell ausgeschlossen sein.

Die Uranvorräte reichen nicht nur für viele Jahrzehnte aus, sie lagern anders als Öl und Gas zudem in politisch sicheren Regionen, etwa in Kanada und Australien. Und die Proliferation von waffentauglichem Plutonium ist gerade in Deutschland das geringste Problem, dafür sorgen die Kraftwerkstechnik und die konsequente Überwachung.“

<http://www.zeit.de/2008/29/01-Atomleiter-Pro>

Auch der ehemalige Wirtschaftsminister und heutige Aufsichtsrat einer Tochterfirma des Energieriesen RWE Wolfgang Clement (SPD) sieht im Atomausstieg einen Fehler, den es zu korrigieren gelte. Er bezweifelt, dass der deutsche Atomausstieg internationalen Vorbildcharakter erlangen könne. (sueddeutsche.de vom 07.02.2008):

„Es sei aber naiv, zu glauben, ‚ein deutscher Ausstieg werde nur ein Jota ändern‘. Im Gegenteil: Mit dem Ausstieg ‚verspielen wir allenfalls unsere Einflussmöglichkeiten‘. [...] ‚Bislang hat kein Land der Welt den Ausstieg aus der Kernenergie auch tatsächlich vollzogen.‘ Viele Länder mit Ausstiegsbeschlüssen hätten inzwischen die Laufzeiten auf 60 Jahre verlängert oder begännen mit dem Bau neuer Atomkraftwerke. Allein die Substitutionsproblematik zwingt zu einer Revision der Ausstiegspolitik, sagt Clement.

Angesichts dessen erscheine es ‚absurd, anzunehmen, dass die Welt Deutschland als Vorreiter beim Ausstieg aus der Kernenergie folgen würde.‘“

<http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/114/156699/>

Der internationale Trend scheint in Richtung eines weltweiten Comebacks der Kernenergie zu zeigen. Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy sieht in der Kernenergie eine Zukunftstechnologie, der britische Premierminister Gordon Brown möchte den Anteil der Kernenergie an der britischen Energieproduktion auf 40 % erhöhen. In den USA, wo seit fast drei Jahrzehnten kein neuer Reaktor beantragt wurde, sollen jetzt auch neue Kernkraftwerke entstehen. US-Energieminister Samuel Bodman schätzt dabei den US-amerikanischen Bedarf auf bis zu 230 Atomkraftwerke. Auch Indien, China und Russland wollen ihren

stetig wachsenden Energiehunger zunehmend durch Atomkraft stillen. (DER SPIEGEL vom 07.07.2008: Kernkraft – ja bitte?)

Die internationalen Atomkraftbefürworter verweisen dabei auch auf die wichtige Rolle der Kernenergie zur Bewältigung des Klimawandels.

So gerät Deutschlands Atomausstieg auch auf internationalem Parkett unter Druck. Gegenüber Spiegel-Online erklärte beispielsweise der Umweltberater von US-Präsident George W. Bush, Jim Connaughton, dass Deutschland Atomkraft nutzen müsse, um den Klimawandel zu bekämpfen. „Atomkraftwerke seien ‚der Lackmustest für die Ernsthaftigkeit‘ der Staaten, gegen die Klimaerwärmung zu kämpfen. Wer wirklich den Ausstoß von Treibhausgasen einschränken wolle, komme an einer intensiven Nutzung der Atomkraft nicht vorbei.“ (SPIEGEL-online vom 07.07.2008):

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,564269,00.html>

Die innerdeutsche Debatte wird so von außen weiter angeheizt. Hier gibt es zurzeit nur wenige ernstzunehmende Kompromissvorschläge. Viel öffentliche Kritik zog Erhard Eppler auf sich, als er im SPIEGEL vorschlug, eine Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke an eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz zu knüpfen (DER SPIEGEL vom 07.07.2008: Ein paar Jahre länger):

„Wenn es der Union nur darum geht, den Übergang zu erneuerbaren Energien abzusichern, dann könnte sie der SPD ja ein Angebot machen: Wenn die SPD bereit ist, einige Meiler ein paar Jahre länger laufen zu lassen, dann schreiben wir gemeinsam in die Verfassung: Atomkraftwerke werden nicht mehr gebaut. Darüber wäre ich bereit zu reden, weil es darauf ankommt, die Atomenergie weltweit auslaufen zu lassen.“

Bei Verfassungsrechtern und in der Politik stieß dieser Vorschlag auf Widerspruch. Möglicherweise ist die Anregung des scheidenden schleswig-holsteinischen Wirtschaftsministers Dietrich Austermann erfolgreicher. Er schlägt vor, den Ausstieg zu verzögern, aber einen Teil der Gewinne der Konzerne abzuschöpfen und in die Förderung erneuerbarer Energien zu investieren (sueddeutsche.de vom 08.07.2008):

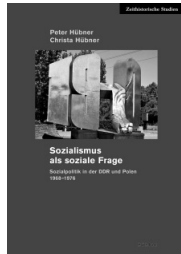
„Austermann brachte ein Konzept zur Energieversorgung in Schleswig-Holstein auf den Weg, wonach Kernkraftwerke über das Jahr 2020 hinaus am Netz bleiben und mehr als die bisher vereinbarten Mengen produzieren dürfen, wenn sie im Gegenzug einen Cent je erzeugter Kilowattstunde Atomstrom in einen sogenannten Nachhaltigkeitsfonds zahlen.

Aus diesem soll nach den Worten Austermanns die Forschung und Entwicklung klimafreundlicher und erneuerbarer Energien finanziert werden. ‚Wir brauchen einen zweiten Atomkonsens‘, sagte er der Süddeutschen Zeitung. Ein solcher Pakt solle sicherstellen, dass künftig bei der Energiegewinnung kein zusätzliches Kohlendioxid mehr produziert werde, sondern dass wir vielmehr zusätzliche Anreize für erneuerbare Energien erhalten.“

<http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/382/184802/>

Noch ist jedoch keine Lösung in Sicht. Und je näher der Bundestagswahlkampf 2009 rückt, desto mehr drängt sich die Frage auf, ob der Atomausstieg zu einem zentralen Wahlkampfthema wird. Die Wähler können dann entscheiden, wie sie die Atomkraft bewerten: Als „Risikotechnologie“ oder als „Ökoenergie“.

# Neu bei Böhlau



Peter Hübner, Christa Hübner  
**Sozialismus als soziale Frage**  
 Sozialpolitik in der DDR und Polen  
 1968–1976  
 (Zeithistorische Studien, Band 45)  
 2008. 520 S. Gb.  
 ISBN 978-3-412-20203-3



Eckhard Jesse  
**DEMOKRATIE IN  
 DEUTSCHLAND**  
 Diagnosen und Analysen  
 Herausgegeben und eingeleitet von  
 Uwe Backes und Alexander Gallus  
 2008. VI, 431 S. Gb.  
 ISBN 978-3-412-20157-9



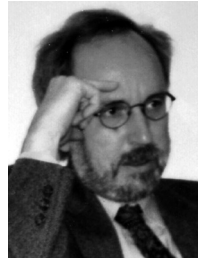
Manuel Schramm  
**Wirtschaft und Wissenschaft in DDR  
 und BRD**  
 Die Kategorie Vertrauen in Innovations-  
 prozessen  
 (Wirtschafts- und Sozialhistorische Studien,  
 Band 17)  
 2008. XII, 355 S. 2 s/w-Abb. und 25 Diagr. Br.  
 ISBN 978-3-412-20174-6



Krijn Thijs  
**Drei Geschichten, eine Stadt**  
 Die Berliner Stadtjubiläen von 1937  
 und 1987  
 (Zeithistorische Studien, Band 39)  
 2008. 378 S. 42 s/w-Abb. Gb.  
 ISBN 978-3-412-14406-7

## Kinderrechte – Bundesverfassungsgericht und UN-Kinderrechtskonvention

*Heiner Adamski*



Heiner Adamski

In den letzten Jahren und Jahrzehnten haben sich in den westlichen modernen Staaten Vorstellungen von Ehe und Familie und die Lebensweisen verändert. Wandlungen in Deutschland werden durch einige Zahlen des Statistischen Bundesamtes deutlich: 1950 wurden ca. 750.000 Ehen geschlossen. 25 Jahre später waren es etwa 530.000 und weitere 25 Jahre später etwa 420.000. Die jüngste Zahl für das Jahr 2007 weist etwa 370.000 Eheschließungen aus. Parallel zu diesen Entwicklungen sind die Ehescheidungen kontinuierlich gestiegen. Sie liegen jetzt bei ca. 30 Prozent. Von den Scheidungen sind jährlich rund 150.000 Kinder betroffen. Besonders interessant ist diese Entwicklung: 1950 wurden ca. 1.100.000 Kinder geboren. Etwa 10 Prozent waren nichtehelich. Heute ist die Zahl der Geburten auf ca. 680.000 gesunken – und von den Kindern sind 30 Prozent nichtehelich (in Frankreich liegt die Quote übrigens seit kurzem knapp über 50 Prozent). Ungeordnete Familienverhältnisse und uneheliche Kinder waren früher oft ein gesellschaftliches Problem. Heute sind allein erziehende Mütter und gelegentlich auch Väter fast ein Normalfall – und auch die Patchworkfamilien sind Alltag: Es sind die Familien, in denen außer den gemeinsamen Kindern auch Kinder aus früheren „Beziehungen“ der Eltern leben. Lehrerinnen und Lehrer haben täglich mit diesen neuen Lebensweisen zu tun und kennen sie auch aus eigenen Erfahrungen. Sie wirken sich bis in Aufsätze zu Alltagsthemen und auch in der „Lesebuchliteratur“ aus. In einem Aufsatz oder einer Geschichte wird nicht mehr gesagt, dass Vater und Mutter mit den Kindern dieses oder jenes getan haben, sondern es wird von der Mutter und ihrem Freund oder dem Vater und seiner Freundin berichtet. Manche dieser neuen Verhältnisse „funktionieren“. Manchmal sind aber auch seelische Nöte und das Leid der Kinder und Eltern im Spektrum zwischen Streit um ein Sorgerecht und Geldnot/Kinderarmut in einer reichen Gesellschaft nicht zu verbergen.

Der Gesetzgeber und Gerichte bis hin zum Bundesverfassungsgericht mussten sich mit diesen Entwicklungen und dem rechtlichen Schutz der Kinder be-

fassen. Dabei wurde deutlich, dass der Schutz der Schwachen die vornehmste Aufgabe des Rechts ist und dass Kinder oft die schwächsten Glieder der Gesellschaft sind. Besondere Bedeutung hatte dabei Artikel 6 Grundgesetz. Er stellt in Abs. 1 Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung und nennt in Abs. 2 die Pflege und Erziehung der Kinder das „natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“. Über ihre „Betätigung“ wacht die staatliche Gemeinschaft. Abs. 3 bestimmt, dass Kinder gegen den Willen der Erziehungsberechtigten nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden dürfen, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen. Sodann sagt Abs. 4 dieses Grundgesetzartikels, dass jede Mutter Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft hat und dass – so Abs. 5 – den unehelichen Kindern durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen sind wie den ehelichen Kindern.

Das Bundesverfassungsgericht hat 2003 in einem Verfassungsbeschwerde- und Normenkontrollverfahren ein Urteil über das Sorgerecht, 2007 in einem Aussetzungs- und Vorlagebeschluss eine Entscheidung über Unterhaltsansprüche und im April 2008 eine Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde gegen eine gerichtlich verfügte Umgangspflicht verkündet. In der letzten Entscheidung erwähnt das Gericht unter anderem das Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Generalversammlung der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1989 (die UN-Kinderrechtskonvention). Diese Konvention hat für das Urteil keine besondere Bedeutung; bemerkenswert ist aber, dass das Gericht auf dieses Dokument positiv hinweist. Um die Konvention – die von der Bundesrepublik Deutschland mit einem Vorbehalt ratifiziert worden ist – gibt es seit einiger Zeit Auseinandersetzungen. Dabei geht es vor allem um die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz.

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und einige die Kinder betreffende rechtliche Regelungen werden hier skizziert. Außerdem werden die UN-Kinderrechtskonvention und einige Argumente gegen und für die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz vorgestellt.

## I. Sorgerecht (1)

Mit dem Begriff Sorgerecht (oder elterliche Sorge) ist das Recht und die Pflicht der Eltern gemeint, für das persönliche Wohl ihres Kindes (etwa Bestimmung des Wohnortes und des Schulbesuches) und sein Vermögen zu sorgen und es gesetzlich zu vertreten. Dabei unterscheidet das BGB zwischen Kindern, deren Eltern bei der Geburt verheiratet sind, und Kindern, deren Eltern bei der Geburt nicht verheiratet sind. Bei Kindern verheirateter Eltern steht den Eltern nach § 1626 BGB die elterliche Sorge gemeinsam zu. In Fällen einer Scheidung wurde früher meist der Mutter das alleinige Sorgerecht zugesprochen. Seit der Sorgerechtsreform 1998 üben in etwa 85 Prozent der Fälle auch geschiedene Eltern das Sorgerecht gemeinsam aus. Bei nicht verheirateten Elternpaaren ist die Lage

anders. Bei Kindern nicht verheirateter Eltern hat grundsätzlich allein die Mutter die elterliche Sorge. Der Vater kann die Sorge für das Kind nur dann mit der Mutter zusammen tragen, wenn er sie heiratet oder wenn die Eltern erklären, dass sie die Sorge gemeinsam übernehmen wollen (§ 1626 a BGB). Demnach kann für ein nichtehelich geborenes Kind gegen den Willen der Mutter die gemeinsame elterliche Sorge nicht begründet werden. Wenn die Eltern getrennt leben, kann auch die Übertragung der elterlichen Sorge auf den Vater nur mit Zustimmung der Mutter erfolgen (§ 1672 Abs. 1 BGB). Dem Vater kann gegen den Willen der Mutter lediglich dann das Sorgerecht übertragen werden, wenn diese z. B. ihr Sorgerecht missbraucht oder das Kind vernachlässigt, ihr deshalb die elterliche Sorge durch das Familiengericht entzogen wird und eine Übertragung der Sorge auf den Vater dem Wohl des Kindes dient (§§ 1666, 1680 BGB). Gleiches gilt bei tatsächlicher Verhinderung oder Tod der Mutter. Diese Rechtslage wurde vom Bundesverfassungsgericht bestätigt.

In den Leitsätzen heißt es:

1. Das Kindeswohl verlangt, dass das Kind ab seiner Geburt eine Person hat, die für das Kind rechtsverbindlich handeln kann. Angesichts der Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse, in die nichteheliche Kinder hineingeboren werden, ist es verfassungsgemäß, das nichteheliche Kind bei seiner Geburt sorgerechtlich grundsätzlich der Mutter zuzuordnen.
2. Die durch § 1626 a Abs. 1 Nr. 1 BGB den Eltern eines nichtehelichen Kindes eröffnete Möglichkeit zur gemeinsamen Sorgetragung beruht auf einem Regelungskonzept für die elterliche Sorge, das unter Kindeswohlgesichtspunkten den Konsens der Eltern über die gemeinsame Sorgetragung zu deren Voraussetzung macht. Es liegen derzeit keine Anhaltspunkte dafür vor, dass damit dem Elternrecht des Vaters eines nichtehelichen Kindes aus Art. 6 Abs. 2 GG nicht ausreichend Rechnung getragen wird.
3. In Fällen, in denen die Eltern mit dem Kind zusammenleben und beide ihre Kooperationsbereitschaft schon durch gemeinsame tatsächliche Sorge für das Kind zum Ausdruck gebracht haben, durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass die Eltern die nunmehr bestehende gesetzliche Möglichkeit einer gemeinsamen Sorgetragung in der Regel nutzen und ihre tatsächliche Sorge durch Sorgeerklärungen auch rechtlich absichern.
4. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die tatsächliche Entwicklung zu beobachten und zu prüfen, ob seine Annahme auch vor der Wirklichkeit Bestand hat. Stellt sich heraus, dass dies regelmäßig nicht der Fall ist, wird er dafür sorgen müssen, dass Vätern nichtehelicher Kinder, die mit der Mutter und dem Kind als Familie zusammenleben, ein Zugang zur gemeinsamen Sorge eröffnet wird, der ihrem Elternrecht aus Art. 6 Abs. 2 GG unter Berücksichtigung des Kindeswohls ausreichend Rechnung trägt.
5. Eltern, die mit ihrem nichtehelichen Kind zusammengelebt, sich aber noch vor In-Kraft-Treten des Kindschaftsrechtsreformgesetzes am 1. Juli 1998 getrennt haben, ist die Möglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung einzuräumen, ob trotz entgegenstehendem Willen eines Elternteils eine gemeinsame elterliche Sorge dem Kindeswohl nicht entgegensteht.

## II. Unterschiedliche Dauer der Unterhaltsansprüche für die Betreuung ehelicher und nichtehelicher Kinder (2)

Nach § 1570 BGB kann ein geschiedener Elternteil von dem früheren Ehegatten Unterhalt verlangen, solange und soweit von ihm wegen der Pflege oder Erziehung eines gemeinschaftlichen Kindes eine Erwerbstätigkeit nicht erwartet werden kann. Die Rechtsprechung geht übereinstimmend davon aus, dass bis zum Alter eines Kindes von acht Jahren beziehungsweise bis zum Ende seiner Grundschulzeit für den betreuenden Elternteil keine Erwerbsobliegenheit besteht. In § 1615 I BGB ist demgegenüber der Anspruch eines Elternteils, der ein nichteheliches Kind betreut und deshalb einer Erwerbstätigkeit nicht nachgeht, deutlich schwächer ausgestaltet. Die Verpflichtung des anderen Elternteils zur Gewährung von Unterhalt an den betreuenden Elternteil endet gemäß § 1615 I Abs. 2 Satz 3 BGB im Regelfall spätestens drei Jahre nach der Geburt des Kindes. Diese unterschiedliche Regelung der Dauer des Unterhaltsanspruchs eines kinderbetreuenden Elternteils hat das Bundesverfassungsgericht verworfen. In dem Beschluss heißt es:

1. Die unterschiedliche Regelung der Unterhaltsansprüche wegen der Pflege oder Erziehung von Kindern in § 1570 des Bürgerlichen Gesetzbuches einerseits und § 1615 I Absatz 2 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuches andererseits ist mit Artikel 6 Absatz 5 des Grundgesetzes unvereinbar.
2. Dem Gesetzgeber wird aufgegeben, bis zum 31. Dezember 2008 eine verfassungsmäßige Regelung zu treffen.

Der Entscheidung liegen unter anderem diese Erwägungen zu Grunde: Der Gesetzgeber hat dem in Art. 6 Abs. 5 GG enthaltenen Verbot einer Schlechterstellung nichtehelicher Kinder gegenüber ehelichen Kindern zuwidergehandelt. Art. 6 Abs. 5 verbietet, mit zweierlei Maß zu messen und bei ehelichen Kindern eine erheblich längere persönliche Betreuung für angezeigt zu halten als bei nichtehelichen Kindern. Denn wie viel ein Kind an persönlicher elterlicher Betreuung und Zuwendung bedarf, richtet sich nicht danach, ob es ehelich oder nichtehelich geboren ist. Durch die ungleiche Dauer der Unterhaltsansprüche wegen der Betreuung von Kindern wird das nichteheliche Kind gegenüber dem ehelichen Kind zurückgesetzt, weil ihm die Möglichkeit genommen wird, ebenso lang wie ein eheliches Kind im Mittelpunkt elterlicher Sorge zu stehen. Diese unterschiedliche Behandlung ist nicht gerechtfertigt. Sie rechtfertigt sich nicht durch unterschiedliche soziale Situationen, in denen sich die Kinder befinden. Die tatsächlichen Lebensbedingungen von ehelichen Kindern geschiedener Eltern und nichtehelichen Kindern unterscheiden sich prinzipiell nur unwesentlich. In beiden Fällen ist der betreuende Elternteil auf die Sicherstellung seines Unterhalts angewiesen, wenn er das Kind persönlich betreuen und deshalb keiner Erwerbsarbeit nachgehen will. Die ungleiche Dauer der Unterhaltsansprüche rechtfertigt sich auch nicht dadurch, dass bei geschiedenen Ehegatten im Gegensatz zu nicht miteinander verheirateten Eltern die eheliche Solidarität nachwirkt und Ansprüche begründen kann, die Nichtverheirateten nicht zustehen.

Für die Beseitigung des verfassungswidrigen Zustands stehen dem Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. So kann er eine Gleichbehandlung



der Regelungssachverhalte durch eine Änderung des § 1615 I BGB, durch eine Änderung von § 1570 BGB oder durch eine Neuregelung beider Sachverhalte vornehmen. Dabei hat er nur in jedem Fall einen gleichen Maßstab hinsichtlich der Dauer des Betreuungsunterhalts bei nichtehelichen und ehelichen Kindern zugrunde zu legen.

### III. Umgangspflicht (3)

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betraf eine Verfassungsbeschwerde zu der Frage, ob es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, einen Vater durch Androhung eines Zwangsgeldes zum Umgang mit seinem Kind zu zwingen.

Der Beschwerdeführer ist verheiratet und hat zwei minderjährige eheliche Kinder. Außerdem ist er Vater eines Sohnes aus einer außerehelichen Beziehung. Die Vaterschaft hat er anerkannt und er leistet Unterhalt. Persönliche Kontakte zu dem Kind gibt es jedoch nicht. Nach dem Vorbringen des Beschwerdeführers würde ein Umgang mit seinem unehelichen Kind unweigerlich zum Zerschlagen seiner Ehe führen. Zudem empfinde er keine Bindung zu dem ihm unbekanntem und gegen seinen ausdrücklichen Willen gezeugtem Kind.

Im November 2000 wies ein Amtsgericht einen Antrag der Mutter des Kindes auf eine Umgangsregelung zwischen dem Kind und seinem Vater zurück. Zur Begründung führte das Gericht aus, dass ein erzwungener Umgang angesichts der ablehnenden Haltung des Vaters nicht dem Wohl des Kindes entspreche. Das Oberlandesgericht änderte diese Entscheidung nach Einholung eines psychologischen Gutachtens im Januar 2004 ab und ordnete den Umgang des Beschwerdeführers mit seinem Kind an. Nach § 1684 Abs. 1 BGB habe das Kind ein Recht auf Umgang mit seinem leiblichen Vater. Nach derselben Vorschrift sei der Vater verpflichtet, den Umgang wahrzunehmen. Der Umgang solle – wie vom Sachverständigen vorgeschlagen – als betreuter Umgang in Anwesenheit eines vom Jugendamt zu bestimmenden sach- und fachkundigen Dritten stattfinden. Für den Fall der Verweigerung drohte das Oberlandesgericht dem Beschwerdeführer mit einem Zwangsgeld von bis zu 25.000 Euro nach Bestimmungen des FGG (Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit).

Dagegen vertrat der Beschwerdeführer die Auffassung, dass die Zwangsgeldandrohung ihn in seinem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verletze. Der Gesetzgeber habe in § 1684 Abs. 1 BGB zwar den Elternteilen aufgegeben, Umgang mit den Kindern zu führen; diese moralische Verpflichtung sei jedoch nach dem Willen des Gesetzgebers nicht mit Zwangsmitteln vollstreckbar. § 33 FGG, der die Verhängung von Zwangsmitteln regelt, könne daher nicht als Rechtsgrundlage für die zwangsweise Durchführung eines Umgangskontaktes gegen den Willen des betroffenen Elternteils herangezogen werden. Darüber hinaus treffe die Androhung des Ordnungsgelds mittelbar auch die Familie des Beschwerdeführers in ihrem Recht aus Art. 6 Abs. 1 GG (Schutz der Ehe und Familie). Bei zwangs-

weiser Durchsetzung des Umgangs würde ein bestehender Familienverband zerstört werden.

In den Leitsätzen des Urteils sagt das Bundesverfassungsgericht:

1. Die den Eltern durch Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG auferlegte Pflicht zur Pflege und Erziehung ihres Kindes besteht nicht allein dem Staat, sondern auch ihrem Kind gegenüber. Mit dieser elterlichen Pflicht korrespondiert das Recht des Kindes auf Pflege und Erziehung durch seine Eltern aus Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG. Recht und Pflicht sind vom Gesetzgeber auszugestalten.
2. Der mit der Verpflichtung eines Elternteils zum Umgang mit seinem Kind verbundene Eingriff in das Grundrecht auf Schutz der Persönlichkeit aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ist wegen der den Eltern durch Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG auferlegten Verantwortung für ihr Kind und dessen Recht auf Pflege und Erziehung durch seine Eltern gerechtfertigt. Es ist einem Elternteil zumutbar, zum Umgang mit seinem Kind verpflichtet zu werden, wenn dies dem Kindeswohl dient.
3. Ein Umgang mit dem Kind, der nur mit Zwangsmitteln gegen seinen umgangsunwilligen Elternteil durchgesetzt werden kann, dient in der Regel nicht dem Kindeswohl. Der durch die Zwangsmittellandrohung bewirkte Eingriff in das Grundrecht des Elternteils auf Schutz der Persönlichkeit ist insoweit nicht gerechtfertigt, es sei denn, es gibt im Einzelfall hinreichende Anhaltspunkte, die darauf schließen lassen, dass ein erzwungener Umgang dem Kindeswohl dienen wird.

Durch Urteil wurde für Recht erkannt:

1. § 33 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 FGG sind verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass eine zwangsweise Durchsetzung der Umgangspflicht eines den Umgang mit seinem Kind verweigernden Elternteils zu unterbleiben hat, es sei denn, es gibt im konkreten Einzelfall hinreichende Anhaltspunkte, die darauf schließen lassen, dass ein erzwungener Umgang dem Kindeswohl dienen wird.
2. Der Beschluss des Brandenburgischen Oberlandesgerichts ... verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht auf Schutz der Persönlichkeit aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes, soweit dem Beschwerdeführer darin ein Zwangsgeld angedroht worden ist. In diesem Umfang wird der Beschluss aufgehoben und die Sache zur erneuten Entscheidung an das Brandenburgische Oberlandesgericht zurückverwiesen.
3. Das Land Brandenburg hat dem Beschwerdeführer seine notwendigen Auslagen im Verfassungsbeschwerdeverfahren zu erstatten.

#### IV. Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Generalversammlung der Vereinten Nationen

Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN-Kinderrechtskonvention/UN-KRK) hat ein „anderes

Kaliber“ als manche Gesetze und Urteile. Die Konvention ist ein Versuch zur Bekämpfung des unendlichen Elends vieler Kinder auf dieser Erde. Zu diesem Elend gehört der durch Hunger verursachte Tod von etwa 30.000 Kindern täglich oder 10.000.000 Kindern jährlich. Zu diesem Elend gehören Kinderarmut (auch in den Industrieländern wie Deutschland), Kinderarbeit, Kindersoldaten, Kindesmisshandlungen, Kinderprostitution und Kinderpornographie und auch die Kinderfeindlichkeit in einer auf Erwachsene eingestellten Gesellschaft sowie die kommerzielle Ausnutzung von Kindern.

Die Konvention hat die größte Akzeptanz aller UN-Konventionen. Sie ist mit Ausnahme von zwei Staaten – USA und Somalia – von allen Länder dieser Erde ratifiziert worden. Sie besteht aus vierzig Arikeln in komplizierter Rechtssprache. Die Kinderrechtsorganisation der UNO – die UNICEF – hat den Text in zehn Grundrechten zusammengefasst:

- 1 Das Recht auf Gleichbehandlung und Schutz vor Diskriminierung unabhängig von Religion, Herkunft und Geschlecht
- 2 Das Recht auf einen Namen und eine Staatszugehörigkeit
- 3 Das Recht auf Gesundheit
- 4 Das Recht auf Bildung und Ausbildung
- 5 Das Recht auf Freizeit, Spiel und Erholung
- 6 Das Recht, sich zu informieren, sich mitzuteilen, gehört zu werden und sich zu versammeln
- 7 Das Recht auf eine Privatsphäre und eine gewaltfreie Erziehung im Sinne der Gleichberechtigung und des Friedens
- 8 Das Recht auf sofortige Hilfe in Katastrophen und Notlagen und auf Schutz vor Grausamkeit, Vernachlässigung, Ausnutzung und Verfolgung
- 9 Das Recht auf eine Familie, elterliche Fürsorge und ein sicheres Zuhause
- 10 Das Recht auf Betreuung bei Behinderung

Die Bundesregierung hat die Konvention bislang nur unter ausländerrechtlichen Vorbehalten unterschrieben. Danach hat das deutsche Ausländerrecht Vorrang vor den Verpflichtungen der Konvention. Der Wortlaut der Konvention und einige Zusatzdokumente sind vom Auswärtigen Amt hier dokumentiert: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/UNkonvKinder1.pdf>

Strittig ist die Aufnahme von Kinderrechten ins Grundgesetz. Ein Aktionsbündnis Kinderrechte (UNICEF, Deutscher Kinderschutzbund, Deutsches Kinderhilfswerk) fordert die Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat deshalb dazu auf, die Rechte der Kinder im Grundgesetz zu verankern. (4) Altbundespraesident Herzog hat sich zum Auftakt einer Aktion "Deutschland für Kinder" für die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz stark gemacht. Dagegen spreche – so Herzog – nicht, dass im Grundgesetz schon der besondere Schutz der Familie niedergelegt sei. „Wo eine Familie nicht funktioniert, müssen Kinder auch Rechte haben, die sich im Einzelfall gegen die Familie richten.“ Kinderrechte und Familienschutz müssten nebeneinander stehen können. (5)

Für die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz setzt sich in Deutschland seit langem besonders die National Coalition (NC) ein. Sie ist ein Zusam-

menschluss von mehr als hundert Organisationen unter Rechtsträgerschaft der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe. In einem Bericht (6) schreibt sie:

„Die NC weiß sich in dieser Haltung in Übereinstimmung mit dem UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, der in seinen Concluding Observations (Abschließende Beobachtungen) anlässlich der Vorlage des Zweitberichts gemäß Artikel 44 Abs. 1 UN-KRK die Bundesregierung bereits zwei Mal 1994 und 2004 aufgefordert hat, Kinderrechte in das Grundgesetz aufzunehmen. In jüngster Zeit wird erneut gefordert, die Rechte von Kindern ausdrücklich verfassungsrechtlich zu verankern. Nachdem im August 2006 die Bundeskanzlerin, Dr. Angela Merkel, und der Bundespräsident a. D. und ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Roman Herzog, eine Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz angeregt haben, fand Ende 2006 eine Öffentliche Anhörung der Kinderkommission des Deutschen Bundestages ‚Kinderrechte in die Verfassung‘ statt. Die dort versammelten Expertinnen und Experten sprachen sich fast einmütig für die Aufnahme der Rechte von Kindern in die Verfassung aus. Im Herbst 2007 hat die Bundesjustizministerin, Brigitte Zypries, auf Bitten der Kinderkommission einen ersten Formulierungsvorschlag vorgelegt. Zu den Befürwortern einer Grundgesetzergänzung gehören inzwischen Abgeordnete aller im Bundestag vertretenen Parteien, darunter sämtliche Mitglieder der Kinderkommission des Deutschen Bundestages.

Trotz der bestehenden breiten Zustimmung für die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung bestehen bei einer Reihe von Abgeordneten weiterhin Bedenken. Das Erreichen einer für eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes notwendigen Zweidrittelmehrheit ist daher ungewiss. Vor diesem Hintergrund nimmt die National Coalition im Folgenden Stellung zu einigen häufig geäußerten Einwänden gegen die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz, um auf diese Weise etwa bestehende Missverständnisse auszuräumen. ...

*Zu dem Einwand:*

*Die Rechte des Kindes werden durch das Grundgesetz bereits ausreichend geschützt*

Tatsächlich sind Kinder nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Träger eigener subjektiver Rechte. Wegweisend hierfür ist eine Entscheidung aus dem Jahr 1968, in der das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat: „Das Kind (hat) als Grundrechtsträger selbst Anspruch auf den Schutz des Staates ... Das Kind ist ein Wesen mit eigener Menschenwürde und dem eigenen Recht auf Entfaltung seiner Persönlichkeit im Sinne der Artikel 1 Abs. 1 und Artikel 2 Abs.1 GG (Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts Band 24, S. 119). ... Zugleich jedoch sind Kinder keine kleinen Erwachsenen. Aufgrund der Entwicklungstatsache benötigen Kinder besonderen Schutz und besondere, kindgerechte Förderung und Beteiligung. Dies ist der Grund dafür, warum die internationale Staatengemeinschaft in Ergänzung zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahr 1989 die UN-Kinderrechtskonvention – das bis heute weltweit erfolgreichste Menschenrechtsabkommen überhaupt – einstimmig verabschiedet hat. Entsprechend wurden in der für Deutschland verbindlichen EU-Grundrechtecharta in Art. 24 ausdrücklich eigene Kinderrechte verankert. Für das Grundgesetz steht dieser Schritt noch aus.

*Kinderrechte im Grundgesetz schmälern die Rechte von Eltern*

Das Gegenteil ist der Fall. Die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz stärkt die Elternverantwortung. Eltern sind die natürlichen Sachwalter für Kinderrechte. Gemäß Artikel 5 UN-KRK ist es die Aufgabe der Eltern, „das Kind bei der Ausübung (seiner) anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen.“ Entsprechend bestimmt § 1627 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), dass die elterliche Sorge zum Wohle des Kindes auszuüben ist. Die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung stärkt die Eltern in ihrer Aufgabe, sich für die Rechte ihrer Kinder einzusetzen.

*Kinderrechte im Grundgesetz setzen die Eingriffsschwelle des Staates in die Familie herab*

Auch dieser Einwand trifft nicht zu. Ebenso wie Eltern haben staatliche Instanzen ihr Handeln ausschließlich am Wohl des Kindes zu orientieren. Bei der Ausgestaltung der Pflege und Erziehung des Kindes haben Eltern einen weit gehenden Gestaltungsspielraum. Erst ‚wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen‘ (Artikel 6 Abs. 2 Grundgesetz) hat der Staat das Recht und die Pflicht, in Elternrechte einzugreifen. An dieser hohen Eingriffsschwelle wird durch die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung nicht gerüttelt.

*Kinderrechte im Grundgesetz führen dazu, dass andere gesellschaftliche Gruppen ebenfalls Partikularinteressen in der Verfassung verankern wollen*

Kinderrechte sind kein Ausdruck von Partikularinteressen. Jeder Mensch durchläuft im Laufe seines Lebens das Stadium der Kindheit und profitiert entsprechend von einem besonderen Schutz der Kinderrechte. Darüber hinaus ist die Gesellschaft insgesamt auf das Wohl aller Kinder dringend angewiesen. Eine zu Recht bestehende Zurückhaltung gegenüber der Aufnahme von Partikularinteressen in die Verfassung findet, soweit es um das Wohl und die Rechte von Kindern geht, keine Grundlage.

*Kinderrechte im Grundgesetz bringen keine praktischen Verbesserungen für Kinder*

Wie bei allen Grundrechten sind die Auswirkungen nicht immer unmittelbar und sofort im Alltag zu spüren. Dennoch dürften die Folgen beträchtlich und gewünscht sein, ist doch die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz in besonderer Weise geeignet, das allgemeine Bewusstsein für die Rechte von Kindern zu stärken. Auf diese Weise würde die Position des Kindes sowohl gegenüber dem Staat als auch im Konfliktfall gegenüber den Eltern gestärkt und Entscheidungen mehr als bisher am Wohl der Kinder orientiert werden. Nicht zuletzt würde Deutschland dadurch international dokumentieren, welchen hohen Rang auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht unser Land den Rechten der Kinder beimisst – zum Wohl der gesamten Gesellschaft.“

## Anmerkungen

- 1 Urteil vom 29. Januar 2003. Az.: 1 BvL 20/99 und 1 BvR 933/01
- 2 Beschluss vom 28. Februar 2007. Az.: 1 BvL 9/04
- 3 Urteil vom 1. April 2008. Az.: 1 BvR 1620/04
- 4 [http://www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de/http://www.buendnis-fuer-kinder.de/berichte/360\\_ruckrede-des-stiftungsvorstandes-dr-roman-herzog/](http://www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de/http://www.buendnis-fuer-kinder.de/berichte/360_ruckrede-des-stiftungsvorstandes-dr-roman-herzog/)
- 5 <http://www.kinderrechte-ins-grundgesetz.de/>
- 6 <http://www.national-coalition.de/index.php?id1=2>

# Bürgerbewusstsein. Sinnbilder und Sinnbildungen in der Politischen Bildung

*Dirk Lange*



Dirk Lange

## **Zusammenfassung**

Der Beitrag diskutiert das „Bürgerbewusstsein“ als zentrale Kategorie der Didaktik der Politischen Bildung. Das Bürgerbewusstsein bezeichnet die Gesamtheit der mentalen Vorstellungen über die politisch-gesellschaftliche Wirklichkeit und dient der individuellen Orientierung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Es produziert den Sinn, der dem Einzelnen Orientierung und Handlung in der politisch-gesellschaftliche Wirklichkeit ermöglicht. Die Didaktik der Politischen Bildung kann die mentalen Modellierungen des Bürgerbewusstseins zum Ausgangspunkt ihrer Reflexion machen. Sie beschreiben die fachliche Substanz der Politischen Bildung und stellen die Grundressourcen mündiger Bürgerinnen und Bürger dar. Der Beitrag stellt die fachlichen Sinnbilder und Sinnbildungen des Bürgerbewusstseins dar und skizziert Aufgabenfelder, die sich der Didaktik der Politischen Bildung eröffnen.

## 1. Worum es geht ...

Politische Herrschaft kann auf Dauer nur bestehen, wenn sie von den Staatsbürgerinnen und -bürgern anerkannt wird. Politische Systeme und politische Gruppierungen jeder Couleur nutzen das Instrument der politischen Erziehung, um die eigenen Grundüberzeugungen in den Vorstellungen der Bevölkerung zu verankern. Die demokratische Erziehung stellt einen Sonderfall der politischen Erziehung dar. Sie organisiert Bildungsprozesse mit dem Ziel, eine demokratische Ordnung subjektiv anerkennungswürdig zu machen. Durch die Vermittlung von demokratischen Werten und von demokratischen Institutionen soll die Akzeptanz des demokratischen Systems erhöht und gesichert werden. Die demokratische Erziehung will die Grundprinzipien und Spielregeln einer demokratischen Ordnung in dem politischen Denken der Bevölkerung reproduzieren.

Die Politische Bildung unterscheidet sich von der demokratischen Erziehung dadurch, dass sie nicht einfach nach Anpassung der Bürgerinnen und Bürger an Bestehendes strebt. Sie unterliegt nicht dem Primat der demokratischen Systemadaption, sondern dem Primat der politischen Selbstverwirklichung mündiger Bürgerinnen und Bürger. Zwar hat auch die Politische Bildung die Funktion

demokratische Herrschaft zu legitimieren, zu fundieren und zu reproduzieren. Aber sie betont die Kompetenz zur politischen Selbstbestimmung und begreift die Autonomie und Mündigkeit des demokratischen Souveräns als Ausgangspunkt und als Orientierung des Bildungsprozesses. Politische Bildung zielt nicht einfach auf den Erhalt des demokratischen Status quo, sondern auf die Bildung urteils- und handlungskompetenter Bürgerinnen und Bürger, die sich ein politisches System so schaffen, so verändern und so erhalten können, dass es ihnen politische Selbstbestimmung ermöglicht. Politische Bildung legitimiert demokratische Herrschaft, indem sie die Urteils-, die Kritik- und die Handlungsfähigkeit des demokratischen Souveräns bildet.

Politische Bildung zielt auf die subjektive Dimension von Politik und Gesellschaft.

Die Politische Bildung zielt damit auf die subjektive Dimension von Politik und Gesellschaft und produziert den ‚Legitimitätsglauben‘ (Vgl. Weber 1976, 122), der demokratische Herrschaft anerkennungsfähig macht. Der Gegenstand der Didaktik der Politischen Bildung ist das „Bürgerbewusstsein“, in dem der Einzelne den Sinn bildet, der es ihm ermöglicht, die politisch-gesellschaftliche Wirklichkeit zu interpretieren und handelnd zu beeinflussen.<sup>1</sup>

Bürgerbewusstsein liefert die fachlichen Grundressourcen des mündigen Bürgers.

Das Bürgerbewusstsein liefert die fachlichen Grundressourcen des mündigen Bürgers. Die Didaktik der Politischen Bildung sollte die Fachlichkeit in den Inhalten und Strukturen des Bürgerbewusstseins zum Ausgangspunkt ihrer Reflexion machen. Stattdessen setzt sie noch viel zu oft an den Begrifflichkeiten, Gegenständen und Kategorien von Wissenschaftsdisziplinen an und überträgt diese auf politikrelevante Lernprozesse. Die fachliche Logik der Wissenschaften wird als Referenzpunkt gewählt und verdeckt dabei allzu leicht die fachliche Logik der Lernenden.

Zur Beschreibung der fachlichen Substanz der Politischen Bildung wird derzeit entweder auf die Politikwissenschaft (Massing/Weißeno 1995) oder auf die Sozialwissenschaften (vgl. GPJE 2004; Behrmann/Grammes/Reinhardt 2004) oder auf die Demokratiewissenschaft (vgl. Himmelmann 2001) rekurriert. Aber sind die Wissenschaftsbezüge für die Reflexion und Strukturierung von Lernprozessen wirklich so zentral? Die Politiktrias (Polity, Policy, Politics) und auch die Demokratie-Differenzierung als Herrschafts-, Gesellschafts- und Lebensform strukturieren das fachwissenschaftliche Feld. Lernen ist aber ein in höchstem Maße subjektiver Vorgang. In der Politischen Bildung erweitern und erneuern sich die Inhalte und Strukturen der subjektiven Vorstellungen über Politik und Gesellschaft. Die Politische Bildung muss deshalb stärker danach fragen, wie Lernende Politik denken und für sich selbst sinnhaft machen. Es interessieren die Sinnbilder und Sinnbildungen, durch die sich Lernende die politisch-gesellschaftliche Wirklichkeit erklären. Dieser subjektive Sinn ermöglicht ihnen das politische Sehen, das politische Urteilen und das politische Handeln (Lange 2005 u. 2008).

Politische Bildung muss deshalb stärker danach fragen, wie Lernende Politik denken und für sich selbst sinnhaft machen

Lernende tragen ihre fachlichen Vorstellungen in die alltägliche Politische Bildungspraxis hinein. Ihre Inhaltskonzepte und Sinnbildungskompetenzen sind die Ausgangs- und Endpunkte der Politischen Bildung. Sie wandeln sich im Lernprozess. Dieser Umstand macht es notwendig, die fachlichen Modellierungen des Bürgerbewusstseins in der Politischen Bildung zu reflektieren. Die Wissenschaftsvorstellungen bleiben relevant, aber sie können nicht der Hauptbezugspunkt für die Diagnose und die Planung von politischen Bildungsprozessen



sein. Die Fachwissenschaft kann für die Bildung mündiger Bürgerinnen und Bürger nicht die zentrale Norm darstellen. Politische Mündigkeit ist eine Kompetenz, die ihre Plausibilität in alltäglichen Kontexten entfalten muss.

Im vorliegenden Beitrag wird die These vertreten, dass die Didaktik der Politischen Bildung ihre fachliche Substanz aus der Kategorie des Bürgerbewusstseins ableiten kann.<sup>2</sup> Hierzu wird zunächst die fachliche Sinnbildungskompetenz des Bürgerbewusstseins dargestellt.<sup>3</sup> Im Anschluss daran werden fünf zentrale Sinnbilder skizziert, die das Bürgerbewusstsein prägen. Außerdem werden vier Aufgabenfelder aufgezeigt, die sich für die fachdidaktische Reflexion eröffnen.

## 2. Sinnbildungen des Bürgerbewusstseins

Das Bürgerbewusstsein bezeichnet die Gesamtheit der mentalen Vorstellungen über die politisch-gesellschaftliche Wirklichkeit. Es dient der individuellen Orientierung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und produziert den Sinn, der es dem Menschen ermöglicht, vorgefundene Phänomene zu beurteilen und handelnd zu beeinflussen. Die Sinnbildungen des Bürgerbewusstseins – verstanden als Kulturtätigkeit – befähigen den Menschen, „bewußt zur Welt Stellung zu nehmen und ihr einen Sinn zu verleihen“ (Weber 1985, 180). Sie ermöglichen es, „daß wir im Leben bestimmte Erscheinungen des menschlichen Zusammenseins aus ihm heraus beurteilen, zu ihnen als bedeutsam (positiv oder negativ) Stellung nehmen“ (Ebd., 180f.) können. Im Bürgerbewusstsein macht sich der Mensch einen „Ausschnitt aus der sinnlosen Unendlichkeit des Weltgeschehens“ (Ebd., 180) politisch sinnhaft.

Die Sinnbildungen des Bürgerbewusstseins sind didaktisch so relevant, da sie Lernprozesse beeinflussen und sich in Lernprozessen verändern. Der Wandel des Bürgerbewusstseins ist nicht nur ein unterrichtlich induzierter Vorgang, sondern ein Bestandteil des politischen Alltags der Lernenden. Insofern sollte die Didaktik der Politischen Bildung nicht auf die Reflexion von intendierten Lehr-Lernprozessen reduziert werden. Politik kann gelernt werden ohne gelehrt zu werden. Didaktisch relevant sind nämlich nicht nur Fragen des Transfers von wissenschaftlicher in lebensweltliche Erkenntnis, sondern die lebensweltlichen Sinnbildungen des Bürgerbewusstseins. Die subjektiven Sinnbildungen über Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die sich in formalen und non-formalen Lernsituationen wandeln, stellen den zentralen Gegenstand der Didaktik der Politischen Bildung dar.

Fachdidaktisch interessant sind die mentalen Modelle, welche die gesellschaftlichen Strukturen und Prozesse subjektiv verständlich machen. Das Bürgerbewusstsein dient der Koordination in der sozialen Umwelt. Die Modellierungen des Bürgerbewusstseins haben für den Einzelnen sowohl eine abbildende als auch eine planende Funktion. Einerseits geben sie Schemata vor, durch welche die wahrgenommene Wirklichkeit eingeordnet und reflektiert wird. Andererseits stellen sie eine Struktur zur Verfügung, durch die geplant in die Wirklichkeit eingegriffen werden kann. Der Mensch benötigt und benutzt die

Die subjektiven Sinnbildungen über Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stellen den zentralen Gegenstand der Didaktik der Politischen Bildung dar.

Modellbildungen, um die Welt zu erklären und zu verändern. Das Bürgerbewusstsein ist der mentale Bereich, den die Politische Bildung aktivieren muss, um mündige Bürgerinnen und Bürger zu bilden.

### 3. Sinnbilder des Bürgerbewusstseins

Zur kategorialen Durchdringung des Bürgerbewusstseins wird vorläufig davon ausgegangen, dass jeder Mensch über fünf basale Sinnbilder verfügt: „Vergesellschaftung“, „Wertbegründung“, „Bedürfnisbefriedigung“, „Gesellschaftswandel“ und „Herrschaftslegitimation“. Bei den Sinnbildern handelt es sich um mentale Figuren, durch die der Mensch Fachlichkeit herstellt. Diese Fachlichkeit lässt sich in Lebenswelt und Wissenschaft rekonstruieren und ist damit unabhängig vom Grad ihrer Verwissenschaftlichung. Die zur Darstellung der Sinnbilder verwendeten Bezeichnungen variieren von Individuum zu Individuum und können dem wissenschaftlichen Begriffsverständnis widersprechen. Für jedes Sinnbild werden fünf Heurismen aufgeführt, die für die empirische Erforschung der Sinnbilder eine Suchfunktion haben. Sie dienen der Entdeckung subjektiver Konzepte des Bürgerbewusstseins.

*Tabelle:* Sinnbilder des Bürgerbewusstseins

<i>Sinnbild:</i> Vergesellschaftung	<i>Leitfrage:</i> Wie integrieren sich Individuen zu einer Gesellschaft? <i>Heurismen:</i> Individuum, Heterogenität, Gesellschaft, Integration, Öffentlichkeit	<i>Lernmodus:</i> Gesellschaftliches Lernen
<i>Sinnbild:</i> Wertbegründung	<i>Leitfrage:</i> Welche allgemein gültigen Prinzipien leiten das Zusammenleben? <i>Heurismen:</i> Gerechtigkeit, Gleichheit, Frieden, Anerkennung, Freiheit	<i>Lernmodus:</i> Politisch-moralisches Lernen
<i>Sinnbild:</i> Bedürfnisbefriedigung	<i>Leitfrage:</i> Wie werden Bedürfnisse durch Güter befriedigt? <i>Heurismen:</i> Bedarf, Produktion, Wert, Verteilung, Konsum	<i>Lernmodus:</i> Ökonomisches Lernen
<i>Sinnbild:</i> Gesellschaftswandel	<i>Leitfrage:</i> Wie vollzieht sich sozialer Wandel? <i>Heurismen:</i> Kontinuität, Entwicklung, Zeitlichkeit, Zukunft, Vergangenheit	<i>Lernmodus:</i> Historisch-politisches Lernen
<i>Sinnbild:</i> Herrschaftslegitimation	<i>Leitfrage:</i> Wie werden partielle Interessen allgemein verbindlich? <i>Heurismen:</i> Interesse, Konflikt, Partizipation, Staatlichkeit, Herrschaft	<i>Lernmodus:</i> Politisches Lernen

Im Sinnbild „Vergesellschaftung“ strukturiert das Bürgerbewusstsein Vorstellungen darüber, wie sich Individuen zu einer Gesellschaft integrieren. Lernende haben eine Vorstellung vom Verhältnis von Individuum und Gesellschaft. Sie erleben soziale Heterogenität, die sie subjektiv ordnen und gruppieren. Im Bürgerbewusstsein entwickeln sie Aussagen und Begründungen über die Bedeutung von sozialen Differenzen; sei es hinsichtlich des Geschlechts, der Ethnizität, der Herkunft, der sozialen Ungleichheit, des Lebensstils oder anderer Kategorisierungen. Um sich erklärbar zu machen, wie trotz der sozialen Vielfalt gesellschaftliches Zusammenleben funktioniert, müssen Konzepte der Pluralität entwickelt werden. Der Prozess der Vergesellschaftung wird durch Konzepte über das Individuum und die Mechanismen seiner sozialen Inklusion und Exklusion erklärbar. Zur Beantwortung der Frage, was die Gesellschaft trotz ihrer Vielfalt zusammen hält, sind im Bürgerbewusstsein auch Vorstellungen über Formen der Interaktion und Kommunikation von Gesellschaftsmitgliedern vorhanden. Bei der Sinnbildung „Wie integrieren sich Individuen in die Gesellschaft?“ wird voraussichtlich auf Konzepte des „Individuums“, der „Heterogenität“, der „Gesellschaft“, der „Integration“ und der „Öffentlichkeit“ zurückgegriffen.

Sinnbild „Vergesellschaftung“

Im Sinnbild „Wertbegründung“ strukturiert das Bürgerbewusstsein Vorstellungen davon, welche allgemein gültigen Prinzipien das soziale Zusammenleben leiten. Jeder Lernende hat Vorstellungen von den Werten und Normen, die in politischen Konflikten, gesellschaftlichen Auseinandersetzungen oder ökonomischen Unternehmungen zum Ausdruck kommen. Die im Bürgerbewusstsein aufgebauten Sinnbilder ermöglichen eine politisch-moralische Urteilsbildung auf der Grundlage allgemein gültiger Prinzipien. Dabei hat jeder Mensch eigene Schemata, nach denen er Fragen der sozialen Gerechtigkeit, der politischen Gleichheit von Verschiedenen, der Friedfertigkeit des Zusammenlebens, der Anerkennung von Differenz oder der Freiheit des Individuums beurteilt. Bei der Sinnbildung „Welche Prinzipien leiten das soziale Zusammenleben?“ finden voraussichtlich folgende Konzepte Anwendung: „Gerechtigkeit“, „Gleichheit“, „Frieden“, „Anerkennung“ und „Freiheit“.

Sinnbild „Wertbegründung“

Im Sinnbild „Bedürfnisbefriedigung“ strukturiert das Bürgerbewusstsein Vorstellungen davon, wie Bedarfe durch Güter befriedigt werden. Lernende haben eigene Ideen über die maßgeblichen Strukturen und Prozesse des Wirtschaftslebens und sie können Funktionen des ökonomischen Systems subjektiv benennen. Dabei wenden sie Modelle vom Entstehen von Bedürfnissen an, sie beschreiben Prozesse der Produktion von Gütern und Möglichkeiten ihrer Verteilung (u.a. Marktkonzepte). In dem Sinnbild „Bedürfnisbefriedigung“ finden Konzepte der Arbeit und des Konsums, aber auch der Arbeitsteilung und des Betriebs Verwendung. Um zu erklären, „Wie Bedürfnisse durch Güter befriedigt werden“ greift das Bürgerbewusstsein voraussichtlich auf folgende Konzepte zurück: „Bedarf“, „Produktion“, „Wert“, „Verteilung“ und „Konsum“.

Sinnbild „Bedürfnisbefriedigung“

Im Sinnbild „Gesellschaftswandel“ strukturiert das Bürgerbewusstsein Vorstellungen davon, wie sich sozialer Wandel vollzieht. Lernende erfahren, dass die politisch-gesellschaftliche Wirklichkeit nicht stabil ist, sondern sich mit der Zeit verändert. Sie haben eigene Konzepte aufgebaut, die diesen Wandel erklärbar machen. Grundlegend dafür ist die Erinnerung an die Vergangenheit, die Erwartung der Zukunft und eine Vorstellung von Zeitlichkeit, die das Früher,

Sinnbild „Gesellschaftswandel“

Heute und Morgen verbindet. Bei der Bezeichnung gesellschaftlicher Wandlungstendenzen – sei es beispielsweise die Globalisierung, die Individualisierung, die Demokratisierung, der Fortschritt oder allgemein die Geschichte – greift das Bürgerbewusstsein auf Konzepte der Kontinuität und der Entwicklung zurück. So lassen sich für die mentale Konstruktion des Sinnbildes „Wie vollzieht sich sozialer Wandel?“ wiederum fünf Konzepte annehmen: „Kontinuität“, „Entwicklung“, „Zeitlichkeit“, „Vergangenheit“ und „Zukunft“.

Sinnbild  
„Herrschafts-  
legitimation“

Im Sinnbild „Herrschaftslegitimation“ strukturiert das Bürgerbewusstsein Vorstellungen davon, wie partielle Interessen in allgemein verbindliche Regelungen transformiert werden. Lernende können beschreiben und rechtfertigen, wie in der Gesellschaft Macht ausgeübt wird, um Interessen durchzusetzen. Sie kennen Verfahren der Konfliktbewältigung und können benennen, auf welchen Wegen sich Einzelne an dem politischen Prozess beteiligen. Im Bürgerbewusstsein bilden sich Vorstellungen von staatlichen Strukturen und Institutionen sowie Konzepte von Macht und Herrschaft. Je nach Gruppengröße, Problem und Kontext werden Lernende über unterschiedliche Modelle der Demokratie und Autokratie verfügen. Zudem sind sie in der Lage, Herrschaftsbeziehungen zu rechtfertigen und zu kritisieren. Für das Sinnbild „Wie werden partielle Interessen allgemein verbindlich?“ können folgende fünf Konzepte als wesentlich angesehen werden: „Interesse“, „Konflikt“, „Partizipation“, „Staatlichkeit“ und „Herrschaft“.

Diese fünf Sinnbilder spielen für das individuelle Verständnis und für die subjektive Erklärung der politisch-gesellschaftlichen Wirklichkeit eine zentrale Rolle. Es handelt sich um mentale Modellierungen, die auch für die Didaktik der Politischen Bildung fundamental sind. Sie entstehen und wandeln sich in Prozessen des gesellschaftlichen, des politisch-moralischen, des ökonomischen, des historisch-politischen und des politischen Lernens. Die Didaktik weiß noch viel zu wenig darüber, mit welchen Begriffen, Termini und Symbolen Lernende die Sinn“bilder“ des Bürgerbewusstseins be“zeichnen“. In den seltensten Fällen wird es die Sprache der Wissenschaft sein. Die für die Sinnbilder als wesentlich bezeichneten Konzepte können deshalb nur als vorläufige Heuristiken dienen.<sup>4</sup> Zu den Herausforderungen der Fachdidaktik zählt es, die Sinnbilder, Konzepte und Begriffe des Bürgerbewusstseins subjektiv zu rekonstruieren. Denn das Wissen um das tatsächliche Bürgerbewusstsein der Lernenden ist eine Voraussetzung dafür, dass das normative Ziel Politischer Bildung – mündige Bürgerinnen und Bürger – erreicht werden kann.

#### 4. Die fachdidaktische Untersuchung des Bürgerbewusstseins

Die Didaktik der Politischen Bildung sollte als eine forschende Disziplin konzipiert werden, die ihr Profil durch die Untersuchung des Bürgerbewusstseins gewinnt. Die fünf skizzierten Sinnbilder bezeichnen die fünf Domänen des Bildungsbereichs. Ausgehend von subjektiven Inhalten und Strukturen der Fachlichkeit können die Bezüge zur Politikwissenschaft, Ökonomie, Soziologie, Ge-

schichte und Ethik geknüpft werden. Das Forschungsinteresse richtet sich dabei in dreifacher Weise auf das Bürgerbewusstsein.

Auf der Mikroebene steht das Bürgerbewusstsein als ein mentales Modell des Individuums im Mittelpunkt. Es interessieren die Begriffe, die Konzepte, die Sinnbilder und subjektiven Theorien, die zur Beschreibung und Erklärung der politischen-gesellschaftlichen Wirklichkeit eingesetzt werden. Auf der Makroebene interessieren die gesellschaftlichen und schulischen Bedingungen und Kontexte des Bürgerbewusstseins. Welchen Einfluss haben soziale Prozesse auf das politische Denken? Welche Bedeutung haben das Geschlecht, die soziale Lage oder ein Migrationshintergrund auf das Bürgerbewusstsein? Auf der Mesoebene wird gefragt, wie sich das Bürgerbewusstsein in Partizipationsformen ausdrückt. Welche Relation besteht zwischen subjektiven Deutungsmustern und den sozialen Handlungsformen?

Dabei stellen sich der Didaktik der Politischen Bildung vier zentrale Untersuchungsaufgaben, die jeweils das Bürgerbewusstsein zum Gegenstand haben. Die empirische Aufgabe liegt in der Analyse des Ist-Zustands des Bürgerbewusstseins. Die reflexive Aufgabe liegt in der Exploration des Kann-Zustands des Bürgerbewusstseins. Die normative Aufgabe liegt in der Legitimation des Soll-Zustands des Bürgerbewusstseins. Die anwendungsbezogene Aufgabe liegt in der Strukturierung des Wandels des Bürgerbewusstseins.

Einen Schwerpunkt der Didaktik der Politischen Bildung stellt die empirische Analyse des tatsächlich vorhandenen Bürgerbewusstseins dar. Sie fragt nach den fachlichen Kompetenzen von (zukünftigen) Bürgerinnen und Bürgern, sowie nach den Bedingungen dieser Kompetenz. Es stellt sich die Frage, welcher impliziter Theorien sich Bürgerinnen und Bürger in der Auseinandersetzung mit politisch-gesellschaftlichen Themen, Prozessen und Institutionen bedienen. Welche Faktoren beeinflussen die Vorstellungen von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft? Lassen sich domänenspezifische Motivationen und Interessen erkennen? Wie korrespondieren beziehungsweise divergieren die Alltagsvorstellungen und die fachwissenschaftlichen Konzepte?

empirische Analyse

Die fachlichen Vorstellungen des Bürgerbewusstseins können in normativ-didaktischer Perspektive durchaus Fehlvorstellungen darstellen (vgl. Reinhardt 2005). Lerntheoretisch sollten sie aber nicht als mentale Fehlbildungen interpretiert werden, denn für den Lernenden haben sie eine innere Plausibilität. Es handelt sich um subjektive Theorien, die der Alltagsbewältigung dienlich sind. Politische Lernprozesse müssen an den vorhandenen Vorstellungen ansetzen und Lernanlässe geben, um diese zu wandeln und auszudifferenzieren. Die empirische Aufgabe der Didaktik der Politischen Bildung lautet: Die ‚Tatsächlichkeit‘ Bürgerbewusstseins erheben und analysieren.

Aber nicht nur das tatsächliche, auch das erwünschte Bürgerbewusstsein ist für die Didaktik der Politischen Bildung von Interesse. Den normativen Referenzpunkt dafür stellen die Mündigkeit von Bürgerinnen und Bürgern und ihr Anspruch auf eine gleichberechtigte gesellschaftliche Partizipation dar. Der Didaktik der Politischen Bildung stellt sich die Frage, welche sozialwissenschaftlichen Vorstellungen den Einzelnen dazu motivieren können, für sich selbst Mündigkeit und Autonomie als Wert zu begreifen und sich in diesem Sinne alltäglich mit Politik, Gesellschaft und Wirtschaft auseinanderzusetzen. Deshalb

normativer  
Referenzpunkt

normative Reflexion stehen folgende Leitfragen im Mittelpunkt der normativen Reflexion: Welchen Beitrag liefern die untersuchten fachlichen Vorstellungen zu einer demokratischen Bürgerschaftsbildung? Welche Partizipationsformen resultieren daraus? Welche Wertbindungen sollte das Bürgerbewusstsein herstellen können? Die normative Erforschung des Bürgerbewusstseins lehnt sich an die allgemeinen Demokratie- und Gesellschaftstheorien an. Orientiert an der Leitidee der Mündigkeit reflektiert die Didaktik der Politischen Bildung die Qualitäten und Kompetenzen, über die Bürgerinnen und Bürger in einer Demokratie verfügen sollten.

reflexive  
Untersuchungs-  
aufgabe Die reflexive Untersuchungsaufgabe hat das mögliche Bürgerbewusstsein zum Gegenstand. Dabei stellt sich die Frage, an welchen Gegenständen und auf welchen Wegen das Bürgerbewusstsein gewandelt werden kann. Welche potenziellen sozialwissenschaftlichen Kompetenzen sind wie erlernbar? Es wird untersucht, welche Lernchancen die gesellschaftliche Wirklichkeit beherbergt. Einerseits ist die Lebenswelt daraufhin zu befragen, welche Vorstellungen über die Gesellschaft in ihr erlernt werden können. Andererseits werden die Sozialwissenschaften auf die bürgerschaftliche Relevanz ihrer fachlichen Erkenntnisse befragt. Es wird reflektiert, an welchen Gegenständen und in welchen Formen die Sinnbilder über Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wie weiterentwickelt werden könnten. Die reflexive Untersuchungsaufgabe der Didaktik der Politischen Bildung lautet: Potenzielle politische Lernchancen in Lebenswelt und Wissenschaft ermitteln.

anwendungs-  
bezogene Didaktik Die anwendungsbezogene Didaktik der Politischen Bildung untersucht die Beeinflussbarkeit des Bürgerbewusstseins. Die Aufgabe zielt auf die Strukturierung sozialwissenschaftlicher Lehr- und Lernprozesse in Schule und Gesellschaft. Die Forschungsergebnisse aus den anderen Aufgabenfeldern werden in praktische Zusammenhänge gestellt. Dabei steht die Entwicklung von Konzepten, Methoden, Medien und Leitlinien der Politischen Bildung im Vordergrund. Welcher situative Kontext begünstigt welche Veränderungen des Bürgerbewusstseins?

Die Politische Bildung ist in der Politischen Kultur Deutschlands breit verankert. Es bestehen aber Defizite im Bereich der Forschung. Das derzeitige Wissen über das Bürgerbewusstsein ist rudimentär und hat nur eine geringe Erklärungskraft. Die Didaktik der Politischen Bildung sollte diese Lücke füllen und den Souverän der Demokratie – die Bürgerinnen und Bürger – zu ihrem Forschungsgegenstand machen.

## Anmerkungen

- 1 Die Sinnbildungen des Bürgerbewusstseins liegen allerdings quer zu Webers Idealtypen der Herrschaftslegitimation. Die vorhandenen Denkfiguren sind über empirische Forschung zu rekonstruieren und aus der Logik der erhobenen Daten zu differenzieren.
- 2 Vgl. hierzu auch den Diskurs der Geschichtsdidaktik, die das Geschichtsbewusstsein als ihren Gegenstand begreift (bspw. Rüsen 1994)
- 3 Das Bürgerbewusstsein stellt ein wissenschaftliches Konstrukt für den Zweck der Analyse dar.

- 4 Vgl. hierzu auch die Diskussion um die Basiskonzepte in der Politischen Bildung (vgl. Sander 2007 und die Beiträge in: Weißeno 2008, 152-258). Auch diese folgen noch immer der Logik der Bezugswissenschaften, können der Analyse des Bürgerbewusstseins aber als Suchinstrumente dienen.

## Literatur

- Behrmann, Günter C./Grammes, Tilman/Reinhardt, Sibylle (2004): Politik: Kerncurriculum Sozialwissenschaften in der gymnasialen Oberstufe, in: Heinz-Elmar Tenorth (Hrsg.): Kerncurriculum Oberstufe II. Biologie, Chemie, Physik, Geschichte, Politik. Expertisen im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister, Weinheim, S. 322-406.
- GPJE/Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung (Hrsg.) (2004): Nationale Bildungsstandards für den Fachunterricht in der Politischen Bildung an Schulen. Entwurf, Schwalbach/Ts.
- Himmelmann, Gerhard (2001): Demokratie als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform. Ein Lehr- und Studienbuch, Schwalbach/Ts.
- Lange, Dirk (2005): Was ist und wie entsteht Demokratiebewusstsein? Vorüberlegungen zu einer politischen Lerntheorie, in: Gerhard Himmelmann/Dirk Lange (Hrsg.), Demokratiekompetenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung, Wiesbaden, S. 258-269.
- Lange, Dirk (2008), Kernkonzepte des Bürgerbewusstseins. Grundzüge einer Theorie politischen Lernens, in: Georg Weißeno (Hrsg.), Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat, Wiesbaden, S. 245-258. (zugleich erschienen als: Schriftenreihe der bpb, Bd. 645, Bonn 2008)
- Massing, Peter/Weißeno, Georg (Hrsg.) (1995): Politik als Kern der politischen Bildung. Wege zur Überwindung unpolitischen Politikunterrichts, Opladen.
- Reinhardt, Sibylle (2005): Fehlverstehen und Fehler verstehen: Aus Fehlern lernen ist aktives Lernen, in: Gerhard Himmelman/Dirk Lange (Hrsg.), Demokratiekompetenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung, Wiesbaden, S. 129-140.
- Rüsen, Jörn (1994): Historisches Lernen. Grundlagen und Paradigmen, Köln u.a.
- Sander, Wolfgang (2007): Vom Stoff zum Konzept. Wissen in der politischen Bildung, in: Polis, H. 4/2007, S. 19-24.
- Weber, Max (1976): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. rev. Aufl., hg. v. Johannes Winckelmann, 2 Bd., Tübingen.
- Weber, Max (1985): Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 6. ern. durchges. Aufl., hg. v. Johannes Winckelmann, Tübingen.
- Weißeno, Georg (Hrsg.) (2008): Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat, Wiesbaden (zugleich erschienen als: Schriftenreihe der bpb, Bd. 645, Bonn 2008).

Jens Sambale  
Volker Eick  
Heike Walk  
(Hrsg.)

## Das Elend der Universitäten

Neoliberalisierung  
deutscher  
Hochschulpolitik

*Jens Sambale/Volker Eick/  
Heike Walk (Hrsg.)*

## Das Elend der Universitäten

Neoliberalisierung deutscher  
Hochschulpolitik

2008 - 237 S. - ca. € 24,90  
ISBN 978-3-89691-734-8

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT



*Elmar Altvater/Birgit Mahnkopf*

## Konkurrenz für das Empire

Die Zukunft der Europäischen Union  
in der globalisierten Welt

2007 - 304 S. - € 24,90  
ISBN 978-3-89691-652-5

ELMAR ALTVATER  
BIRGIT MAHNKOPF



## Konkurrenz für das Empire

Die Zukunft der Europäischen Union  
in der globalisierten Welt

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT



18. Jahrgang, No. 2, Juni 2008, 142/129

18. Jahrgang, No. 2, Juni 2008, 142/129

18. Jahrgang, No. 2, Juni 2008, 142/129

PR

PR

PROKLA 151

Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft

## Gesellschaftstheorie nach Marx und Foucault

PROKLA-Redaktion

Editorial

Alex Demirović  
Das Wahr-Sagen des Marxismus Foucault und Marx

Urs Lindner  
Arbeitsverhältnisse und Wohnverhältnisse

Alex Schäfer  
Theoretisch-kritische Praxis: Marx und Foucault als Antagonisten

Christian Schmidt  
Die Reproduktion der Gesellschaft und die Produktion der Freiheit

Florian Kappeler  
Der Übergang des Wissens: Was kann Michel Foucault  
Diskursanalyse für eine kritische Gesellschaftstheorie?

Markus Griener, Gundula Ludwig  
„Jedem die Sozialisation“: Eine hegemonialtheoretische  
Anregung Foucaults und deren Reaktionen für die  
temporäre Sozialtheorie

Urs Marti  
Kapitalistische Macht und neoliberalen Regimen

Thomas Bieleicher  
Sozialtheorie, Governanceästhetik und Neoliberalismus

Jürgen Hoffmann, Rudi Schmidt  
Der Blick der LUXEMBOURG-Gesellschaft GdL,  
Anfang vom Ende des deutschen Systems der  
industriellen Sozialtheorie?



WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

*PROKLA 151*

## Gesellschaftstheorie nach Marx und Foucault

2008 - 172 S. - € 12,00  
ISBN 978-3-89691-351-7





# Was die Schlangenölverkäufer aus der Politik machen

Christina Holtz-Bacha



Christina Holtz-Bacha



Joe Klein (2006).  
Vom Ende der  
Politik. Wie  
Meinungsforschung  
und Wahlkampf-  
strategen die  
Demokratie  
ruinieren. Aus dem  
Amerikanischen von  
Hartmut Schickert.  
Berlin: Propyläen.  
335 Seiten. ISBN  
978 3549073407

Nicht zum ersten Mal ruft ein Buch das Ende der Politik aus. Diesmal, so sagt es der deutsche Untertitel, werden Meinungsforschung und Wahlkampfstrategen als diejenigen ausgemacht, die am Ende der Politik schuld sind. Der Autor, der hier scheinbar die Alarmglocken läutet, ist Joe Klein, der in den USA als Journalist für die politische Qualitätspresse tätig ist. Internationale Bekanntheit, zumindest in politikaffinen Kreisen, erreichte Klein Mitte der neunziger Jahre, als er als der Autor des anonym veröffentlichten Schlüsselromans *Primary Colors* enttarnt wurde. *Primary Colors*, auf Deutsch unter dem Titel *Mit aller Macht* erschienen und auch verfilmt, war eindeutig von Bill Clintons erstem Präsidentschaftswahlkampf (1992) inspiriert. Wer sich verkaufsträchtig hinter dem Anonymous verbarg, war seinerzeit schnell gefunden, denn es war klar, dass es sich nur um einen Insider handeln konnte. Mit *The Running Mate* legte Klein 2000 einen ähnlichen, aber längst nicht so erfolgreichen politischen Roman vor. Nach dem Ende der Clinton-Amtszeit kam 2002 Kleins *The Natural. Bill Clinton's Misunderstood Presidency* heraus, der nicht nur die Nähe des Autors zum Präsidenten, sondern bei aller Kritik auch ein Faible für einen natürlich begabten Politiker demonstrierte.

*Vom Ende der Politik* erschien in den USA 2006, einem Jahr der midterm elections, bei denen die Republikaner starke Verluste einstecken mussten und die Demokraten wieder die Mehrheit im Kongress erreichten. Die deutsche Übersetzung kommt in einem Präsidentschaftswahljahr auf den Markt, das wegen des ungewöhnlich langen Vorwahlkampfes bei den Demokraten und der erstmals aussichtsreichen Kandidatur eines Afroamerikaners auch hierzulande bereits viel Aufmerksamkeit erlangt hat.

Der Besuch Barack Obamas in Europa während der Sommerflaute des US-Wahlkampfes, die zwischen Entscheidung des Vorwahlkampfes und den Parteitagen einsetzt, hat in Deutschland ein bisschen davon vorgeführt, wie Wahlkampagnen in den USA orchestriert werden. Es ging Obama nicht darum, die deutsche Kanzlerin oder den französischen Präsidenten kennen zu lernen, oder um diejenigen, die ihm an der Siegestsäule in Berlin zujubelten, sondern es ging

allein um Bilder für das Fernsehen und die Wählerschaft in den USA. Ihnen galt es zu zeigen, dass der Kandidat bereits jetzt auf Augenhöhe mit den Großen der Welt steht.

Solche Inszenierungen, die zur „eigentlichen“ Politik in Konkurrenz treten oder diese gar ersetzen, sind es, die Joe Klein in seinem Buch anprangert. Ihre Kreateure sind die Wahlkampfstrategen, die sich der ausgeklügelten Methoden von Markt- und Meinungsforschung bedienen, um Politik – oder besser: Politiker – bestmöglich an den Mann und an die Frau zu bringen bzw. sich deren Stimme zu sichern. An ihnen liegt es, dass Strategie mehr zählt als Ideologie, Verpackung mehr als Inhalt und so „die Politik verloren geht“.

„Politics Lost“ lautet dann auch der Obertitel des englischsprachigen Originals. Den Beginn der von ihm beklagten Entwicklung macht Klein im Präsidentschaftswahljahr 1968 und der Kampagne von Richard Nixon fest: „Sein Wahlkampf war von Beratern geprägt, die mehr Macht hatten als bei allen Präsidentschaftswahlen zuvor.“ Die Politikberater, so Klein, haben die Politik „ins Gegenteil pervertiert. Statt das Spiel interessanter zu machen, haben sie unserer Demokratie eine ganze Menge Blut abgezapft. Sie sind Spezialisten darin geworden, Vorsicht walten zu lassen, buchstäblich Reaktionäre – sie reagieren auf ihre Umfrageergebnisse und ihre Fokusgruppen, sie fürchten alles, was sie nicht getestet haben.“ Von Kandidat zu Kandidat und von Präsident zu Präsident verfolgt Klein, wie diese sich ihrer immer größer werdenden Beraterschar in ihrer Präsentation gegenüber den Wählerinnen und Wählern ergeben haben. Als das nicht mehr nur für den Wahlkampf galt, sondern Berater auch zu Regierungszeiten das Heft in die Hand bekamen, entstand die „permanente Kampagne“. Als einen Indikator für Authentizität erklärt Klein den „Rübenstag“, der dann einen roten Faden durch die Betrachtung von vier Jahrzehnten bildet. „Rübenstag“ geht auf eine Rede von Präsident Harry Truman beim Parteitag der Demokraten im Wahljahr 1948 zurück, mit der er ankündigte, den (damals republikanisch dominierten) Kongress am „26. Juli, den wir in Missouri den Rübenstag nennen“, einzuberufen. Dass er sich im Datum geirrt hatte, spielte keine Rolle, aber Trumans Bezug auf den Rübenstag ist für Klein ein gelungenes Beispiel für bürger-nahe Sprache, der „Höhepunkt der Rede“, den es nur geben konnte, weil Truman improvisierte. Daher klopft Klein jeden Kandidaten auf den Rübenstag ab. Da wundert nicht, dass er – obwohl er aus seiner linksliberalen Position kein Hehl macht – Ronald Reagan Respekt zollt, weil es ihm gelang, eine Beziehung zur Wählerschaft herzustellen, auch wenn genau das womöglich eine schauspielerische Leistung gewesen ist. Der „menschgewordene Rübenstag“ aber war Naturtalent Bill Clinton: „Dies war eindeutig ein Mensch, dem keine Berater sagen mussten, wie er sich verkaufen konnte.“ Und dennoch verschrieb sich auch Clinton den Beratern und das gerade auch für die permanente Kampagne, das Regieren im Modus des Wahlkampfes.

Das Buch basiert auf Kleins Erfahrungen aus jahrzehntelanger Nähe zur Politik und zu den Mächtigen der USA, der Auswertung seiner eigenen Artikel, und er beruft sich auf Gespräche, die er zur Vorbereitung geführt hat. Seine Neigung zu den Demokraten ist offensichtlich, daher leidet er offensichtlich daran, dass gerade demokratische Kandidaten so oft versagt haben im Rennen um das Weiße Haus. Al Gore und John Kerry etwa mussten scheitern, weil sie

sich aus der Zwangsjacke, die ihnen die Politikberater anlegten, nicht befreien konnten. Und keiner kam an Robert Kennedy heran, für den Klein besondere Verehrung beweist.

Joe Klein macht sehr wohl Fehler bei den Kandidaten aus, sein eigentlicher Vorwurf für das Ende der Politik geht aber an die Adresse der Wahlkampfstrategen, obwohl er – wie er betont – Politikberater zu seinen besten Freunden zählt. Womöglich deshalb scheut er auch nicht das subjektive Urteil, besonders deutlich gegenüber einem „Fachidiot namens Dick Morris“, der ein enger Berater von Bill Clinton war, offiziell mitten im Wahlkampf 1996 gehen musste, aber Clinton wohl auch danach noch gelegentlich zur Seite stand: „Morris war die ultimative Annäherung des Politikberaters an den Schlangenölverkäufer.“

Klein fordert die Rückkehr zur Politik ein; ein Rezept dafür hat er auch nicht. Es bleibt im Grunde beim Plädoyer, sich von den Beratern zu befreien, Authentizität zu üben und sich zu den eigenen Überzeugungen zu bekennen – auch gegen vermeintliche Mehrheiten. Verstreut über das Buch setzt sich Klein mit den gängigen Methoden der Markt- und Meinungsforschung auseinander und verurteilt sie größtenteils als realitätsfremd und daher wertlos. Er weiß genau, welcher Berater bevorzugt auf welche Methode vertraut, und zeigt, was der feste Glaube an die jeweils erhobenen Zahlen ausrichtet, während der gesunde Menschenverstand versagt. Darauf bezieht sich der deutsche Untertitel des Buches.

Im Original dagegen lautet der Untertitel „How American Democracy Was Trivialized By People Who Think You're Stupid“. Meinungsforschung spielt sehr wohl durchgehend eine Rolle in dem Buch, kommt aber nur als ein Instrument zum Testen von Themen, Argumenten und Wahlkampfmaterialien vor. Die anhaltende Diskussion darüber, welche Wirkungen die Veröffentlichung von Umfrageergebnissen auf Ein- und Vorstellungen sowie auf das (Wahl-)Verhalten haben kann, wird hier nicht geführt. Die Wählerschaft, die die Berater angeblich für dumm halten und deshalb die Politik trivialisieren, tritt nur in dieser Opferrolle auf. Gegenüber dem eigenen Metier zeigt sich Klein erst recht blind und deutet nur gelegentlich an, dass das „Fernsehzeitalter“ seinen Teil zu den von ihm beklagten Entwicklungen beigetragen hat. Welche Rolle die Medien für die Politik auf der einen und für die Wählerschaft auf der anderen Seite spielen und was das für den kometenhaften Aufschwung des Beratergeschäfts bedeutet, ist nicht Gegenstand seiner Analyse.

Das Buch stammt aus den USA, es bezieht sich ausschließlich auf den US-amerikanischen Kontext. Wie amerikanisch also ist diese Klage über die Beraterbranche als Totengräber der Politik? Schon seit dem ersten Bundestagswahlkampf im Jahr 1949 sind Berater für die Parteien tätig, und wir haben beobachten können, wie sich über die Jahre die Zahl der für die Politik angeheuerten Profis aus dem Verkaufsgeschäft erhöhte und ihr Einfluss entsprechend zunahm. Von Verhältnissen wie bei den Kampagnen in den USA – im Wahlkampf oder zwischen den Wahlkämpfen – sind wir dennoch weit entfernt, noch behält sich die Politik die Entscheidungen vor. Da kommen vielfältige Unterschiede im politischen System, im Wahlsystem und im Mediensystem zum Tragen. Ob die deutsche Politik deshalb auch glaubwürdiger und weniger inhaltsleer ist, muss dahingestellt bleiben.

Kleins Buch ist lesenswert in seinen Detailkenntnissen über die politischen Akteure – Politiker wie deren Berater –, und das gerade auch für diejenigen, die das politische Geschäft der USA nicht aus der eigenen Anschauung und in der alltäglichen Erfahrung kennen. Diese Details mögen aber auch manche langweilen, weil damit der Blick auf die übergreifende Beweisführung vom Ende der Politik verstellt wird.

*Georg Weißeno (Hrsg): Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung. Band 645, Bonn 2008, 422 Seiten*

Im Spätherbst 2006 hat die Bundeszentrale für politische Bildung eines ihrer „Werkstattgespräche“ für Fachleute aus Schulen, Schulverwaltungen und Hochschulen dem Thema „Leistungsmessung und Qualitätssicherung – Basiskonzepte für die politische Bildung“ gewidmet. Die um weitere Beiträge angereicherten Referate zu diesem Werkstattgespräch liegen nun in einem von Franz Kiefer, Georg Weißeno und Günter Volk redigierten Sammelband vor. Rechnet man Weißenos ausführliches „Vorwort“ ein, so enthält der Band insgesamt 27 Beiträge. Sie sind locker vier Themenbereichen zugeordnet: der auf „Kompetenzen und Kompetenzmodelle“ bezogenen psychologischen und erziehungswissenschaftlichen Forschung, der politikwissenschaftlichen sowie der fachdidaktischen Definition und Selektion von „Basis- und Fachkonzepten“, der fachdidaktischen Empirie und den schon beobachtbaren Veränderungen der Programmatik und Praxis des Unterrichts.

All denjenigen, die noch Mühe haben, sich im entstehenden Großbetrieb des „Bildungsmonitorings“ zurechtzufinden, ist der Band sehr zu empfehlen, enthält er doch zu allen genannten Bereichen aufschlussreiche Übersichtsartikel. Olaf Köller, der mittlerweile das mit den Tests zu Bildungsstandards betraute neue Institut zur Qualitätssicherung im Bildungswesen leitet, informiert über die verschiedenen Maßnahmen zur „Qualitätsentwicklung im Schulwesen“. Helmut Johannes Vollmer, der an der wegweisenden Expertise zur Einführung von Bildungsstandards beteiligt war, erläutert mit Blick auf die Entwicklung in den verschiedenen Fächern den Zusammenhang von Kompetenzen und Bildungsstandards. Wer nach der Lektüre dieser Beiträge mehr über deren unterrichtspraktische Bedeutung wissen möchte, sollte zunächst einmal die mittleren Teile des Bandes überschlagen und im letzten Hauptteil die Überblicksartikel zur entwicklungspsychologischen Fundierung einer „diagnostischen Kompetenz“ (Tilman Grammes und Christian Welniak) und zu „standardbasierten Aufgaben, Leistungsvergleichen und Schulinspektionen“ als Instrumenten der Qualitätssicherung (Miriam

Vock und Hans Anan Pant) lesen. Die Frage, ob mit der Festlegung von Kompetenzen und Bildungsstandards auch Unterrichtsinhalte fixiert werden müssen oder sollten, ist in der Politikdidaktik in etwas anderen Kontexten schon mehrfach breit diskutiert und unterschiedlich beantwortet worden. Sie wird nun an unterrichtlichen „Basis- und Fachkonzepten“ als Medien der Kompetenzentwicklung festgemacht. Davon handeln sieben Beiträge. Den größten Orientierungswert besitzt Dagmar Richters einführender Beitrag „Zur Bedeutung und Auswahl von Basiskonzepten“. Von dort aus kann man sich verschiedenen Versuchen zuwenden, die ‚Domäne‘ Politik oder Teilbereiche dieser Domäne aus fachwissenschaftlicher oder fachdidaktischer Sicht durch Basiskonzepte zu strukturieren.

Bei all dem haben wir es zunächst einmal mit einem neuen Sprachspiel zu tun, das auf verschiedene Weise gespielt werden kann und gespielt wird. Was damit gewonnen ist – und wer dabei gewinnt – lässt sich noch nicht absehen. Zumindest soviel ist aber erkennbar: Wenn in der gegenwärtig tonangebenden Psychologie, in der Politikwissenschaft, der Fachdidaktik und der ‚Praxis‘ des Unterrichts, der Lehrplanentwicklung etc. von Kompetenzen oder Basiskonzepten gesprochen wird, verbinden sich damit unterschiedliche Vorstellungen und Erwartungen, die jeweils nochmals beträchtlich differieren können. Man vergleiche dazu beispielsweise das ‚Kompetenzmodell‘ der GPJE mit Peter Henkenborgs Ausführungen zu einer „kompetenzorientierten politischen Bildung“ und der im Praxisteil beschriebenen Verwendung des Kompetenzbegriffs in den einheitlichen Prüfungsanforderungen für das Abitur (EPA) oder die Versuche von Dirk Lange und Peter Masing, das Feld der politischen Bildung konzeptuell zu ordnen. Dabei eröffnen sich neue Perspektiven. Die Annahme, diese Perspektiven ließen sich zur Deckung bringen, wird aber durch nahezu jeden Beitrag, der Kompetenzmodelle, Basiskonzepte etc. inhaltlich füllt, „Politikkompetenz“ also ausbuchstabiert, widerlegt.

*Günter C. Behrmann*





May, Michael: *Demokratiefähigkeit und Bürgerkompetenzen. Kompetenztheoretische und normative Grundlagen der politischen Bildung*. VS-Verlag 2007, 310 Seiten

Michael May möchte zur Modellierung einer „politisch-demokratischen Kompetenz“ beitragen und Anschlussstellen für politikdidaktische Konzeptionen und empirische Studien entwickeln. Er geht in drei Denkschritten vor:

*1. Kriterien der Kompetenzformulierung:* Aus der input-orientierten Curriculumforschung der 1960er und der jüngsten output-orientierten Kompetenzforschung leitet May das normative „Legitimationskriterium“ und das empirische „Vermittlungskriterium“ ab (um das es ihm hauptsächlich geht). Mit *beiden* Ansätzen lassen sich, so May, Kompetenzen als individuell verfügbare psychische Dispositionen definieren, die in konkreten, domänenspezifischen Handlungskontexten erlernt und angewendet werden.

*2. Konkretisierung politisch-demokratischer Kompetenz:* May stellt Beispiele für die Konkretisierung von Lernzielen zusammen und kommt (mit Klieme, Weinert und Oelkers) zum (m.E. sinnvollen) Schluss, dass eine Sach- und Methodenkompetenz noch nicht konkret genug domänenspezifische Anforderungsbereiche erfasst. Nötig sei eine echte Operationalisierung zur Bestimmung von Indikatoren und Korrespondenzregeln, um Zusammenhänge zwischen Zielen und beobachtbarem Handeln aufzuzeigen. Das Konzept der Entwicklungsaufgaben (nach Havighurst) dient ihm zur Annäherung an politisch-demokratische Kompetenzen, untersucht es doch gesellschaftliche Anforderungen, mit denen sich Individuen *aus eigenem Antrieb* auseinandersetzen.

Viel Raum nimmt die Kontroverse zwischen Demokratiepädagogik und Politikdidaktik ein. Hier gelangt May zu einer m.E. überzeugenden Synthese: Beide Seiten vertreten einen verkürzten Demokratie- bzw. Politikbegriff und sind sich ungenannt darin einig, dass demokratische Politik im Zentrum unseres Faches steht. Die eigentliche Kontroverse, ob mikroweltliches Handeln oder makropolitische Systemanalyse den fachlichen Kern bilde, beantwortet May – unter Rekurs auf Habermas, Rorty u.a. – v.a. mit

Dewey's demokratischer Handlungstheorie, die sowohl im Mikro- als auch im Makrokosmos ein zyklisches, dem Politikzyklus ähnliches, und v.a. interdependentes Problemlösehandeln verortet (Piaget wäre hier eine kongeniale lernpsychologische Ergänzung gewesen). In diesen Zyklus ordnet May die Kompetenz-Zuschnitte der GPJE und der Fachgruppe Sozialwissenschaften dramaturgisch ein, die er als komplementär versteht:

1. *Responsibilität* (von May passend ergänzt) als Fähigkeit zur Problemwahrnehmung; 2. *Sozialwissenschaftliche Analysekompetenz* (die m.E. noch genauer als Weg von Alltags- zu Wissenschaftstheorien gefasst werden müsste); 3. *Wertendes Urteil*; 4. *Vermittlung konfligierender Urteile in sozialer Auseinandersetzung* (= *Konfliktkompetenz*), 5. *Bereitschaft zur performativen Realisierung der einzelnen Kompetenzen* (= *Partizipation?*). *Perspektivenübernahme* erscheint hier als Dimension bzw. Grundlage aller 5 Kompetenzen. Die *Partizipationskompetenz* verkürzt May m.E., da er Entscheidungs- und Implementierungs-Handeln vor allem mit professionellem politischem Handeln verbindet und damit außer Acht lässt, was Simulationen und Projekte im Unterricht leisten können.

*3. Modelle politisch-demokratischer Kompetenz:* Hier sammelt May Modelle (u.a. von Kohlberg, Selman, S. Reinhardt, Ekkensberger, Massing/Schattschneider, Weißeno) zur Operationalisierung der oben genannten 6 Teilkompetenzen, um ein dringliches Forschungsfeld der scientific community (provisorisch, wie er selbst schreibt) abzustecken.

Mein Fazit: Eine persönlich geschriebene Theoriearbeit mit guter Leserführung, die uns an Mays Denkbewegungen teilhaben lässt. Er stellt zentrale Thesen der Politikdidaktik auf theoretische Füße oder fundiert in Frage und zeigt vor allem, dass Klassiker wie Dewey häufig schon brauchbare Lösungen für scheinbar neue Probleme formuliert haben. Eine gelungene Aufforderung, KlassikerInnen zu lesen und Kompetenzmodelle zu erforschen.

Andreas Petrik

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

Prof. Dr. Günter C. Behrmann  
Universität Potsdam  
WiSo-Fakultät/  
Didaktik der politischen Bildung  
August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam  
behrmann@rz.uni-potsdam.de

PD Dr. Petra Bendel  
Geschäftsführerin des Zentralinstituts für  
Regionenforschung  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-  
Nürnberg  
Bismarckstraße 1, 91054 Erlangen  
Petra.Bendel@phil.uni-erlangen.de

Prof. Dr. Heiner Bielefeldt  
Direktor des Deutschen Instituts  
für Menschenrechte  
Zimmerstr. 26/27, 10969 Berlin  
bielefeldt@institut-fuer-menschenrechte.de

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

Tim Griebel  
Mährenhäuser Str. 9, 96479 Weidach  
timgriebel@gmx.net

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

Prof. Dr. Reinhold Hedtke  
Social Science Education and Economic  
Sociology  
Faculty of Sociology  
Bielefeld University  
Postfach 100 131, 33501 Bielefeld  
reinhold.hedtke@uni-bielefeld.de

Prof. Dr. Christina Holtz-Bacha  
Lehrstuhl für Kommunikationswissenschaft  
Universität Erlangen-Nürnberg  
Findelgasse 7/9, 90402 Nürnberg  
Christina.Holtz-Bacha@wiso.uni-  
erlangen.de

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

Prof. Dr. Dirk Lange  
Universität Oldenburg  
Institut für Sozialwissenschaften  
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg  
Ammerländer Heerstraße 114-118  
26129 Oldenburg  
dirk.lange@uni-oldenburg.de

Prof. Dr. Claus Leggewie  
Direktor des Kulturwissenschaftlichen  
Instituts Essen  
Goethestraße 31, 45128 Essen  
Claus.Leggewie@kwi-nrw.de

Silke Masson  
Universität Mainz  
Institut für Soziologie  
Colonel-Kleinmann Weg 2, 55099 Mainz  
masson@uni-mainz.de

Markus Müller  
Aspergstr. 1, 71254 Ditzingen  
Markus.Mueller@wm.bwl.de

Dr. Andreas Petrik  
Trommelstr. 2, 20359 Hamburg  
andreas.petrik@nexgo.de

Christian E. Rieck  
Lateinamerikazentrum der Universität  
Oxford, St Cross College, St. Giles,  
Oxford  
OX1 3LZ, United Kingdom  
c.rieck@gmx.de

Jan Schneider  
Redaktion »Migration und Bevölkerung«  
focus Migration  
Wilhelmshavener Str. 3, 10551 Berlin  
jan.schneider@info-migration.de

Patrik Stör  
Hofackerweg 8, 74585 Rot am See  
pstoer@googlemail.com

# WIDERSPRUCH

---

Beiträge zu  
sozialistischer Politik

# 54

## Energie und Klima

Neues Energieregime; Industrialisierung und CO<sub>2</sub>  
Agrotreibstoffe contra Ernährungssouveränität;  
Klima-Kapitalismus der EU; Solarzeitalter und  
Erneuerbare Energien; Mobilitätswahn; 2000-Watt-  
Gesellschaft; Grüne und ökologische Politik;  
Nachhaltige Natur- und Geschlechterverhältnisse

E. Altvater, P. Niggli, T. Goethe, A. Brunnengräber,  
K. Dietz, H. Scheer, H. Guggenbühl, B. Ringger,  
S. Wolf, B. Piller, A. Braunwalder, B. Glättli, B. Flieger,  
H. Klemisch, A. Biesecker, S. Hofmeister, T. Santarius

## Diskussion

U. Brand: Sozial-ökologische Perspektiven  
BUKO: Vergesst Kyoto! Die Katastrophe ist da  
R. Schäfer: Afrika, Frauen, Nachhaltigkeit  
B. Kern: Ökosozialismus oder Barbarei  
P. Purtschert: Postkoloniale Diskurse in der Schweiz

**224 Seiten, € 16.- (Abonnement € 27.-)**

**zu beziehen im Buchhandel oder bei**

**WIDERSPRUCH, Postfach, CH - 8031 Zürich**

**Tel./Fax 0041 44 273 03 02**

**vertrieb@widerspruch.ch**

**www.widerspruch.ch**