

## Editorial

Die Krise der Finanzmärkte erschüttert die Welt. Investmentbanken, Hypothekenfinanzierer, Staats- und Landesbanken gehen pleite, die Aktien von Privatbanken gehen in den Keller. Eine Bank traut der anderen nicht mehr und leiht ihr kein Geld. Der Staat in Form der Zentralbanken und der Regierungen greift mit unvorstellbaren Milliardenbeträgen dem Finanzsystem mit Steuerzahlergeld unter die Arme. Als Folge sind ausgeglichene Haushalte in Frage gestellt, Exporte brechen wegen des Nachfrageausfalls und geringerer Investitionen weg, Arbeitsplätze sind gefährdet. Steuererhöhungen zur Schließung neuer Haushaltslücken drohen. Gewinne wurden in guten Zeiten privatisiert, nun werden Verluste sozialisiert. Der Kapitalismus gerät in eine Legitimationskrise. Schon wird im Blätterwald gefragt: Hat der Kapitalismus noch eine Zukunft? Oder bezogen auf die bisher führende Wirtschaftsmacht der Welt, die USA, fällt die Weltmacht, und was kommt danach? Bleibt der Dollar vorherrschende Währung? Wie wirkte sich die Finanzkrise auf den Präsidentschaftswahlkampf aus? Was wird aus den transatlantischen Beziehungen?

Die Reihe der Fragen könnte ohne Mühe verlängert werden. Solche oder ähnliche Fragen werden uns bei der Betrachtung unserer Wirtschaftsordnung weiterhin begleiten. Es geht um im Kern Themen der Wirtschaft, aber diese lassen sich offensichtlich von gesellschaftlichen und politischen Fragen nicht trennen. Der Redaktion der GWP kommt dies sehr bekannt vor. Gab und gibt es nicht die Vertreter der Position, dass in die Schule Wirtschaft pur gehört; dass Schüler über ausreichend lebenspraktisches Wissen vor allem dann verfügen, wenn sie wirtschaftliche Zusammenhänge kennen und den Charme der Aktienmärkte entdeckt haben? Diese Zeitschrift hat schon immer größten Wert darauf gelegt, anschaulich und auf dem Stand der neuesten Forschung Wirtschaftswissen zu vermitteln. Aber wir tun dies nicht isoliert, und wir sind der Meinung, dass ohne das Einbeziehen von Gesellschaft und Politik wirtschaftliche Zusammenhänge im luftleeren Raum stehen. Wenn es eines Beweises für die Richtigkeit der Kombination von GW und P bedurft hätte, die weltweite Finanzkrise lieferte ihn täglich. Selbst die Vertreter der Wirtschaft riefen nach der Politik, um die Krise zu bewältigen und erwarteten von der Gesellschaft Zustimmung für die finanziellen Opfer, die sie dieser aufbürdeten.

Damit sollte auch für die politische Bildung in den Schulen ein Anlass zum Nachdenken gegeben sein. Wenn eine Finanzkrise eine solche umwälzende gesellschaftliche und politische Kraft entfaltet, geht die Annahme, es gäbe quasi eine unpolitisch technische Ausbildung in der „Wirtschaftsmechanik“ an der Realität vorbei. Sie fällt übrigens auch hinter die Erkenntnisse der ökonomischen Klassiker seit Adam Smith zurück.

*Die Herausgeber*

Jahrgang 57, 2008, Heft 4 – Inhalt

- Zueignung* **Hans-Hermann Hartwich – 80 Jahre**  
Eine Glückwunschadresse an den Ehrenherausgeber dieser Zeitschrift 452
- Brennpunkt* **Reinhold Hedtke, Wirtschaft in die Schule?! – Ökonomische Bildung als politisches Projekt**  
Seit einem Jahrzehnt führen Wirtschaftsverbände sowie konservative Stiftungen und Initiativen eine Kampagne für die Verankerung ökonomischer Bildung an allgemein bildenden Schulen. Die Forderungen laufen im Kern auf ein eigenständiges Schulfach Wirtschaft hinaus. 455
- Aktuelle Analyse* **Joß Steinke, KJC, gAW oder ZAG? Der politische Diskurs um die Neuorganisation der Betreuung der Empfänger von Hartz-IV-Leistungen**  
Wer soll zuständig sein für die rund 5,1 Millionen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die nach dem Sozialgesetzbuch II Leistungen beziehen? Das Bundesverfassungsgericht hat Ende 2007 die Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen für verfassungswidrig erklärt und so einen politischen Prozess in Gang gesetzt, an dessen Ende eine Neuorganisation stehen muss. 463
- Aktuelle Analyse* **Heinrich Pehle, Die Bundestagswahlen von 2005 und 2009: Verfassungswidrig und doch gültig? – Die Novelle des Bundeswahlgesetzes und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum „negativen Stimmgewicht“**  
Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 die Regelungen des Bundeswahlgesetzes für verfassungswidrig erklärt, weil und soweit sie für den Effekt des „negativen Stimmgewichts“ verantwortlich sind. Künftig soll es also nicht mehr möglich sein, dass man einer Partei dadurch schadet, dass man sie wählt. 471
- Aktuelle Analyse* **Roderick Parkes/Markus Gastinger, Die Öffnung des Arbeitsmarktes für Bürger der EU8 – Lehren aus Großbritannien**  
Im Jahre 2004 entschied sich die britische Regierung für eine vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes für Bürger der acht neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa. Seither wurde das britische Beispiel von den restlichen „alten“ Mitgliedsstaaten bemüht, wenn sie eine Kosten-Nutzen-Analyse einer Öffnung ihrer nationalen Arbeitsmärkte erstellen. 479
- Wirtschaftspolitische Kolumne* **Hans-Hermann Hartwich, Vom „Hüter der Währung“ zum Retter des Finanzsystems. Zur veränderten Rolle der Zentralbank in der Finanzkrise**  
Spätsommer und Herbst des Jahres 2008 waren ökonomisch durch weltweite Finanzkrisen gekennzeichnet. Dabei kam es zu wichtigen Veränderungen im Bereich der Zentralbanken, insbesondere der USA und Europas. Wurden die Banken durch den Verfall der Geldmärkte zu Aktivitäten gezwungen, die mit ihren klassischen Aufgaben kaum noch in Einklang zu bringen sind? 487
- Fachaufsatz* **Stefan Liebig, Was versteht man unter sozialer Gerechtigkeit? Perspektiven und Befunde der empirischen Gerechtigkeitsforschung**  
Soziale Gerechtigkeit ist ein Schlüsselbegriff in den aktuellen politischen Auseinandersetzungen. In diesem Beitrag wird dargestellt, welche Vorstellungen sich mit sozialer Gerechtigkeit verbinden und welchen Beitrag die sozialwissenschaftliche, empirische Gerechtigkeitsforschung für das Verständnis der aktuellen Debatten leisten kann. 495

<i>Fachaufsatz</i>	<b>Severin Fischer, Energieversorgungssicherheit: Was kann Europa leisten?</b> Bei der Energieversorgungssicherheit richtet sich die öffentliche Wahrnehmung meist einseitig auf eine EU-Energieaußenpolitik. Es wird übersehen, dass Europa mehr Spielräume in der Bearbeitung der „internen Dimension“ besitzt. Hierzu gehören der Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur, die Entwicklung solidarischer Krisenreaktionsmechanismen sowie mehr Transparenz auf den Märkten für Strom, Erdgas und Erdöl.	507
<i>Fachaufsatz</i>	<b>Roland Sturm, Erleben wir das Ende der Volksparteien?</b> Alle Indikatoren deuten daraufhin, dass die traditionellen Volksparteien sich fundamental verändern. An die Stelle der milieu- und mitgliederorientierten Großparteien treten Dienstleister, deren primäres Ziel die kurzfristige Mobilisierung in Wahlzeiten ist.	519
<i>Fachaufsatz</i>	<b>Petra Dobner, Verfassung und Globalisierung</b> Der Prozess der Globalisierung verändert nicht nur die Bedingungen staatlichen Handelns, sondern auch die Geltungsmöglichkeiten der auf den Nationalstaat bezogenen Verfassung. Offen ist, wie das Kernproblem gelöst werden kann: die Sicherung der Demokratie im Rahmen einer konstitutionellen Ordnung.	533
<i>Fachaufsatz</i>	<b>Alexander Gallus, Demoskopie und Politik. Historische Perspektiven und aktuelle Diagnosen</b> Der Beitrag bilanziert die in Wahlkampfzeiten besonders aktuelle und wichtige Frage nach den politischen Wirkungen der Demoskopie: nach dem Verhältnis der Umfrageforschung zu den Politikern sowie zur Bevölkerung.	545
<i>Kontrovers dokumentiert</i>	<b>Josef Schmid/Daniel Buhr, Das VW-Gesetz</b> Seit sieben Jahren streiten Politik und Wirtschaft, die Bundesregierung, Niedersachsens Landesregierung, Betriebsräte und Gewerkschaften auf der einen und die Europäische Kommission auf der anderen Seite um das Sondergesetz für VW. Mit Porsche und dem Land Baden-Württemberg reißen sich weitere mächtige Akteure in eine neue Allianz gegen das VW-Gesetz ein.	555
<i>www.Recherchehilfe</i>	<b>Tim Griebel/Patrik Stör, Recherche im Internet zu Hartz-IV-Reformen</b> Wer im Internet nach Informationen zu den Hartz- IV-Reformen sucht, findet Beratungsangebote und Internetauftritte, manchmal auch von recht schillernden Initiativen. Wissenschaftliche Analysen sind dagegen eher mühsam auffindbar. Hier einige brauchbare Informationsangebote.	563
<i>Politische Didaktik</i>	<b>Christian Fischer/Sascha Conrad, Planspiel Marktwirtschaft</b> Im Planspiel Marktwirtschaft erfolgt die Simulation des marktwirtschaftlichen Funktionsmechanismus anhand der Planung, Produktion und des Verkaufs einer Stereoanlage. Die Funktionslogik des Marktes soll für die Schüler erfahrbar und zum lebendigen Gegenstand anschließender Reflexion werden.	573
<i>Das besondere Buch</i>	<b>Bernhard Schäfers, Der Mensch – anthropologisch und soziologisch ent-rätselt?</b> <i>Gerhard Schmied, Das Rätsel Mensch – Antworten der Soziologie</i> Der Leser wird nicht nur eine thematisch orientierte Sicht auf zentrale Aussagen der Soziologie gewinnen, sondern auch lernen, dass diese Aussagen sich in ganz anderen kulturellen und textlichen Zusammenhängen aufspüren lassen.	585
<i>Rezensionen</i>	Lange, Dirk/Reinhardt, Volker (Hg.): Basiswissen Politische Bildung. Handbuch für den sozialwissenschaftlichen Unterricht. Bd. 1 – 6. Sabine Manzel, Kompetenzzuwachs im Politikunterricht. Ergebnisse einer Interventionsstudie zum Kernkonzept Europa.	589 590

# Hans-Hermann Hartwich – 80 Jahre

Hans-Hermann Hartwich, der Ehrenherausgeber von GWP (vormals „Gegenwartskunde“) feierte am 3. November 2008 seinen 80. Geburtstag. Hartwich war dieser Zeitschrift durch 40 Jahre als aktiver Herausgeber verbunden. Er ist es noch heute als Ratgeber, Kritiker und Autor. Zugleich war und ist er in vielen weiteren Bereichen der Politischen Bildung tätig. Daher gilt diese Gratulation dem persönlichen Freund ebenso wie dem engagierten Mitstreiter in der ständigen Bemühung um den mündigen Bürger.

Wir haben die Stationen seines (Berufs)Lebens und Wirkens in Heft 1-2006 dargestellt (nachzulesen auch unter [www.gwp-pb.de/texte/hartwich\\_art.html](http://www.gwp-pb.de/texte/hartwich_art.html)). Seine Profession ist die Politikwissenschaft. Motiviert war und ist er von einem umfassenden politischen Interesse und der Anteilnahme am gesellschaftlichen Geschehen. Politische Wissenschaft war für ihn Demokratiewissenschaft nach dem Verständnis seiner Lehrer, der Gründerväter der Profession nach dem Zweiten Weltkrieg. Folgerichtig hat sich Hartwich von Beginn an auch der Politischen Bildung verschrieben – als Ausbilder von Politiklehrern am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, als Lehrbuchautor („Politik im 20. Jahrhundert“), als Bundesvorsitzender der DVPB und eben auch als Herausgeber von „Gegenwartskunde“.

Hartwichs Verständnis von Politik – breit angelegt mit profunden Kenntnissen auch der Ökonomie – trug Entscheidendes dazu bei, dass diese Zeitschrift weder Ideologien noch Akademismen Raum gab. Kritisch war die politische Grundhaltung Hartwichs wie die der Zeitschrift – allerdings frei von den seinerzeit aktuellen, ja modischen Konnotationen des Begriffs „kritisch“ in den 60er und 70er Jahren. Es ging darum, im aktuellen gesellschaftlichen Prozess das „Bedeutsam Allgemeine“ (Hilligen) zu erkennen und deutlich zu machen. Der Ökonom Friedrich-Wilhelm Dörge, die Didaktiker Friedrich Minssen, Wolfgang Hilligen, Walter Gagel, Tilman Grammes und Sibylle Reinhardt, die Soziologen Günter Hartfiel, Bernhard Schäfers und Stefan Hradil sowie die Politikwissenschaftler Göttrik Wewer und Roland Sturm, die teils zugleich, teils nacheinander mit Hartwich gemeinsam in der Herausgeberschaft wirkten, waren sich in

diesem Verständnis stets einig. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik sind voneinander abhängige Größen, die in der politischen Bildung auch so gezeigt werden müssen – und so in GWP. Bestrebungen, z. B., der politischen Bildung ein ökonomistisches Weltbild zu verpassen, wurden von Hartwich und seinen Herausgeberkollegen ebenso differenziert wie deutlich abgelehnt (vgl. [http://www.gwp-pb.de/texte/hartwich\\_WS.html](http://www.gwp-pb.de/texte/hartwich_WS.html)).

Einigkeit im Grundsätzlichen schließt natürlich Auseinandersetzungen im konkreten Detail nicht aus. So ging es mitunter lebhaft zu auf den vierteljährlichen Herausgebersitzungen, von denen Hartwich mehr als 160 (!) mit bestritten hat. Jeder Herausgeber las (und liest weiterhin) jeden eingereichten Beitrag vor der Sitzung. Jeder vertrat und vertritt in der Diskussion bei unterschiedlichen Auffassungen seine Beurteilung mit Herz und Kopf, meist aber „sine ira et studio“. So auch Hartwich. Aber manchmal wollte eben auch, sozusagen, das Herz mit dem Kopf durch die Wand.

Dass Vitalität und Kompetenz allein noch keinen guten Mannschaftsspieler ergeben, das gilt nicht nur im Sport. Und im Umkehrschluss kann man sagen, dass wer vierzig Jahre lang im Team erfolgreich war, also auch etwas von Partnerschaft, ja von Freundschaft verstehen muss.

Die Herausgeber von GWP gratulieren dem Ehrenherausgeber und Freund und danken ihm für die vielen Jahre gemeinsamer erfolgreicher Arbeit für die Politische Bildung.

Die Herausgeber

*Edmund Budrich, Stefan Hradil, Sibylle Reinhardt, Roland Sturm*

Diesem Glückwunsch schließen sich an

für die Technik

*Beate Glaubitz*

die Verlegerin

*Barbara Budrich*

**GWP 4-08 im Netz**

Aus dieser Ausgabe finden Sie auf unserer website

**Volltexte:**

*Brennpunkt*

Reinhold Hedtke, Wirtschaft in die Schule?!

*Aktuelle Analyse*

Die Öffnung des Arbeitsmarktes für Bürger der EU8

*Wirtschaftspolitische Kolumne*

Hans-Hermann Hartwich, Vom „Hüter der Währung“ zum Retter des Finanzsystems

*Kontrovers dokumentiert*

Josef Schmid/Daniel Buhr, Das VW-Gesetz

*www.Recherchehilfe*

Tim Griebel und Patrik Stör, Recherche im Internet zu Hartz-IV-Reformen

*Das besondere Buch*

Bernhard Schäfers, Der Mensch – anthropologisch und soziologisch enträtselt?:  
Gerhard Schmied, Das Rätsel Mensch – Antworten der Soziologie

Weitere Texte aus jüngeren Ausgaben zum Nachschlagen finden Sie auf der „Leseproben-Seite u.a. zu folgenden Stichworten:

Afghanistan – Bundeshaushalt – China – Familienpolitik – Genetischer Fingerabdruck – Islam – Kapitalismus-Diskussion – Kernenergie – Die Linke – Meinungsforschung und Wahlkampf – Menschenrechte – Mindestlöhne – Online-Durchsuchungen – Pressefreiheit – Bahnprivatisierung

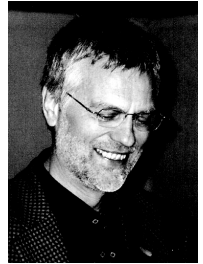
**Ständige Inhalte:**

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

# Wirtschaft in die Schule?!

## Ökonomische Bildung als politisches Projekt

*Reinhold Hedtke*



Reinhold Hedtke

„Wirtschaft in die Schule!“ genannt „Ökonomische Bildung“ ist ein dezidiert politisches Projekt. Seit einem Jahrzehnt führen Wirtschaftsverbände sowie konservative Stiftungen und Initiativen eine Kampagne für die Verankerung ökonomischer Bildung an allgemein bildenden Schulen. Die Forderungen laufen im Kern auf ein eigenständiges Schulfach Wirtschaft hinaus. Zu den Hauptakteuren gehören Ludwig-Ehrhard-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bertelsmann-Stiftung, Stiftung der deutschen Wirtschaft, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Bundesverband der deutschen Industrie, Bundesverband deutscher Banken, Deutsches Aktieninstitut und, last but not least, das Oldenburger Institut für ökonomische Bildung (IÖB). Früher waren auch andere gesellschaftliche Gruppierungen beteiligt, etwa der DGB und Lehrer- sowie Elternverbände.

## „Ökonomische Bildung“ als politische Bildung

*Diese „ökonomische Bildung“ ist politische Parallelbildung und politische Universalbildung.* Der paradigmatische Kern des Projekts dieser „ökonomischen Bildung“ sind die Ökonomik und ihre ökonomische Handlungstheorie (Rational Choice-Theorie), die universal *alles* menschliche Handeln erklären will, nicht nur in der Wirtschaft, sondern gerade auch in Politik und Gesellschaft, Kultur und Geschichte. Ökonomik ist „Erklärung und Gestaltung der sozialen Welt“ (Homann/Suchanek). Als politische Parallelbildung behandelt diese „ökonomische Bildung“ Kernthemen der politischen Bildung, um mittels ökonomischer Analysemethoden überlegene Empfehlungen für die Politik zu geben. Zu den Themenfeldern gehören etwa Staats- und Demokratietheorie, Gesellschafts-, Rechts- und Wirtschaftsordnung, Sozial- und Rechtsstaat, Europa und Globalisierung oder Wirtschafts- und Sozialpolitik. Zurzeit beschränkt die Kampagne den Geltungsanspruch der Ökonomik meist noch auf den Realitäts-

bereich Wirtschaft; diese künstliche Einschränkung wird entfallen, sobald das Ziel eines eigenen Schulfaches flächendeckend erreicht ist.

Nichts spricht dagegen, dass Lernende sich eine dominant volkswirtschaftliche Perspektive aneignen, wenn sie komplementär auch andere Denkansätze über Wirtschaft und Politik erlernen. Selbstverständlich sollen sie den wichtigen Denkansatz der Ökonomik kennen und anwenden, auch und gerade *jenseits* des Bereichs der Wirtschaft. Ebenso selbstverständlich sollen sie umgekehrt politische, gesellschaftliche und kulturelle Denkschemata auf den Kernbereich der Wirtschaft anwenden. Doch diese Multiperspektivität fehlt in den Konzepten der Kampagne; das fördert – faktisch oder intendiert – ökonomischen Imperialismus und Denkverbote.

## Wirtschaft in die Schule? Sie ist schon dort!

*Das politische Projekt dieser „ökonomische Bildung“ ist erfolgreich.* Die von Anfang an strategisch durchgeplante Kampagne war und ist bestens mit finanziellen, personellen, organisatorischen und politischen Ressourcen ausgestattet. Die hinter ihr stehende ökonomische und politische Macht und der direkte Zugang zur Politik garantieren dieser „ökonomischen Bildung“ einen Wettbewerbsvorteil. Zur wohl wichtigsten, üppig gesponserten und kampagnenfähigen Steuerzentrale hat Hans Kaminski das Oldenburger IÖB ausgebaut; es liefert die fachdidaktischen Argumente und Materialien, die der Kampagne nützen.

Inzwischen ist die Republik von einem dichten Netz materiell potenter und professionell auftretender Organisationen überzogen, die auf unterschiedlichste Weise unternehmernahe, mainstream-fixierte „ökonomische Bildung“ in die Schulen bringen. So überrascht es nicht, dass die Bedeutung von ökonomischer Bildung „an sich“ in der Öffentlichkeit inzwischen anerkannt ist. Mittels des IÖB dominiert das Netzwerk die ökonomische Lehreraus-, -fort- und -weiterbildung in vielen Bundesländern („Ökonomische Bildung Online“). In unterschiedlichsten Koalitionen präsentiert man zum Verwechseln ähnlich geschriebene Kerncurricula und Bildungskonzeptionen, die zunehmend auch in Lehrplänen umgesetzt werden.

In einer Reihe von Bundesländern konnten – trotz Schulzeitverkürzung – eine Umverteilung von Stundentafelanteilen durchgesetzt und neue Fächer wie Politik/Wirtschaft etabliert werden. Andere Bildungsanliegen, die neu in der Schule verankert werden möchten, haben der geballten Macht von „Wirtschaft in die Schule“ wenig bis nichts entgegenzusetzen. Auch deshalb ist die Kampagne ihrem Endziel, ein eigenes Fach Wirtschaft von Klasse 5 bis 12 und garantierter Stundenanteile in den Klassen 1-4, ein gutes Stück näher gekommen. Es geht um den exklusiven Zugriff der Wirtschaftswissenschaften auf ein Fünftel der gesamten Schulzeit.

Darüber hinaus kontrollieren die im Netzwerk verbundenen Interessenverbände und Stiftungen bereits jetzt das Angebot frei verfügbarer, kostenloser Unterrichtsmaterialien und steuern damit indirekt wesentliche Inhalte des ökonomischen Lernens in öffentlichen Schulen. Einige Beispiele: Die Materialien



der Sparkassen durchdringen seit Jahrzehnten alle Klassenzimmer. Konrad-Adenauer- und Ludwig-Erhard-Stiftung fördern Material zur sozialen Marktwirtschaft, das eindeutig den Standpunkt der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) präferiert, die Bertelsmann-Stiftung finanziert eine Unterrichtsreihe zum Urheberrecht – ein Schelm, der Böses dabei denkt. Sponsert der Bankenverband die Entwicklung eines Curriculums, belohnen ihn die Autoren mit der Privilegierung affirmativer finanzieller Allgemeinbildung. „SchulBank“ vom Bankenverband bietet viel Informationsmaterial für Lehrer und Schüler – und verliert kein Wort über die Finanzkrise oder gar die bankeigene Anlageberatung, die Ratsuchende systematisch zugunsten des Bankprofits berät. Die INSM stellt Schülern der 8.-10. Klasse die Frage, „Warum freuen sich andere Länder über unsere hohe Abgabenlast?“, ähnlich suggestiv heißt die ganze Unterrichtsreihe „Schlanker Staat: Braucht der Staat mehr Geld?“.

Schulen werden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden nicht nur mit Material überflutet. „Die Wirtschaft“, genauer: das Unternehmertum, erfreut sich auch eines privilegierten direkten Zugangs zu öffentlichen Schulen: Partnerschaften, Praktika, Projekte, Expertengespräche, Bewerbungstraining, Sponsoring, neuerdings auch Werbung, sind nur einige Beispiele für „Wirtschaft in der Schule“, organisatorisch unterstützt von Kammern, Wirtschaftsverbänden und Arbeitskreisen Schule/Wirtschaft. Mit Ausnahme der christlichen Kirchen können alle anderen gesellschaftlichen Gruppen von einer so massiven Präsenz in Schulen nur träumen.

## „Ökonomische Bildung“ als weltanschauliche Bildung

*Diese Kampagne macht ökonomische Bildung zur weltanschaulichen Bildung.* Damit steht sie in scharfem Gegensatz zu den wissenschaftlich seriösen Konzepten der Wirtschaftsdidaktik. Die Kampagne soll den hegemonialen politischen Diskurs, der in Politik und Medien vom ökonomistisch-liberalistischen Denken geprägt ist, in die Köpfe der Schülerinnen und Schüler tragen. Was die allgegenwärtigen, Chefvolkswirte genannten Chefideologen von Großbanken und unternehmernahen Forschungsinstituten in den Massenmedien seit Jahren gebetsmühlenartig wiederholen, soll auch in den Schulen wirksam werden. Denn trotz aller Rechtfertigungsmühen hat dieser Diskurs im letzten Jahrzehnt insoweit an Überzeugungskraft verloren, als kapitalistisch-marktwirtschaftliche Systeme für Phänomene wie z.B. Globalisierung, Reallohnverlust, Arbeitslosigkeit, Erwerbsarmut, Kinderarmut, Sozialabbau, Privatisierung, Rationalisierung, Arbeitsintensivierung, Beschäftigungsunsicherheit, Abstiegsangst, Arbeitsplatzvernichtung, Produktionsverlagerung, Steuerprivilegien, Managergier, Renditeexzesse, Korruption, usw. verantwortlich gemacht werden.

Die Kampagne „Wirtschaft in die Schule“ motiviert sich wesentlich daraus, der Legitimationskrise von Marktwirtschaft und Kapitalismus entgegenzutreten, indem man Kinder und Jugendliche zum Glauben an die grundsätzliche Überlegenheit von kapitalistischer Gesinnung, Privatunternehmen, Markt, und Wettbewerb erzieht. Deshalb steht die orthodoxe mainstream economics im Zentrum,

ergänzt um außerwissenschaftliche Ziele wie ein positives Unternehmerbild oder Rückbau des Sozialstaats; wirtschaftswissenschaftliche Alternativansätze und andere Sozialwissenschaften bleiben weitgehend ausgeblendet.

Diese Bildungsstrategie will eine wirtschaftsliberale Grundeinstellung zu Staat und Politik verbreiten und den Primat der Wirtschaft gegenüber der Politik begründen. Insofern ist diese „ökonomische Bildung“ volkswirtschaftliche *Mission*. Deshalb soll es auch keinerlei Abweichungen geben, man zielt auf ein bundesweites Einheitskonzept, weil „die Grundrechenarten der Ökonomie“ unabhängig von irgendwelchen Kontexten überall gleich gelten. Ökonomische Einheitsbildung statt Wettbewerb der Bildungskonzepte – ein merkwürdiger Gegensatz zu den hoch gehaltenen Prinzipien der Marktwirtschaft.

## Der Etikettenschwindel mit der „ökonomischen Bildung“

*Die Bezeichnung „ökonomische Bildung“ für diese Kampagne ist irreführend.* Es gilt als Binsenweisheit, dass man heute spezifisches Wissen braucht, sei es als Konsumentin, Arbeitnehmerin, Anlegerin oder Wirtschaftsbürgerin, um die moderne (Wirtschafts-)Welt zu verstehen und in ihr zu handeln. Aber die politische Kampagne für ein Fach Wirtschaft an allgemein bildenden Schulen verbirgt mit dem Markenzeichen „ökonomische Bildung“ – das sie der seriösen, wissenschaftlich argumentierenden Wirtschaftsdidaktik entwendet hat – geschickt, worum es ihr wirklich geht. Ignoriert man die Präambel-Lyrik und konzentriert sich auf den Kern der obligatorischen Kompetenzen und Lerninhalte, dann findet man in dieser „ökonomischen Bildung“ fast nur wirtschaftswissenschaftliches Wissen. Die jüngst von Hans Kaminski und anderen für den Bundesverband Deutscher Banken geschriebene „Konzeption für die ökonomische Bildung als Allgemeinbildung von der Primarstufe bis zur Sekundarstufe II“ belegt das exemplarisch, sowohl im schulischen Curriculum als auch im Studienprogramm für angehende Lehrerinnen.

*Für diese politische Kampagne fungiert „ökonomische Bildung“ als trojanisches Pferd.* Anders, als oft vermutet, enthält sie keine handlungsorientierte Verbraucher- oder Arbeitnehmerbildung. Das ist wenigstens offen und ehrlich. Denn sowohl Volkswirtschaftslehre als auch Betriebswirtschaftslehre bieten kein individuell handlungsrelevantes Wissen für Konsumenten, Arbeitnehmer oder private Anleger. Im Gegenteil, sie nehmen entweder eine von realen individuellen Handlungen ausdrücklich abstrahierende Systemperspektive ein, um letztlich Empfehlungen an wirtschaftspolitische Entscheidungsträger zu geben (VWL). Oder sie möchten unternehmerischen Entscheidungsträgern, etwa den Marketing- und Personalleitungen, Handlungsempfehlungen und Instrumente bereitstellen, u.a. damit sie Konsumenten und Arbeitnehmer im Unternehmensinteresse beeinflussen können (BWL).

Wenn sich also überhaupt Handlungswissen für Konsumentinnen und Arbeitnehmerinnen aus VWL und BWL gewinnen lässt, dann in mühsamer fachdidaktischer Umfunktionierung *gegen* die expliziten Erkenntnisinteressen dieser Disziplinen. Andere Bezugsdisziplinen wären hier viel hilfreicher, für die Per-

spektive des Privathaushalts etwa die interdisziplinäre Haushaltswissenschaft oder Konsumforschung. Ohne basales kulturwissenschaftliches und neuerdings neurowissenschaftliches Wissen können Lernende auch nicht ansatzweise ihr eigenes Verhalten, ihre persönlichen Handlungsmöglichkeiten, die auf sie einwirkenden Anbieterstrategien sowie die Funktionsweise der modernen Konsumwelten verstehen. Aber nichts davon kommt in den Kampagnenkonzepten vor.

## Wissenschaftsgetriebene Bildung fern von der Lebenswirklichkeit der Lernenden

Diese Art von „ökonomischer Bildung“ will in Wirklichkeit nichts als wirtschaftswissenschaftliche Bildung sein und allein den wirtschaftswissenschaftlichen Blick auf die (Wirtschafts-)Welt vermitteln. Ökonomisches Wissen aus anderen sozialwissenschaftlichen Disziplinen fehlt. Auch wenn „wirtschaftswissenschaftliche Bildung“ oder „Volkswirtschaftslehre für alle“ nicht ganz so überzeugend klingt wie „ökonomische Bildung“, sie wäre legitim und einer gründlichen fachdidaktischen und politischen Debatte wert. Denn keineswegs steht a priori fest, dass wirtschaftswissenschaftliche Bildung pauschal abzulehnen, politik- oder sozialwissenschaftliche dagegen generell zu begrüßen ist.

Aus dem bisher Gesagten folgt auch: *Das politische Projekt dieser „ökonomische Bildung“ ist szientistisch und interessiert sich nicht wirklich für die Lernenden und ihre Lebenswirklichkeit.* Vielmehr denkt man Bildung, Curriculum und Lernen vom schulisch umsetzbaren Teil des Kernbestands der Wirtschaftswissenschaften her. Lernende sieht die Kampagne als defizitäre Wesen, denen gerade das wirtschaftswissenschaftliche Wissen fehle, das für ihre allgemeine ökonomische Bildung und ihre realen Handlungserfolge im Wirtschaftsleben relevant sei. Dieser Reduktionismus schadet der wissenschaftlich seriösen Wirtschaftsdidaktik, die sich der Weiterentwicklung einer fachdidaktisch solide begründeten ökonomischen Bildung widmet, sowie der allgemeinen Reputation ökonomischer Bildung.

Dafür, dass dies Wissen wirklich fehlt, fehlt aber (bisher) jeglicher empirische Beleg: Es gibt keine einzige Untersuchung, die belastbar nachweist, welche realen Folgen schulisches ökonomisches Fachwissen für die Orientierung in der Welt der Wirtschaft, für den individuellen Erfolg wirtschaftlichen Handelns oder für die persönliche Beurteilung politischer Entscheidungen hat. Stattdessen werden diese Relevanzen nur proklamiert, hergeleitet oder suggeriert. Ein Beispiel: „Deutsche Schüler lernen nicht, Unternehmer zu werden“ findet die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft durch eine Schulbuchanalyse heraus. Was ist damit gesagt? Wäre die deutsche Industrie noch mehr „Exportweltmeister“ als bisher, wenn die Schulbücher zum Unternehmer erzögen?

## Was kostet ein Mehr an ökonomischer Bildung?

„*Wirtschaft in die Schule*“ interessiert sich auch nicht für die Realität der über-vollen Studentafeln und Stoffpläne in den Schulen. Sollte das Knappheitsprinzip universal auch für die ökonomische Bildung gelten, muss man sagen können, welchem Fach oder welchen Fächern man dieses Fünftel Schulzeit wegnehmen will (Religion? Sport? Politik? Geschichte? Musik?). Man muss die schlichte ökonomische Einsicht „nichts ist umsonst“ auch hier anwenden: Welche Bildungsverluste kostet ein Mehr an ökonomischer Bildung? Mit dem ökonomischen Opportunitätskostenprinzip muss man prüfen: Welche alternativen Fächer könnte man statt Wirtschaftslehre einführen? Wäre der Nutzen von mehr ökonomischer – für die Kampagne heißt das: mehr wirtschaftswissenschaftlicher Bildung – im Vergleich wirklich am größten und deshalb lohnend? Man könnte ja beispielsweise je eine Stunde mehr Deutsch und Mathematik erteilen. Als neue Fächer böten sich hauswirtschaftliche, technische, ökologische, gesundheitliche, interkulturelle, rechtliche oder philosophische Bildung von Klasse 1-12 an; auch hier handelt es sich zweifelsfrei um höchst relevante Allgemeinbildung.

Dass es den Kampagneuren dank Definitionsmacht und Ressourcen, Lobbyarbeit und Hartnäckigkeit und dank ihres direkten Zugangs zur Politik gelungen ist, schulfachpolitisch exklusiv „Wirtschaft in die Schule!“ auf die bildungspolitische Agenda zu setzen, reicht als Begründung für die Vorzugswürdigkeit einer ökonomischen Bildung gegenüber alternativen Bildungen nicht aus. Ob und wie „Wirtschaft in die Schule“ kommen soll, kann man nur im Rahmen eines Gesamtkonzepts von Allgemeinbildung diskutieren und entscheiden. Noch so viele Argumente *für* mehr wirtschaftliche Bildung reichen nicht.

Aber das Erfolgsrezept der Netzwerker liegt darin, dass die entscheidende erziehungswissenschaftliche und bildungspolitische Frage nicht gestellt wird: Was kann man mit einem Fünftel der Schulzeit sinnvoll anfangen, wenn man die ökonomische Bildung *nicht* ausdehnt? Die Debatte über die Opportunitätskosten von „Mehr Wirtschaft in die Schulen!“ muss endlich offen geführt werden.

## Verspernte Lernchancen

In diesem Kontext ist auch zu diskutieren, ob ein Konzept angemessen ist, das den Lernenden, insbesondere der Primarstufe und der Sekundarstufe I, systematisch Lernchancen vorenthält. Erstens können Lernende in dieser Art von „ökonomischer Bildung“ nicht die Kompetenzen erwerben, die sie brauchen, um sich zu selbst bestimmten, reflektierten, kritischen und handlungswirksamen Konsumentinnen, Arbeitnehmerinnen, Anlegerinnen und Wirtschaftsbürgerinnen zu entwickeln, weil ihnen außer viel Volkswirtschaftslehre, ein bisschen Betriebswirtschaftslehre und sporadischem Praxiskontakt nichts geboten wird.

Zweitens werden sie in dieser Konzeption von „ökonomischer Bildung“ vor allem mit kognitiven Konzepten aus dem Mainstream der Volkswirtschaftslehre

und Legitimationsfiguren für die kapitalistische Marktwirtschaft versorgt, während ihnen alternative wirtschaftswissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Zugänge zur ökonomischen (sowie gesellschaftlichen und politischen) Realität verschlossen bleiben. Eindimensional ökonomistisches Denken ist das erwartbare Resultat. Auch dies steht im Kontrast zur seriösen wissenschaftlichen Wirtschaftsdidaktik.

Drittens sieht diese Art „ökonomischer Bildung“ keinen einzigen systematischen Anschlusspunkt für andere Fächer und andere Wissensbestände vor, der den Lernenden hilft, Gesellschaft, Wirtschaft und Politik *im Zusammenhang* zu verstehen. Dieser Zusammenhang wird auf die spezielle Perspektive der volkswirtschaftlichen Denkrichtung der Ökonomik eingeschränkt und mit deren universalem Erklärungsanspruch verbunden. Das ist ökonomistischer Reduktionismus pur. Er steht im denkbar größten Gegensatz zum aufgeklärten Leitbild einer sozialwissenschaftlich gebildeten Persönlichkeit. Vermutlich sehen die Kampagnenführer aber gerade darin den wesentlichen Vorteil ihres Konzepts.



# KJC, gAW oder ZAG? Der politische Diskurs um die Neuorganisation der Betreuung der Empfänger von Hartz-IV-Leistungen

*Joß Steinke*



Joß Steinke

## **Zusammenfassung:**

Wer soll zuständig sein für die rund 5,1 Millionen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) Leistungen beziehen und im Sinne des Aktivierungsparadigmas an den Arbeitsmarkt herangeführt werden sollen? Das wird heute – rund dreieinhalb Jahre nach der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe – wieder stark diskutiert. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat Ende 2007 die Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen (ARGE) für verfassungswidrig erklärt und so einen politischen Prozess in Gang gesetzt, an dessen Ende eine Neuorganisation stehen muss.

Das mit dem Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) eingeführte SGB II enthält als Leitmotiv eine konsequente Aktivierung aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und deren Integration in den Arbeitsmarkt. Daneben war es ein Ziel der Reformen, „Verschiebebahnhöfe“ zwischen den Hilfesystemen zu schließen und die Empfänger von SGB-II-Leistungen umfassend zu betreuen. Die Frage der organisatorischen Ausgestaltung der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II war von Anfang an neben der Höhe des neuen Arbeitslosengeldes II (ALG II) das strittigste Thema. Politische Debatten entzündeten sich schon 2004 an der Frage, welche föderale Ebene die Betreuung der SGB-II-Leistungsbezieher übernehmen sollte. Die damalige rot-grüne Bundesregierung hatte – wie auch die Hartz-Kommission – vorgeschlagen, diese Verantwortung in erster Linie der Bundesagentur für Arbeit (BA) zu übertragen. Die Opposition und

die unionsregierten B-Länder sprachen sich für eine kommunale Trägerschaft aus.

Am Ende von schwierigen Verhandlungen, Vermittlungsausschüssen und dramatischen Sitzungen unter Beteiligung der Parteispitzen stand ein Kompromiss, der vorsah, dass das Modell der „ARGE“ zum Regelfall werden sollte. Grundsätzlich ist die BA hier zuständig für die Zahlung von Leistungen und die arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Finanziert wird dies aus dem Bundeshaushalt. Die Kommunen übernehmen Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), einmalige Leistungen<sup>1</sup> und soziale Dienstleistungen. Der Bund beteiligt sich an den KdU mit rund 30 Prozent. Beim ARGE-Modell übernehmen die Arbeitsagenturen der BA und die Kommunen vor Ort jedoch gemeinsam die Trägerschaft.

Ein weiterer Bestandteil des Kompromisses war, dass 69 Kreise und kreisfreie Städte innerhalb einer auf sechs

Jahre festgesetzten Experimentierphase das SGB II in Eigenregie umsetzen und dabei alternative Wege erproben können. Die Finanzierung der Regel- und Eingliederungsleistungen übernimmt der Bund. An den Gesamtkosten der Grundsicherung nach dem SGB II in Höhe von rund 45,5 Mrd. Euro trug der Bund im Jahr 2007 mit 78 Prozent den Hauptanteil, die Kommunen finanzierten 22 Prozent (Schmachtenberg 2008: 80). Arbeitsagenturen unterliegen der Rechts- und Fachaufsicht des BMAS, die Kommunen unterliegen der Rechtsaufsicht der Länder. Gemeinsam müssen beide in Leitungsgremien die fachliche Ausrichtung der ARGEn vornehmen, was vielfach zu Konflikten führte (Kaps et al. 2008: 36). Die ARGE-Mitarbeiter sind personalrechtlich weiter der BA oder den Kommunen zugeordnet. Unterschiedliche Tarifverträge führen u.a. dazu, dass gleiche Tätigkeiten unterschiedlich bezahlt werden. Die Führungsmöglichkeiten der Geschäftsführer sind begrenzt. Die hohe Komplexität dieser neuen Organisation wurde noch verstärkt, weil in der ARGE „sehr unterschiedliche Akteure mit außerordentlich unterschiedlichen Strukturen und Kulturen in einer neuen Behörde“ (Trube 2006: 69) zusammenarbeiten. Dass die meisten ARGEn die Organisationsreformen der BA, zu denen beispielsweise die Trennung von Leistung und Vermittlung und die Einrichtung von Empfang und Eingangszonen gehören, implementiert haben, wird als Ausdruck dafür gewertet, dass die ARGEn de facto stark in das Steuerungsmodell der BA eingebettet sind (Mosley 2008: 93). Das kommunale Personal macht in den ARGEn rund 17 500 Mitarbeiter aus, in der BA sind rund 40 000 Mitarbeiter mit SGB-II-Aufgaben beschäftigt.

Noch stärker eingebunden in die Organisations- und Steuerungsprozesse der BA sind die 23 Agenturen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, die dort zustande gekommen sind, wo es der BA

nicht gelungen ist, die Kommunen zu einer Zusammenarbeit unter dem Dach einer ARGE zu bewegen. Örtliche Arbeitsagenturen und Kommunen erbringen bei diesem Modell ihre Leistungen unabhängig voneinander.

Im Vergleich zu den beiden anderen Modellen sind die Optionskommunen in weit geringerem Maße einer zentralen Steuerung ausgesetzt. Über die Mittel, die der Bund für die Eingliederung der Hilfebedürftigen zur Verfügung stellt, können sie vergleichsweise frei verfügen. In das Zielsteuerungssystem zwischen BMAS auf der einen und ARGEn und Agenturen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung auf der anderen Seite sind sie ebenfalls nicht eingebunden.

Das SGB II wird somit derzeit in drei verschiedenen Organisationsformen wahrgenommen (Stand: 15.10.2008):

- In Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen (ARGEn) nach § 44b SGB II – Anzahl: 347
- In zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) bzw. Optionskommunen, die die Umsetzung des SGB II in alleiniger Verantwortung wahrnehmen – Anzahl: 69.
- In getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw), d.h. wie vor den Reformen nehmen Arbeitsagenturen und Kommunen Teilaufgaben des SGB II in eigener Verantwortung wahr – Anzahl: 23

Eine Entscheidung, in wessen Zuständigkeit die Grundsicherung nach dem SGB II fallen solle, war bis 2010 vorgesehen. Das SGB II sieht ausdrücklich vor, dass die Modelle bis 2008 wissenschaftlich zu evaluieren sind (§ 6c). Einen entsprechenden Auftrag vergab das BMAS an mehrere Forschungsinstitute.<sup>2</sup> Der Endbericht wird Ende 2008 erwartet. Auf politischer Ebene streiten Bund, Länder, Kommunen seit Beginn des Reformprozesses um die Verteilung



finanzieller Lasten und im Zusammenhang mit den Optionskommunen um die Frage, ob die Vergabe bestimmter Integrationsleistungen rechtmäßig ist. Der politische Diskurs zwischen Befürwortern und Gegnern einer Kommunalisierung ist bis in den administrativen Bereich hineingetragen worden. Gegen das Optionsmodell selbst führten Kritiker ins Feld, dass möglicherweise ineffiziente Doppelstrukturen entstünden und dass durch die alleinige Umsetzungsverantwortung der Kommunen ohne Finanzierungsrisiko fiskalische Fehlanreize gesetzt würden (Kaps et al. 2008: 37).

## Das Urteil

Per Mehrheitsentscheidung (5:3) gab der zweite Senat des BVerfG am 20.12.2007 einer Klage des Deutschen Landkreistags (DLT) und elf Kommunen statt. Sie hatten argumentiert, dass die Pflicht der Kreise zur Aufgabenübertragung an die ARGEn nach § 44b SGB II den verfassungsrechtlichen Anspruch der Kommunen auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung verletze. Bundesgesetze müssten vom Bund oder den Ländern, nicht jedoch von beiden gleichzeitig vollzogen werden. Das BVerfG verdeutlichte, dass der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung den zuständigen Verwaltungsträger verpflichte, seine Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation, wahrzunehmen. Zudem sah das BVerfG in den ARGEn einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verantwortungsklarheit. Das Urteil gibt dem Gesetzgeber bis zum 31.12.2010 Zeit, unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Evaluationsergebnisse, eine Neuregelung vorzunehmen.

Das Urteil bedeutet, dass entweder eine Grundgesetzänderung mit den er-

forderlichen Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat herbeizuführen ist oder eine Lösung, nach der Bund und Kommunen ihre Aufgaben nach dem SGB II jeweils mit eigenem Personal in eigener Verantwortung wahrnehmen. Die Regierungsparteien wollen das Thema möglichst aus dem Bundestagswahlkampf 2009 heraushalten und eine rasche Neuregelung erreichen. Konsens ist auch, dass es richtig ist, eine einheitliche Anlaufstelle für die Hilfebedürftigen zu schaffen. Nun ist abzuwägen, wie das überwiegend bundesfinanzierte Gesamtsystem mit dem Wunsch nach dezentraler Implementation einerseits und nach bundeseinheitlichen Standards vor allem im Leistungsrecht andererseits unter Berücksichtigung des Urteils in Einklang zu bringen ist.

Die Arbeits- und Sozialminister von Bund und Ländern kamen am 09.05.2008 zu einer Arbeits- und Sozialminister-Konferenz (ASMK) zusammen, um über eine Neuorganisation der Zuständigkeiten beim SGB II zu beraten. Im Folgenden werden die bis dahin entwickelten Vorschläge kurz vorgestellt.

## Vorschlag einer Kooperation unter Führung der BA: Das kooperative Jobcenter

Sehr schnell nach dem Urteil haben BMAS und BA ein Modell präsentiert. BA-Chef Weise und Staatssekretär im BMAS Scheele stellten es den Arbeitsmarkt- und Sozialreferenten der Länder am 12.02.2008 in der Führungsakademie der BA in Lauf unter dem Namen „Kooperatives Jobcenter“ (KJC) vor. Das Modell sieht vor, dass sowohl Kommunen als auch Arbeitsagenturen ihre Aufgaben getrennt voneinander „in klarer Eigenverantwortung“ (Scheele/Weise 2008: 3) wahrnehmen, gleichzeitig aber auf der Grundlage von freiwilligen Kooperationsvereinbarungen weiter zu-

sammenarbeiten. Im Eckpunktepapier von Scheele und Weise heißt es weiter: „Für die Kunden heißt das, dass möglichst einheitliche Anlaufstellen, eine gemeinsame Antragsannahme, abgestimmte Bescheiderteilung und Auszahlung und abgestimmte Eingliederungsvereinbarungen gewährleistet sind.“ (Scheele/Weise 2008: 2)

Das Letztentscheidungsrecht über alle Vorgänge läge immer beim jeweiligen Träger – das würde das Modell verfassungskonform machen. Ein Vorteil des KJC sah Arbeitsminister Scholz darin, dass für eine Umsetzung keine Gesetzesänderung notwendig wäre. So bestünde keine Gefahr, dass im Gesetzgebungsprozess komplexe Kompromisse und sachfremde „Kopplungsgeschäfte das Modell verwässerten“ (Eilfort et al. 2008: 5). Aus juristischer Sicht ist jedoch fraglich, ob das KJC die Bedingungen des BVerfG erfüllt, da eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung beider Verwaltungsträger auch hier nicht uneingeschränkt gewährleistet wäre (Wahrendorf/Karmanski 2008: 285).

Das KJC selbst ist nach dem Eckpunktepapier eine Einrichtung der BA. An einer Stelle im Papier werden die KJC auch als „eigenverantwortliche Geschäftseinheiten der Agenturen für Arbeit“ bezeichnet. Die BA würde auch die Geschäftsführer einsetzen. Fallmanager sollten zwar in Absprache mit den Kommunen agieren, wären jedoch Mitarbeiter der BA. Die BA bietet im Papier auch an, die kommunalen Mitarbeiter, die in den ARGEs ganz oder zum Teil mit BA-Aufgaben beschäftigt sind sowie die ARGE-Geschäftsführer auf Wunsch zu übernehmen. Das Papier lässt insgesamt keinen Zweifel daran, dass die BA nach diesem Modell die Führungsrolle übernehmen würde.

Aus diesem Grund kam die vehemente Ablehnung durch die kommunalen Spitzenverbände und viele Landespolitiker auch kaum überraschend. Der DLT sprach sich vehement gegen das

KJC aus. Der Bund würde die Aufgaben dominieren, die Kommunen hätten kaum noch Gestaltungsaufgaben. So würde „faktisch ein Bundessozialamt errichtet“ (Deutscher Landkreistag 2008: 6). Auch verfassungsrechtliche Bedenken wurden angeführt (Mutius 2008: 80). Gegen das KJC formierte sich somit bereits früh politischer Widerstand. Die Länder lehnten das KJC ab. Und was für den Bundesminister ein Vorteil ist – die untergesetzliche Neuregelung – ist für die Oppositionsparteien im Bundestag schlicht inakzeptabel.

## Das „Bayern-Modell“

Bayern hatte ein eigenes Modell entwickelt und dieses gemeinsam mit Baden-Württemberg und Sachsen auf der ASMK präsentiert. Nach dem „Bayern-Modell“ sollen die Kommunen im Rahmen einer Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG generell für alle Entscheidungen über Passivleistungen des SGB II (also auch für staatliche Passivleistungen) verantwortlich sein, während die Zuständigkeit für die Eingliederungsleistungen weiter unverändert bleiben sollte (BA: Arbeitsmarktintegration; Kommunen: Sozialintegrative und sonstige Leistungen). Bezüglich der Arbeitsmarkt- und Sozialbetreuung liefe dies ebenfalls auf eine Kooperationslösung hinaus. Die Länder hätten hier jedoch durch die Zuständigkeit für die Passivleistungen ein erheblich stärkeres Gewicht als beim KJC. DLT und Städtetag waren gegen dieses Modell, ebenso wie die BA. Kritisiert wurde, dass die Kommunen die Ausgaben für das ALG II hätten, ohne die Entwicklung der Empfängerzahlen durch Arbeitsmarktpolitik beeinflussen zu können. Auch die Verbindung von Fördern und Fordern wäre gefährdet, denn die Leistungskürzung ist das schlagkräftigste Sanktionsinstrument im Prozess der Arbeitsmarktintegration.

## Vorschlag einer Kommunalisierung

Der DLT präsentierte das Optionsmodell als Gegenentwurf. Konkret schlug der Landkreistag vor, die Optionsmöglichkeiten für die Kommunen zu entfristen und zu erweitern und daneben die Mischverwaltung analog zum ARGE-Modell verfassungsrechtlich abzusichern. Diese Position nimmt auch Hessen ein. Beide argumentieren, dass die Kommunen im Vergleich zu den ARGEen besser in kommunale Netzwerke mit den relevanten Arbeitsmarkt- und Sozialakteuren eingebunden sind. Sie betonen zudem eine Stärkung des Föderalismus und den Vorteil einer Kombination von arbeitsmarktpolitischen und Fürsorge-Ansätzen. (Deutscher Landkreistag 2008). Die FDP-Bundestagsfraktion erneuerte ihre Forderung nach einer Auflösung der BA und einer Übertragung der Verantwortung für die aktive Arbeitsmarktpolitik auf die Kommunen.

Eine solche Lösung, nach der der Bund lediglich die Finanzierung übernimmt, die gesamte Gestaltung jedoch den Kommunen überlässt, lehnen BA und BMAS ab. Die Finanzverantwortung Ländern oder Gemeinden zu übergeben hieße, diese in Zeiten schlechter Arbeitsmarktlagen in den finanziellen Ruin zu treiben, so Scholz (Eilfort et al. 2008: 5). BA-Vorstand Becker erklärte, dass ineffiziente Doppelstrukturen entstehen würden (Eilfort et al. 2008: 7). Gegen eine Kommunalisierung ist jedoch auch der Städte- und Gemeindebund. Während die B-Länder eine Ausweitung der Option unterstützen, sprechen sich die A-Länder eher dagegen aus.

## Vorschläge zur Kooperation auf der Grundlage einer Verfassungsänderung

Der Städte- und Gemeindebund schlug ein „Zentrum für Arbeit“ (ZfA) vor. Anders als beim KJC wird bei diesem Modell eine Änderung des Grundgesetzes (GG) angestrebt. Der Vorstand würde aus den Geschäftsführungen beider Träger bestehen, wobei der jeweilige Geschäftsführer des Zentrums rotieren würde. Daten und Verwaltung würden zusammengeführt (Mutius 2008).

Für eine Kooperation ist auch der deutsche Städtetag. Er spricht sich gegen eine strikt getrennte Aufgabewahrnehmung aus. Eine solche Lösung beinhalte die Gefahr, dass die BA einen Teil der Schwervermittelbaren durch systematische Infragestellung der Erwerbsfähigkeit aus dem Leistungssystem SGB II hinaus in die ausschließlich kommunal finanzierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit (SGB XII) drängen würde (Deutscher Städtetag 2008).

Hamburg, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen präsentierten auf der ASMK im Mai den Vorschlag, die ARGEen und die Optionsmöglichkeit mithilfe einer Grundgesetzänderung dauerhaft zu legalisieren. Dieses Modell lehnten einige Länder und zunächst auch der Bund ab, weil so das BVerG-Urteil einfach ungeschehen gemacht würde und ein solches Vorgehen dem Grundgedanken der Föderalismusreform widerspräche.

## Die Modellauswahl im politischen Prozess

Die Abbildung (nächste Seite) fasst die Modelle zusammen und verdeutlicht die unübersichtliche Gemengelage.

Abbildung 1: Die Modelle in der politischen Diskussion

Modell	Kernidee	Wichtigste Befürworter	Wichtigste Gegner
KJC	Kooperation unter Führung der BA	BMAS und BA	DLT, Alle Länder, Oppositionsparteien im Bundestag
Bundesauftragsverwaltung	Passivleistungen durch Kommunen und Kooperation bei aktiver Arbeitsmarktpolitik	Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen	DLT, Städtetag und BA
Kommunalisierung	Aufgabenbündelung bei den Kommunen	DLT, Hessen und Bundes-FDP	BMAS, BA, A-Länder
Ausweitung Option	Aufgabenbündelung bei den Kommunen, die dies wünschen	DLT, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Saarland	BMAS, BA, A-Länder
ARGE	Weiterführung der ARGE, Legalisierung durch GG-Änderung	Vier Nordländer	Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, zunächst auch der Bund
ZfA	Zusammenführung der Verwaltung unter einem Dach, Legalisierung durch GG-Änderung	Städte- und Gemeindebund, Städtetag	Kaum öffentlich diskutiert

Quelle: Eigene Darstellung

Auf der Sonderkonferenz der ASMK Anfang Mai in Berlin erklärten die Landesarbeitsminister das KJC für unzureichend. Grundsätzlich sollte die Umsetzung des SGB II in jedem Fall weiterhin in Zusammenarbeit von BA und Kommunen "als Regelmodell" erfolgen. Die Minister sahen substantielle Gesetzesänderungen als unumgänglich an. Der Bund wurde damit beauftragt, eine Bund-Länder-Kommission unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände einzuberufen. Diese sollte bis Ende Juni ein verfassungskonformes Modell entwerfen und verschiedene Varianten einer solchen Zusammenarbeit durchspielen. Trotz der Ablehnung sollte das KJC in die Prüfungen mit einbezogen werden. Die Kommission teilte sich in die drei Unterarbeitsgruppen Verfassungsrechtliche Absicherung der ARGE, Bayern-Modell und KJC auf.

Nachdem die Bund-Länder-Arbeitsgruppe ihren Bericht vorgelegt hatte, wurden auf der folgenden ASMK am 14. Juli 2008 das KJC und das Bayern-Modell verworfen. In den Tagen und

Wochen zuvor hatten sich die Akteure noch öffentliche Schlagabtausche geliefert und die Stimmung angeheizt (siehe auch Baethge-Kinsky 2008). Die ASMK formulierte das Ziel, eine Lösung zu erarbeiten, die sich am ARGE-Modell orientiere, die aber auch die Schaffung eines einheitlichen Personalkörpers ermögliche (ASMK 2008). Der Fortbestand der bisherigen 69 Optionskommunen solle rechtlich abgesichert werden.

Weil ein einheitlicher Personalkörper jedoch erfordern würde, die ARGEn als juristische Personen des öffentlichen Rechts entweder des Bundes oder der Länder zu organisieren, was zur Errichtung neuer Bundesbehörden oder einer Steuerung durch die BA führen würde, läuft der Beschluss nach Ansicht des BMAS letztlich auf eine verfassungsrechtliche Absicherung der ARGEn hinaus. Das BMAS hat Mitte September einen neuen Vorschlag präsentiert, der nun mit den Ländern verhandelt wird. Im Kern sieht dieser vor, „Zentren für Arbeit und Grundsicherung (ZAG)“ als Mischbehörden sui generis zu gründen und diese im GG zu

verankern. Die Verfassungsänderung ist für Ende 2008 anvisiert.

Finanzierung und Trägerschaft sind nach diesem Modell im Vergleich zu den ARGEN unverändert. Allerdings soll hier nach Änderung des GG ein Bundesgesetz eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung, also auch die Übertragung von Aufgaben, ermöglichen. Verantwortlich für die Leistungserbringung sind aber auch nach diesem Modell jeweils die beiden Leistungsträger. Mitarbeiter und Geschäftsführer bleiben formal weiterhin Beschäftigte der BA und Kommunen und unterliegen deren Weisungen. Verschiedene dienst-, personal- und tarifrechtliche Regelungen sollen jedoch sicherstellen, dass de facto ein einheitlicher Personalkörper besteht (z.B. durch Übertragung arbeitsrechtlicher Befugnisse an Geschäftsführer). Die ZAG hätten eine paritätisch zusammengesetzte Trägerversammlung, die arbeitsmarktpolitische, verwaltungstechnische und personalpolitische Entscheidungen trifft und die Finanzplanung vornimmt. Kooperationsausschüsse zwischen Landesregierungen und BA und eine Monitoringgruppe beim BMAS unter Beteiligung der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und der BA sollen für eine politische Einbindung von Ländern und Kommunen sorgen. Den Kommunen wird zugesichert, dass die Mittel und Möglichkeiten zur freien Förderung ausgedehnt würden, um den Spielraum für dezentrale Lösungen zu erhöhen. Dies war eine zentrale Forderung der Kommunen. Im Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist dafür bereits ein eigener Absatz (§ 16f) vorgesehen. Der Vorschlag zur Einrichtung der ZAG beschäftigt sich auch mit der Zukunft der Optionskommunen. Zahl und Kompetenzen sollen als „dauerhaftes Übergangsrecht“ in Abschnitt XI GG festgeschrieben werden.

## Ausblick: Vieles ist möglich

Ein Kompromiss gilt nach wie vor als schwierig. Bayern und der DLT hatten schon in der Bund-Länder-Kommission erkennen lassen, dass sie eine Mischverwaltung aus grundsätzlichen Bedenken heraus ablehnen. Es bleibt abzuwarten, ob eine Verfassungsänderung bis Ende 2008 tatsächlich erreicht werden kann. Vor allem im Bundesrat ist eine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit unsicher. Die Grünen, die in Hamburg das Abstimmungsverhalten des Stadtstaates als Koalitionspartner beeinflussen können, sind eher skeptisch. Das Gleiche gilt auch für die Linke, die in Berlin an der Regierung beteiligt ist. Eine Zustimmung der FDP, die derzeit in drei Ländern mitregiert, ist ebenfalls unsicher. In der WAZ erklärte der NRW-FDP-Fraktionschef Papke am 15.07.2008: "Wir haben unsere Zweifel, ob das Grundgesetz der richtige Ort für politische Formelkompromisse ist." Auch Generalsekretär Niebel äußerte sich wiederholt ablehnend. Kommt es zu einer Regierungsbeteiligung der FDP in Bayern, kann die FDP möglicherweise in vier Bundesländern mit je sechs Bundesratsstimmen eine Enthaltung durchsetzen. Dann wäre eine Zwei-Drittelmehrheit von 46 Stimmen bereits um eine Stimme verfehlt. Aus heutiger Sicht lässt sich nur sicher sagen, dass immer noch viele Szenarien möglich sind.

## Anmerkungen

- 1 Wenn ein Bedarf erstmalig auftritt, können nach §23 SGB II einmalige Leistungen z.B. für eine Wohnungserstaussattung nach einer Phase der Wohnungslosigkeit oder für die Anschaffung von Bekleidungen bei Schwangerschaften und Babyausstattungen gewährt werden. Diese Leistungen sind klar abzugrenzen zu den ein-

- maligen Leistungen nach dem früheren Bundessozialhilfegesetz.
- 2 Die §-6c-Forschung ist in vier Untersuchungsfelder gegliedert. Zu den beauftragten Instituten gehören das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (Untersuchungsfeld 1: Deskriptive Analyse und Matching); die FH Frankfurt, das Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas), das Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (IAJ), das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), die Simma & Partner Consulting GmbH (Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse); das ZEW, das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), TNS Emnid (Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse); Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) und das IAW (Untersuchungsfeld 4: Makroanalysen und regionale Vergleiche). Die Aufgaben der Koordination und der Beratung hat das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) übernommen.
- Deutscher Städtetag (2008): Vorbericht für die 191. Sitzung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages am 13. Februar 2008 in Würzburg. Berlin.
- Eilfort, Michael; Strotmann, Harald; Scholz, Olaf; Becker, Raimund; Henneke, Hans-Günter (2008): Jobcenter föderal. In wessen Händen soll die Grundsicherung für Arbeitssuchende liegen? Tagungsbericht, Berlin.
- Kaps, Petra; Oschmiansky, Frank; Mosley, Hugh (2008): Experimenteller Wettbewerb: Evaluation zeigt problematische Strukturen bei Hartz IV. In: WZB Mitteilungen, Nr. 119, S. 35-37.
- Mosley, Hugh (2008): Das Hartz-IV-Experiment. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 88, H. 2, S. 90-94.
- Mutius, Albert von (2008): Grundsicherung für Arbeitssuchende unter einem Dach. Zur Strukturierung der SGB II-Verwaltung ohne Grundgesetzänderung. Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten, erstattet im Auftrag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin.
- Scheele, Detlef; Weise, Frank-Jürgen (2008): Das Kooperative Jobcenter. Vorschlag zu Eckpunkten, Berlin, Nürnberg.
- Schmachtenberg, Rolf (2008): Grundsicherung für Arbeitssuchende - die Bündelung von Kompetenzen. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 88, H. 2, S. 79-85.
- Trube, Achim (2006): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt oder funktionaler Dilettantismus? Kritische Anmerkungen zu den Erfolgchancen der Arbeitsgemeinschaften für die Grundsicherung und Förderung von Arbeitssuchenden nach SGB II. In: Neue Praxis, Jg. 36, H. 1, S. 68-79.
- Wahrendorf, Volker; Karmanski, Carsten (2008): Koordination statt Kooperation. Neue Organisationsstrukturen im SGB II nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, Jg. 17, H. 6, S. 281-285.

## Literatur

- Arbeits- und Sozialministerkonferenz (2008): Sonderkonferenz der 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 14.07.2008. Beschluss.
- Baethge-Kinsky, Volker (2008): Übergänge erwerbsfähiger Hilfebedürftiger bzw. Arbeitsloser aus dem SGB II in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Eine Erfolgsstory von ARGEn und gAw? Kommentar zur BA-Studie „Übergänge aus Grundsicherung in Beschäftigung“, Düsseldorf.
- Deutscher Landkreistag (2008): Das SGB II dauerhaft sachgerecht organisieren. (Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 68), Berlin.

# Die Bundestagswahlen von 2005 und 2009: Verfassungswidrig und doch gültig? –

Die Novelle des Bundeswahlgesetzes und das Urteil des  
Bundesverfassungsgerichts zum „negativen Stimmgewicht“

*Heinrich Pehle*



Heinrich Pehle

### Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 die Regelungen des Bundeswahlgesetzes für verfassungswidrig erklärt, weil und soweit sie für den Effekt des „negativen Stimmgewichts“ verantwortlich sind. Künftig soll es also nicht mehr möglich sein, dass man einer Partei dadurch schadet, dass man sie wählt. Der Beitrag erklärt, wie und warum das negative Stimmgewicht, das untrennbar mit der Entstehung von Überhangmandaten verbunden ist, auftritt. Abschließend wird diskutiert, wie dieser Mangel behoben werden kann und warum die Verfassungsrichter dem Gesetzgeber dafür eine dreijährige Übergangsfrist zugiebt haben.

### Einleitung

Am 17. März 2008 trat eine Neufassung des Bundeswahlgesetzes (BWG) in Kraft. Nur knapp vier Monate später, am 3. Juli 2008, erklärte das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil über zwei Wahlprüfungsbeschwerden erstmals seit seinem Bestehen Regelungen eben dieses Gesetzes mit der Begründung für verfassungswidrig, dass sie die in Artikel 38 Grundgesetz verankerten Grundsätze der Gleichheit und der Unmittelbarkeit der Wahl verletzen, „soweit hierdurch ermöglicht wird, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann.“<sup>1</sup>

Dieses Verdikt mag auf den ersten Blick überraschen. Schließlich hatte die

von den Fraktionen der CDU/CSU und der SPD initiierte Gesetzesnovelle ausweislich ihrer Begründung doch gerade zum Ziel, die Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes „noch besser zu verwirklichen“ (Bundestagsdrucksache 16/7461: 1). Das Problem, mit dem sich der Zweite Senat des Karlsruher Gerichts auseinandersetzen musste, konnte – und sollte – durch die angesprochene Gesetzesänderung indes gar nicht gelöst werden. In einem ersten Schritt gilt es deshalb im Folgenden kurz zu klären, welches Anliegen der Gesetzgeber mit der jüngsten Wahlrechtsänderung verfolgt hat. Anschließend wird es darum gehen, das Karlsruher Urteil zum negativen Stimmgewicht und – ebenso wichtig – die daraus zu ziehenden Konsequenzen zu analysieren. In beiden Fällen handelt es sich, mit den Worten der Verfassungsrichter ausgedrückt, um „nicht ganz einfach nachzuvollziehende

Paradoxie[n]“ des Bundeswahlrechts (BVerfGE 2008: Rdnr. 138).

## Grundzüge des Wahlsystems und die Novelle des Bundeswahlgesetzes

Bei der Novelle des Bundeswahlgesetzes ging es im Kern um die Änderung des Berechnungsverfahrens für die Mandatszuteilung. Um sie zu verstehen, muss man sich die wesentlichen Bestimmungen des Wahlsystems in Erinnerung rufen. Das Bundeswahlgesetz (§ 1) spricht davon, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ gewählt werden. Dafür stehen jedem Wähler zwei Stimmen zur Verfügung: Eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste (§ 4). Sie werden entsprechend den Regelungen des § 6 in Mandate umgerechnet. Dabei gelten die Landeslisten der einzelnen Parteien als verbunden. Sie werden bei der Sitzverteilung im Verhältnis zu den anderen Listen deshalb als „eine Liste“ behandelt, solange die betroffenen Parteien sich nicht dagegen aussprechen (§ 7). Das hat bislang noch keine Partei getan, denn sie würde sich damit selbst schaden. Die Listenverbindung ist nämlich für alle Beteiligten von Vorteil, weil sie die Verrechnung von Reststimmen erlaubt, die auf Länderebene nicht mehr verwertbar sind.

Die eigentliche Mandatsverteilung orientiert sich grundsätzlich nur an den von den Parteien errungenen Zweitstimmen. Sie erfolgt in zwei Schritten, der so genannten Ober- und der Unterverteilung. Bei ersterer wird errechnet, wie viele Mandate insgesamt auf Bundesebene auf die einzelnen Parteien entfallen, welche die Sperrklausel (5 Prozent der gültigen Zweitstimmen oder

drei Direktmandate) überwunden haben. Bei der anschließenden Unterverteilung werden die den Parteien zufallenden Gesamtsitze auf ihre Landeslisten verteilt. Dies erfolgt gemäß dem Zweitstimmenanteil, den sie in den einzelnen Ländern erhalten haben. Erst anschließend kommen die Erststimmen ins Spiel, denn im letzten Schritt werden von den für jede Landesliste ermittelten Sitzen die von der jeweiligen Partei im betreffenden Land errungenen Direktmandate abgezogen. Die restlichen Sitze werden aus der Landesliste in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. Die in den Wahlkreisen errungenen Sitze („Direktmandate“) bleiben einer Partei in jedem Fall erhalten, also auch dann, wenn ihre Zahl den bei der Unterverteilung ermittelten Mandatsanteil überschreitet („Überhangmandate“).

Bei Ober- und Unterverteilung können nur ganzzahlige Mandate vergeben werden. Deshalb kann man die Sitze nicht entsprechend dem jeweiligen prozentualen Anteil der Parteien an den Zweitstimmen verteilen, sondern muss mit einem Verrechnungsverfahren arbeiten. Ursprünglich kam in der Bundesrepublik das nach dem belgischen Mathematiker d'Hondt benannte Höchstzahlverfahren zur Anwendung. Es hat jedoch den Nachteil, dass es die größeren Parteien (geringfügig) bevorzugt. Aus diesem Grunde wurde es durch das Hare-Niemeyer-Verfahren ersetzt, das erstmals bei der Bundestagswahl des Jahres 1987 zur Anwendung kam. Aber es zeigte sich, dass auch dieses Verfahren nicht ohne Mängel ist, denn bei einer Erhöhung der Gesamtsitzzahl im Parlament kann dasselbe Stimmresultat für eine Partei zu einem Sitzverlust führen. Wenn einer Partei beim selben Stimmresultat ein Mandat weniger zugewiesen wird, nachdem und obwohl die Verteilungsmasse insgesamt vergrößert wurde, sprechen Fachleute von einem „Sitzzuwachs-“ oder auch vom „Alabama-Paradox“. Bei Bundestagswahlen



war sein Eintreten auf Grund der seit der deutschen Einheit vermehrt entstandenen Überhangmandate, die ja auf eine nachträgliche Erhöhung der Gesamtsitzzahl hinauslaufen, zu einer realen Gefahr geworden. Deshalb entschloss sich der Gesetzgeber, die Sitzverteilung künftig mit dem *Divisorverfahren mit Standardrundung Sainte Laguë/Schepers* vorzunehmen, das Ergebnisse wie das Alabama-Paradox vermeidet.<sup>2</sup> Von einer entsprechenden Empfehlung des Bundeswahlleiters bis zu dieser Entscheidung vergingen übrigens etwa neun Jahre.

Der Gesetzgeber hat mit der Wahlrechtsänderung vom März 2008 also eine Anomalie beseitigt, die sich aus der Zuteilung von Überhangmandaten ergeben können (nicht müssen). An die Wurzel des Übels selbst aber, die Überhangmandate, meinte er sich nicht heranwagen zu müssen, hatte doch das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit schon mehrfach entschieden, dass Überhangmandate als solche nicht verfassungswidrig seien. Diese Rechtsprechung erfuhr im Jahre 1997 in einer höchst umstrittenen 4:4-Entscheidung ein, wie sich nun gezeigt hat, nur vorläufiges Ende. Da bei Stimmengleichheit keine Verfassungswidrigkeit festgestellt werden kann, wurde den Überhangmandaten auch in diesem Verfahren durch die das Urteil tragende Richtergruppe faktisch zwar noch einmal eine Unbedenklichkeitsbescheinigung ausgestellt (vgl. zu diesem Urteil Pehle 1999; Schreiber 2002: 214ff.). Das im Folgenden zu analysierende Urteil läuft nun aber darauf hinaus, dass der Wahlgesetzgeber künftig doch der Entstehung von Überhangmandaten entgegenwirken muss, will er seiner ihm durch das Verfassungsgericht auferlegten Verpflichtung nachkommen, „den Regelungskomplex, der zum Auftreten des negativen Stimmgewichts führen kann, zu ändern, damit der Bundestag in Zukunft aufgrund eines in Einklang mit der Verfassung stehenden Gesetzes

gewählt werden kann“ (BVerfGE 2008: Rdnr. 138).

Der in Rede stehende „Regelungskomplex“ in Gestalt der §§ 6 und 7 Bundeswahlgesetz wurde bereits skizziert. Was aber ist unter einem „negativen Stimmgewicht“ zu verstehen? Handelt es sich um ein bislang unbekanntes Phänomen? Warum spielte es in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch keine Rolle? Haben wir es mit einer Änderung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu den Überhangmandaten zu tun?

## Das negative Stimmgewicht

Auch wenn der Begriff „negatives Stimmgewicht“ erst nach der Jahrtausendwende Einzug in den politischen und wissenschaftlichen Sprachgebrauch gefunden hat, wurde das Phänomen als solches bereits in den 1990er Jahren thematisiert. Soweit erkennbar, wurde es im wissenschaftlichen Schrifttum erstmals von dem Frankfurter Verfassungsrechtler Hans Meyer diskutiert, der sich bei seiner Entdeckung „im Banne eines geschickten Zauberkünstlers“ wähnte (Meyer 1994: 321). Meyer war auch Bevollmächtigter der Antragsteller in dem bereits angesprochenen, 1997 verhandelten Normenkontrollverfahren, in welchem (damals noch vergeblich) die Verfassungswidrigkeit von Überhangmandaten moniert wurde. Sein drei Jahre vorher bereits publiziertes Rechenbeispiel trug er auch dem Bundesverfassungsgericht vor: Hätte die CDU bei der Bundestagswahl von 1994 in Thüringen 4.000 und in Sachsen 41.000 Zweitstimmen *weniger* gewonnen, hätte sie zwei Überhangmandate *mehr* erhalten. Zwei der CDU zustehende Listenplätze wären nämlich statt den beiden genannten Ländern Hessen und Niedersachsen zugeschlagen worden, und gleichzeitig wäre die Zahl der CDU-Mandate in Thüringen

und Sachsen unverändert geblieben, weil es sich dort ausschließlich um Direktmandate handelte (Meyer 1994: 321f.; BVerfGE 95: 343). Das Gericht zeigte sich davon allerdings wenig beeindruckt. Beiläufig zitierte es zwar den als Sachverständigen geladenen Bundeswahlleiter, der es in der mündlichen Verhandlung „für möglich gehalten“ habe, „dass einer Partei auf der Grundlage des geltenden Rechts gerade deshalb mehr Sitze zuzuteilen seien, weil sie in bestimmten Bundesländern weniger Stimmen erhalten habe“ (BVerfGE 95: 346), doch gingen beide Richtergruppen, also auch diejenige, die (ohne Erfolg) die Verfassungswidrigkeit von Überhangmandaten behauptete, mit keinem Wort mehr auf das Problem ein.

Der Sachverhalt, dass die in obigem Beispiel erwähnten 45.000 Wähler der CDU dadurch schaden, dass sie ihr ihre Zweitstimme gaben, ihre Stimmen also das Gegenteil von dem bewirkten, was sie sollten, und ihnen damit ein „negatives“ Gewicht zukam, ist kein Einzelfall geblieben. Besonders deutlich wurde das Phänomen auch einer breiten Öffentlichkeit bei der Bundestagswahl des Jahres 2005, bei welcher im Wahlkreis 160 in Dresden aufgrund des plötzlichen Todes einer Direktkandidatin eine Nachwahl anberaumt werden musste. Weil das vorläufige amtliche Endergebnis vor diesem Wahlgang bekannt war, konnte die CDU ihren potenziellen Wählern erläutern, dass sie bei einer Zweitstimmenanzahl von mehr als 41.225 Stimmen ein Mandat verlieren, bei einer niedrigeren Zweitstimmenanzahl jedoch ein Mandat gewinnen würde. Der Grund für die daraus resultierende Wahlempfehlung, der CDU nur die Erst- nicht aber die Zweitstimme zu geben, war, dass die CDU in Sachsen beim Hauptwahlgang bereits drei Überhangmandate zugefallen waren. Deshalb wäre ein zusätzliches, durch Dresdener Zweitstimmen erreichbares Listenmandat nicht zum Tragen gekommen. Somit hätte sich an

der Mandatzuteilung in Sachsen also nichts geändert, doch hätte die CDU insgesamt sogar einen Mandatsverlust erlitten, der in diesem Fall in Nordrhein-Westfalen eingetreten wäre (vgl. BVerfGE 2008: Rdnr. 43; weitere Beispiele für das negative Stimmgewicht finden sich ebenda: Rdnr. 48).

Das Paradox, dass ein Plus an Zweitstimmen für eine Partei ein Minus an Mandaten zur Folge haben kann, oder dass eine Partei im umgekehrten Fall mehr Mandate gewonnen hätte, wenn weniger Wähler für sie gestimmt hätten, ist untrennbar verbunden mit der Entstehung von Überhangmandaten einerseits und der Verteilung der Listenmandate in dem zweistufigen Verfahren von Ober- und Unterverteilung andererseits. Der Mechanismus, um den es geht, ist darin begründet, dass – unabhängig von etwaigen Überhangmandaten – zwar bezogen auf die Bundesebene genauso viele Direkt- wie Listenmandate (jeweils 299) vergeben werden, dieses Verhältnis für die einzelnen Länder aber nicht mehr gegeben ist. Den Ländern steht ein fixes Kontingent nur für die Wahlkreismandate, die ja in jedem Fall erhalten bleiben, nicht aber für die Listenmandate zu. Wie viele Listenmandate in einem Bundesland insgesamt vergeben werden, hängt ausschließlich von der Zahl der in diesem Land abgegebenen, gültigen Zweitstimmen ab: „Haben also die Parteien in einem Land unter einer unterdurchschnittlichen Wahlbeteiligung im Verhältnis zu allen anderen Ländern zu leiden, so sinkt der Zweitstimmen-Mandatsanteil, während der Anteil an Wahlkreisen immer derselbe bleibt. Daher ist durchaus denkbar, dass eine Partei, die 50 % der Stimmen in dem Land erhält und alle Wahlkreismandate gewinnt, gleichwohl Überhangmandate gewinnt, weil die Wahlbeteiligung in diesem Land besonders niedrig gewesen ist“ (Meyer 1994: 335).

Dieser Zusammenhang macht zudem noch zweierlei deutlich: Überhangman-

date sind, erstens, keine Direktmandate, denn deren Zahl liegt ja, weil gebunden an die Wahlkreise, von vornherein fest und kann nicht erhöht werden. Dies wiederum erklärt, zweitens, die Tatsache, dass der Gewinn eines Überhangmandats im Land A in der Sache immer einen Gewinn eines Listenmandats im Bundesland B bedeutet. Verliert mithin eine Partei, die im Bundesland A ein Überhangmandat gewonnen hat, auf Grund des Zweitstimmenverhältnisses ein reguläres Mandat an die verbundene Landesliste im Land B, so bleibt dieses für die Gesamtpartei ebenso wie das Überhangmandat erhalten. Hätte die Partei im Land A aber mehr Zweitstimmen gewonnen, hätten ihr mehr Listenmandate zugestanden und das Überhangmandat wäre verloren gegangen. Überhangmandate entstehen also in Form eines Listenmandats in einem anderen Bundesland immer dann, wenn die Direktmandate in dem jeweiligen Land nicht durch einen entsprechend hohen Anteil an Zweitstimmen „gedeckt“ sind. Damit ist klar, warum man unter den Bedingungen des geltenden Wahlrechts einer Partei schaden kann, wenn man sie mit der Zweitstimme wählt, und warum es ihr dienlich sein kann, wenn man sie nicht wählt.

## Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2008

### Die Begründung

Einleitend wurde bereits erwähnt: Dass die Zweitstimme eines Wählers ihre Wirkung nicht zu Gunsten, sondern zu Lasten der gewählten Partei entfalten kann, hat das Bundesverfassungsgericht als eine Wirkung der Regelungen für die Sitzzuteilung nach § 6 und § 7 BWG qualifiziert, welche die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Gleich-

heit und Unmittelbarkeit der Wahl verletzt (BVerfGE 2008: Rdnr. 89). Die Begründung, die das Gericht hierfür anführt, nämlich, dass der Effekt des negativen Stimmgewichts die Stimmengleichheit bei der Wahl in „eklatanter Weise beeinflusst“ (BVerfGE 2008: Rdnr. 103), wird nach den bisherigen Ausführungen niemanden mehr überraschen. Das gilt auch für die folgende Aussage: „Ein Wahlsystem, das darauf ausgelegt ist oder doch jedenfalls in typischen Konstellationen zulässt, dass ein Zuwachs an Stimmen zu Mandatsverlusten führt oder dass für den Wahlvorschlag einer Partei insgesamt mehr Mandate erzielt werden, wenn auf ihn selbst weniger oder auf einen konkurrierenden Vorschlag mehr Stimmen entfallen, führt zu willkürlichen Ergebnissen und lässt den demokratischen Wettbewerb um Zustimmung bei den Wahlberechtigten widersinnig erscheinen“ (ebenda). Weil solche Effekte, so die Richter weiter, also „Sinn und Zweck einer demokratischen Wahl“ widersprechen (BVerfGE 2008: Rdnr. 105), weil mit ihnen regelmäßig gerechnet werden müsse, wenn bei einer Wahl Überhangmandate entstünden (BVerfGE 2008: Rdnr. 109), und weil zudem „bei knappen Mehrheitsverhältnissen der Effekt des negativen Stimmgewichts Auswirkungen auf parlamentarische Mehrheit und Regierungsbildung“ haben könne (BVerfGE 2008: Rdnr. 119), widersprechen die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes (§ 7 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit § 6 Abs. 4 und 5) dem Grundgesetz, soweit sie für die genannten Effekte verantwortlich seien (BVerfGE 2008: Rdnr. 140).

Dieses „soweit“ der Richter verdient eine kurze Würdigung. Hierzu sei noch einmal der Staatsrechtslehrer Hans Meyer (1994: 337) zitiert: „Das Gericht steht häufiger als angenommen wird und auch als zunächst erkannt wird, vor der Frage, wie man sich von einer überkommenen Rechtsprechung löst oder sie doch relativiert, ohne dies allzu

deutlich zu machen.“ Hier haben wir es offenbar mit einem solchen Fall zu tun. Durch die einschränkende Formulierung, dass die die Überhangmandate ermöglichenden Regelungen nur „soweit“ verfassungswidrig seien, wie sie das negative Stimmgewicht ermöglichen, vermeidet es der Zweite Senat, sich mit der bisherigen Verfassungsrechtsprechung auseinandersetzen zu müssen, die ja die Überhangmandate letztlich unangetastet ließ und sich mit dem negativen Stimmgewicht noch nicht beschäftigt hat. Eine gewisse Eleganz ist dem schon deshalb nicht abzusprechen, weil es aus Sicht der Antragsteller ohne Schaden abgeht, denn: „Die Behebung der Verfassungswidrigkeit [...] betrifft nicht nur die Unterverteilung von Sitzen bei Listenverbindungen einer Partei, sondern das gesamte Berechnungssystem der Sitzverteilung im Deutschen Bundestag“ (BVerfGE 2008: Rdnr. 141).

## Die Konsequenzen

Der Gesetzgeber ist aufgefordert, die Verfassungswidrigkeit des geltenden Wahlsystems zu beheben. Doch wie und wann muss er dem nachkommen? Das Verfassungsgericht äußert sich auch dazu, ohne dass es sich dabei der Kritik aussetzen müsste, in die Rolle des „Übergesetzgebers“ geschlüpft zu sein. Das „judicial self-restraint“, die richterliche Zurückhaltung, kostet in diesem Fall allerdings den Preis einer nicht immer konsequenten Argumentation. Dieser Einwand betrifft vor allem die Aussagen der Richter zum „Wann“, weniger die zum „Wie“, das zunächst betrachtet werden soll.

Der Zweite Senat liegt richtig, wenn er ausführt, dass der Gesetzgeber eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ohne den Effekt des negativen Stimmgewichts anordnen könne, weil selbiger im Wesentlichen von der Konzeption der Verrechnung der Erst-

mit den Zweitstimmenmandaten abhängige, die das Wahlsystem als solches nicht determinierten (BVerfGE 2008: Rdnr. 123f.). Die für das negative Stimmgewicht ursächliche Art der Verrechnung sei also, so die Richter weiter, nicht systembedingt: „Vielmehr handelt es sich um einen Systembruch des geltenden Wahlrechts, indem einerseits für die Ausnutzung von Stimmresten nach § 7 Abs. 1 BWG länderübergreifende Listenverbindungen gebildet werden, diese aber andererseits nicht die Grundlage der Verrechnung von Wahlkreis- und Listenverbindungen sind (BVerfGE 2008: Rdnr. 123). Auch das ist richtig. Die Konsequenz, die daraus zu ziehen ist, liegt auf der Hand, wurde schon vor langer Zeit vorgeschlagen (vgl. statt vieler schon Meyer 1973: 240ff.) und wird auch vom Verfasser favorisiert (Pehle 1999: 248f.). Die Richter deuten sie im letzten Halbsatz des vorstehenden Zitats auch selbst an: Die Anrechnung der Direktmandate müsste vor der Aufteilung der Mandate auf die Landeslisten vorgenommen werden. So würden die Listenverbindungen tatsächlich zur Grundlage der endgültigen Mandatsverrechnung werden, womit die Wahrscheinlichkeit der Entstehung von Überhangmandaten und die daraus resultierenden negativen Stimmgewichte drastisch reduziert und tendenziell gegen Null gehen würden.

Das Bundesverfassungsgericht tituliert dieses Verfahren tendenziell missverständlich als „Berücksichtigung von Überhangmandaten bei der Oberverteilung“. Sie stelle eine von mehreren denkbaren Lösungen dar (BVerfGE 2008: Rdnr. 124). Alternative Lösungen bestünden darin, auf die Möglichkeit der Listenverbindungen nach § 7 BWG zu verzichten oder für die Bundestagswahlen ein so genanntes Grabenwahlsystem einzuführen, d.h. die Parlamentssitze je hälftig nach dem Verhältnis- und dem Mehrheitswahlprinzip ohne jedwede gegenseitige Verrechnung zu vergeben. Jede der genannten Lösungen berge je-

doch auch spezifische Nachteile. So werde etwa bei der Anrechnung der Direktmandate im Zuge der Oberverteilung der föderale Proporz verletzt; ein korrekter Einwand, weil „überschüssige“ Direktmandate in diesem Fall ja tatsächlich zu Lasten einer oder mehrerer anderer Landeslisten der jeweiligen Partei führen würden. Die Richter haben dieses Argument allerdings in ihren vorhergehenden Ausführungen bereits selbst durch den Hinweis entkräftet, dass bei der Wahl des Bundestages als dem „unitarischen Verfassungsorgan des Bundes“ föderative Gesichtspunkte eben nicht unbedingt berücksichtigt werden müssten (BVerfGE 2008: Rdnr. 120).

Man kann dem Urteil also durchaus eine – wenngleich sehr dezente – Parteinahme für den Vorschlag, den Hans Meyer schon vor 35 Jahren unterbreitet hat, entnehmen. Dass dieser späte Sieg des Verfassungsrichtlers, der auch in diesem Verfahren als Bevollmächtigter der Beschwerdeführer auftrat, nicht deutlicher ausfiel, kann man aber durchaus auf der Habenseite des Gerichts verbuchen, denn es hat der Versuchung widerstanden, den Gesetzgeber zu bevormunden.

Gleiches ließe sich grundsätzlich auch zu den Ausführungen des Verfassungsgerichts sagen, die sich darauf beziehen, bis wann der Makel des Bundeswahlgesetzes beseitigt werden muss. Dabei dürfte unstreitig sein, dass eine Auflösung des im Jahr 2005 gewählten 16. Deutschen Bundestages überzogen gewesen wäre. „Unerträglich“ ist sein Fortbestand bis zum nächsten regulären Wahltermin schon deshalb nicht, weil sich an den Mehrheitsverhältnissen und an dem daraus resultierenden faktischen Zwang zur Großen Koalition auch unter Fortfall der derzeit 16 Überhangmandate nichts geändert hätte.

Nichts einzuwenden gibt es auch gegen das folgende Argument der Karlsruher Richter: „Eine Auflösung des Deutschen Bundestages, ohne dass zu-

vor dem Parlament Gelegenheit gegeben wird, das Bundeswahlgesetz anzupassen, würde darüber hinaus dazu führen, dass auch der dann zu wählende Bundestag auf einer verfassungswidrigen Rechtsgrundlage gewählt werden müsste“ (BVerfGE 2008: Rdnr. 120). Richtig. Aber muss man aus der Einsicht, „dass das Bundeswahlgesetz ohnehin nur durch einen Bundestag geändert werden kann, der aufgrund eines verfassungswidrigen Gesetzes gewählt worden ist“ (BVerfGE 2008: Rdnr. 120) folgern, dass es „unangemessen“ sei, dem Gesetzgeber aufzugeben, das Wahlrecht rechtzeitig vor Ablauf der gegenwärtigen Wahlperiode zu ändern (so aber BVerfGE 2008: Rdnr. 144)? Den Überlegungen des Verfassungsgerichts zufolge hätte dies bis zum April 2009 geschehen müssen, damit das neue Recht beim nächsten regulären Wahltermin hätte berücksichtigt werden können.

Die Generosität, mit welcher die Verfassungsrichter dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 30. Juni 2011 einräumten (BVerfGE 2008: Rdnr. 144), damit er die erforderlichen „grundlegenden Vorarbeiten, die die verschiedenen Vor- und Nachteile in den Blick nehmen“ (BVerfGE 2008: Rdnr. 142), erledigen könne, ist auf ein geteiltes Echo gestoßen. Aber auch wer es anfangs mit dem ehemaligen Richter am Bundesverfassungsgericht, Ernst Gottfried Mahrenholz, hielt, dem die dreijährige Übergangsfrist „vollständig unverständlich“ erschien (Süddeutsche Zeitung vom 5. Juli 2008: S. 5), wird sich in Geduld üben müssen. Bis zur Abfassung dieses Beitrags im November 2009 ist noch nichts über etwaige Vorarbeiten im federführenden Innenministerium bekannt geworden, derer es aber gewiss bedurft hätte, um eine Verkündung des Gesetzes bis zum April 2009 zu ermöglichen. Wer neun Jahre gebraucht hat, um eine vergleichsweise unproblematische Empfehlung zur Umstellung des Verrechnungssystems zu

bewerkstelligen, dem muss man wohl doch drei Jahre für die Verabschiedung einer grundlegenden Reform zubilligen.

anschaulich und mit Beispielen dargestellt in der Bundestagsdrucksache 16/7461: 9-15.

## Anmerkungen

- 1 Das Zitat entstammt dem Leitsatz des Urteils, das das Aktenzeichen 2BvC 1/07 trägt. Es ist noch nicht in der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) erschienen. Im Folgenden wird es deshalb nach der auf der Homepage des Gerichts veröffentlichten Fassung ([http://www.bverf.de/entscheidungen/cs20080703\\_2bvc000107.html](http://www.bverf.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html)) als „BVerfGE 2008“ unter Angabe der jeweiligen Randnummer zitiert.
- 2 Dabei wird die Zahl der auf die einzelnen Parteien entfallenden Sitze nicht wie bei Hare-Niemeyer durch einen von vornherein feststehenden Divisor ermittelt, sondern durch einen solchen, der sich aus der Teilung der insgesamt zu berücksichtigenden Zweitstimmen durch die Zahl der regulären Sitze (derzeit 598) ergibt. Das Verfahren wird

## Literatur

- Meyer, Hans 1973: Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, Frankfurt/Main.
- Meyer, Hans 1994: Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlaß der Bundestagswahl 1994, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, H. 4, S. 312-362.
- Pehle, Heinrich 1999: Ist das Wahlrecht in Bund und Ländern reformbedürftig? Eine Bilanz seiner Mängel und Ungeheimheiten nach 50 Jahren, in: Gegenwartskunde H.- 2, S. 233-256.
- Schreiber, Wolfgang 2002, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München.

# Die Öffnung des Arbeitsmarktes für Bürger der EU8

Lehren aus Großbritannien

*Roderick Parkes/Markus Gastinger*



Roderick Parkes



Markus Gastinger

## **Zusammenfassung:**

Im Jahre 2004 entschied sich die britische Regierung mit ihren schwedischen und irischen Pendanten für eine vollständige Öffnung des Arbeitsmarktes für Bürger der acht neuen Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteuropa. Seither wurde vor allem das britische Beispiel von den restlichen „alten“ Mitgliedsstaaten bemüht, als es darum ging, eine Kosten-Nutzen-Analyse einer Öffnung ihrer nationalen Arbeitsmärkte zu erstellen. Derartige Analysen basieren jedoch nicht nur auf einem unscharfen Bild der britischen Erfahrung, sondern sind aus heutiger Sicht zu eng gefasst: 2009 können die Mitgliedsstaaten, die ihre Arbeitsmärkte noch nicht vollständig gegenüber den EU8 geöffnet haben, eine letzte Verlängerung bis 2011 laut Vertragstext nicht mehr auf Basis einer simplen Kosten-Nutzen-Abwägung beschließen, sondern nur bei einer „schwerwiegenden Störung“ auf dem nationalen Arbeitsmarkt. Und mit Blick darauf, dass der Arbeitsmarkt im Jahre 2011 unwiderruflich vollständig geöffnet wird, muss die Frage jetzt schon lauten, nicht *ob* sondern *wie* sich die restlichen Mitgliedstaaten auf die Öffnung ihrer Arbeitsmärkte bis zu diesem Datum vorbereiten können. In dieser Hinsicht können sie von den britischen Erfahrungen lernen.

Das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit, das seit 1957 in den Römischen Verträgen als Grundpfeiler der Europäischen Integration verankert ist, wurde bereits bei der Süderweiterung in den 80er Jahren zeitweilig außer Kraft gesetzt. Im Zuge der Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedsstaaten am 1. Mai 2004 entschloss sich der Großteil der EU-15 für eine ähnliche Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Erwerbstätige aus den acht Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL). Die Bürger dieser als „EU-8“ bekannten Gruppe bekamen mit dem Beitritt zur EU damit lediglich in Irland, Schweden und Großbritannien vollen Zugang zu den Arbeitsmärkten.

Diese Einschränkung wurde in drei zeitlich begrenzten Phasen aufgeteilt. In der ersten Phase wurde das Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger der EU-8 in zwölf der fünfzehn „alten“ Mitgliedsstaaten für einen Zeitraum von vorerst zwei Jahren eingeschränkt. Gemäß dem ebenfalls vereinbarten Grundsatz der Reziprozität, der es den EU-8 erlaubte ihren Arbeitsmarkt auf gleiche Weise zu beschränken, entschlossen sich Polen, Slowenien und Ungarn, die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürger der EU15 minus Großbritannien, Irland und Schweden vorerst außer Kraft zu setzen.

Bis Ende April 2006 musste für Phase II erneut die Entscheidung getroffen

werden, ob die Einschränkung für weitere drei Jahre fortgeschrieben werden soll. Der Großteil der alten Mitgliedsstaaten entschloss sich, die Beschränkungen nicht fortzuführen: Das britische Beispiel diente dabei als Beweis, dass ein offener Arbeitsmarkt positive Effekte auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit haben kann. Für eine Beibehaltung in Phase II entschieden sich lediglich fünf alte Mitgliedstaaten – Deutschland, Österreich, Dänemark, Frankreich und Belgien (die „restriktiven 5“ oder „R-5“).

In denjenigen R-5, die sich noch nicht für die Liberalisierung in Phase III entschieden haben, ist das britische „Erfolgsmodell“ mit Hinblick auf die letztmögliche Verlängerung bis 2011 seither kritischer betrachtet worden. Dabei wurde die positive Darstellung der Kosten-Nutzen-Analyse Großbritanniens vor allem mit vier Fragen in Zweifel gezogen: Inwieweit war der überdurchschnittliche wirtschaftliche Aufschwung Großbritanniens in dieser Zeit tatsächlich auf die Zuwanderung aus den EU8 zurückzuführen? Mit welchen sozio-ökonomischen Vorteilen war diese Zuwanderung eigentlich verbunden? Führte die Öffnung des Arbeitsmarktes wirklich zu besseren bilateralen Beziehungen mit den Ländern der EU8? Und auch wenn sich die Liberalisierung aus diesen ‚funktionalen‘ Perspektiven als vorteilhaft erweisen sollte, rechtfertigt sie tatsächlich die Öffnung des britischen Arbeitsmarkts für Zuwanderungsströme in größeren Ausmaßen? Die Debatte dieser Fragen erfolgt in R5-Staaten wie Österreich und Deutschland oftmals auf Grundlage eines unscharfen Bildes der britischen Erfahrungen. Um diesen Staaten eine akkurate Kosten/Nutzen-Abwägung zu ermöglichen, sollen die Kennzahlen des britischen Erfolgsmodells näher untersucht werden.

## 1. Die britische Erfahrung: eine Kosten-Nutzen-Analyse

### 1.1 Ausmaß der Migrationsströme

Im Zeitraum Mai 2004 bis Juni 2008 gab es, der aktuellsten Ausgabe des britischen Innenministeriums *Accession Monitoring Report* zufolge, fast 890.000 Anträge auf Eintragung im britischen *Workers Registration Scheme* (WRS) seitens EU8-Bürger.<sup>1</sup> Dieses System verpflichtet aus der EU8 einreisende Bürger zur Meldung bei den britischen Behörden, wenn sie in Großbritannien eine Arbeit aufnehmen wollten. Für die R5 wirken solche Zahlen erschreckend hoch.

Und dabei ist es durchaus möglich, dass das WRS die tatsächlichen Einwanderungszahlen noch nach unten verzerrt hat: Verschiedene Registrierungssysteme für EU8 Bürger liefen parallel und uneinheitlich. So gab es für in der Landwirtschaft tätige Arbeiter beispielsweise die Möglichkeit, sich alternativ zu registrieren und so der Registrierungspflicht im WRS zu entgehen. Darüber hinaus bestand eine Registrierungspflicht erst nach einer Arbeitsdauer von über einem Monat, was dazu führte, dass die zahlreichen Migranten, die nur für eine sehr kurze Dauer nach Großbritannien zum Arbeiten kamen, durch das System nicht richtig abgebildet wurden.

Auf der anderen Seite gibt es zwei Faktoren, die die Einwanderungszahlen im WRS deutlich nach oben verzerren: Erstens wird heute geschätzt, dass sich zwischen 30% und 40% der im Jahr 2004 im WRS eingetragenen Arbeitnehmer bereits vor dem 1. Mai 2004 in Großbritannien aufgehalten haben. Zweitens müssen sich Arbeitnehmer für jede neue Arbeit neu im WRS eintragen lassen, ohne dass ihr ursprünglicher Antrag gelöscht wird. 850.000 Anträge



stellen also nicht automatisch 850.000 neue Einwanderer dar. Die Zuwanderungsströme waren daher wohl nicht so stark, wie in den R5 oftmals angenommen.

In diesen Zahlen wird zudem der temporäre Charakter dieser Zuwanderungsströme nicht wiedergegeben. Viele Arbeitskräfte aus den EU8 kamen nur für einen abgesteckten Zeitraum, der in 60% der Fälle drei Monate nicht überschritt. Insofern wird geschätzt, dass zwischen 30% und 50% aller eingereisten EU8 Bürger seit Mai 2004 Großbritannien schon wieder verlassen haben könnten.<sup>2</sup> Migranten müssen sich nicht abmelden, wenn sie das Land wieder verlassen.

## 1.2 Wachstumsimpulse

Im Jahreszeitraum März 2007 bis März 2008 haben 97% aller Einwanderer aus den EU8 mehr als 16 (und 87% mehr als 35) Wochenstunden gearbeitet. Diese Kennzahlen blieben seit Mai 2004 praktisch gleich und sind, verglichen mit der sonstigen in Großbritannien ansässigen Bevölkerung, überdurchschnittlich hoch.

Laut Befürwortern einer schnellen Liberalisierung profitiert das Gastland neben dieser durch die Kennzahlen indizierten positiven Arbeitsethik der Zuwanderer vor allem durch die bessere Auslastung der nationalen Kapazitäten durch das „komplementäre“ Qualifikationsprofil der Einwanderer: Einwanderer bringen Qualifikationen, die im einheimischen Arbeitsmarkt fehlen. Dabei wird das Bild des britischen „Erfolgsmodells“ von der Organisation der *Confederation of British Industry* unterstützt. Anfang 2007 gab der Spitzenverband der britischen Arbeitgeberverbände eine Studie in Auftrag, die den negativen Einfluss eines Mangels von Arbeitskräften auf die Wirtschaft aufzeigte. Diese kam zu dem Ergebnis, dass fast die Hälfte der Arbeitgeber ei-

nen eventuellen Arbeitskräftemangel bevorzugt durch zugereiste Arbeitskräfte aus dem EU-Ausland lindern würde.

Dieses positive Bild kommt jedoch mit dem beginnenden Abschwung der wirtschaftlichen Boomphase zunehmend unter Beschuss. In einem Bericht des Wirtschaftsausschusses des britischen Oberhauses werden der Beitrag der (EU und Nicht-EU) Immigranten zum Wirtschaftswachstum bzw. die erfolgreiche Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt zwar nicht *per se* in Abrede gestellt; die Annahme, dass diese Tendenzen als solche zu begrüßen sind, wird jedoch kritisch beleuchtet.<sup>3</sup>

Laut dem Bericht sind die Hauptprofiteure der Zuwanderung Unternehmen und zukünftige Immigranten und nicht die britische Bevölkerung. Das entstandene wirtschaftliche Wachstum nämlich schafft überwiegend derart gestaltete Arbeitsplätze, die in weiterer Folge mehrheitlich von neuen Immigranten eingenommen werden müssten. Die erfolgreiche wirtschaftliche Integration der Zuwanderer ist also im Wesentlichen eine Folge der Befriedigung dieser „künstlichen“ Nachfrage nach ausländischen Arbeitnehmern.

Darüber hinaus arbeitet ein Großteil der Zuwanderer aus den EU8 nicht im elastischen Arbeitsmarkt der Hochqualifizierten sondern in Arbeitsbereichen, wo durchaus eine Gefahr der Verdrängung einheimischer Arbeitnehmer bestehen mag. 27% der Zuwanderer arbeiten überwiegend in produzierenden Unternehmen und sind dabei direkt mit der Herstellung des Produktes beschäftigt. An zweiter und dritter Stelle kommen Lagerarbeiter (8%) und Verpacker (6%).

Diese Zuwanderer haben zwar zum wirtschaftlichen Aufschwung Großbritanniens beigetragen. Die meisten Bürger haben jedoch nicht davon profitiert. Und die Konzentration der ausländischen Arbeitnehmer im „gering qualifizierten“ Sektor des Arbeitsmarktes er-

regt sogar Befürchtungen bezüglich der sozioökonomischen Kosten der Zuwanderung für viele Bürger.

### 1.3 Sozioökonomische Wirkung

Experten zufolge hat der Mindestlohn unerwünschte Auswirkungen im Niedriglohnsegment verhindert, was sicher zu einem guten Teil der umfassenden Informationspolitik der britischen Behörden geschuldet war, die Immigranten penibel über den ihnen zustehenden Mindestlohn aufklärten. Zu einer Verdrängung von einheimischen Arbeitskräften durch Migranten kam es dazu nicht, da diese in der Regel unterschiedliche Qualifikationsprofile aufweisen und daher nicht um dieselben Arbeitsstellen konkurrieren. In den höheren Lohnsegmenten sind die Auswirkungen der liberalen Arbeitsmarktpolitik durchweg positiv. Das Durchschnittseinkommen als aggregierte Größe der gesellschaftlichen Wohlfahrt hat von der Öffnung durchaus profitiert.<sup>4</sup>

Die britische Regierung betont daher die sozialpolitischen Vorteile der Zuwanderung. In der Arbeitskräftezuwanderung erkennt sie bspw. einen Teil zur Lösung ihres demographischen Problems einer alternden Bevölkerung und damit der Sicherung steigender Pensionsleistungen bei gleichzeitiger Abnahme der Anzahl der Erwerbstätigen: Ein höherer Anteil an Erwerbstätigen, die Sozialabgaben zahlen, alimentieren zumindest temporär die aktuellen Pensionszahlungen. Zwischen Mai 2004 und März 2008 stellte die Altersgruppe unter 35 Jahren mit 82% den mit Abstand größten Anteil der Zuwanderer. Lediglich 1% war älter als 55 Jahre. Diese Altersstruktur mag auch erklären, warum nur 7% der eingereisten Arbeitskräfte mit unterhaltsberechtigten Familienangehörigen nach Großbritannien kam.

Die Logik der Regierung in dieser Sache ist keineswegs unumstritten: Ex-

perten werfen ihr vor, sie ignoriere alternative Lösungen zum demographischen Problem, wie bspw. die Erhöhung des Renteneintrittalters, die politisch gesehen durchaus schmerzhafter wären. Vor allem wird aber behauptet, die EU8-Zuwanderer *belasten* ihrerseits den Wohlfahrtsstaat: nach dieser Argumentation werden diejenigen Zuwanderer, die sich permanent in Großbritannien ansiedeln, irgendwann auch Ansprüche ans Rentensystem stellen. Auch diejenigen, die nur für kurze Zeit bleiben, werden nicht ganz ohne staatliche Unterstützung leben können.

Einen guten Eindruck von den mittelbaren sozioökonomischen Kosten der Zuwanderung gewinnt man durch den Blick auf die Beantragung und Verwendung von Sozialversicherungsnummern. Die Anträge auf Kindergeld durch alle EU8 Nationalstaatsangehörigen, beliefen sich zwischen Mai 2004 und März 2008 beispielsweise auf 153.689 – wovon 102.029 Anträge oder 66% positiv beurteilt wurden. Anträge auf Steueranrechnungen beliefen sich im gesamten Zeitraum auf fast 89.000, wovon 66% positiv beschieden wurden. Zum Teil dank ihrer Bereitschaft wieder auszuwandern ist die Arbeitslosigkeit unter den Migranten jedoch niedrig und nur ca. 7% haben auf Leistungen anspruchsfähige Angehörige. Generell scheint eine relativ junge Bevölkerungsgruppe, wie sie der EU8 Block darstellt, vor allem auch an das Gesundheitssystem weniger Ansprüche zu stellen.<sup>5</sup>

Diese „Zuwanderer auf Zeit“ scheinen also den britischen Wohlfahrtsstaat nur wenig zu belasten. Gleichwohl lassen sich die künftigen Ansprüche der auf *Dauer* in Großbritannien angesiedelten Migranten nicht leicht abbilden. Jedoch ist hier der temporäre Charakter des Großteils der Zuwanderung aus den EU8 zu betonen.

## 1.4 Bessere Beziehungen zu den EU8

Die britische Regierung selber war von der Öffnung ihrer Arbeitsmärkte nicht zuletzt deswegen angetan, da sie zu einem besseren Verhältnis zu den Ländern der EU8 führen sollte. Das Potential für eine Neugestaltung der britischen Beziehungen zu einigen der acht MOEL schien gewaltig: Über 500.000 Arbeitsimmigranten zwischen Mai 2004 und März 2008 kamen aus Polen. Die Polen wurden von der 13. größten ausländischen Bevölkerungsgruppe in Großbritannien Anfang 2004, zur größten bis Ende 2007. Relativ große Migrationsbewegungen kamen darüber hinaus aus der Slowakei und Litauen mit jeweils etwa 70.000 Anträgen. Eher bescheiden gestalten sich dagegen die Zahlen aus Estland und Slowenien, mit ca. 6.000 bzw. unter 1.000 nach Großbritannien ausgehenden Arbeitskräften.

Inwiefern die Liberalisierung jedoch tatsächlich mit einer Verbesserung in den Beziehungen zu den Sendestaaten einhergegangen ist, ist unklar. Die Bemühungen der britischen Regierung, die wirtschafts- und sozialpolitischen Vorteile der Zuwanderer auszuschöpfen, haben die Beziehungen eher belastet. Es wurde der Regierung vorgeworfen, sie würde die Zuwanderer als wirtschaftliche Einheiten und nicht als vollwertige europäische Bürger behandeln. Um die einhergehenden sozialpolitischen Vorteile dieser relativ jungen und temporären Bevölkerungsgruppe zu verfestigen sowie um Befürchtungen, dass Immigranten aus Osteuropa vorrangig an der Inanspruchnahme britischer Sozialleistungen interessiert sind (*welfare migration*) entgegenzukommen, trat am 1. Mai 2004 ein spezielles Gesetz in Kraft, das den Zugang von EU8 Bürgern zum Sozialsystem einschränkte. Aus Sicht der EU8 gelten die *Social Security (Habitual Residence) Amendment Regulations* als offene Diskriminierung ihrer Bürger.

Dazu wurde die ambivalente Ausgangslage der EU8 mit Hinblick auf die weitere Liberalisierung der Arbeitsmärkte im Westen Europas in den Überlegungen der britischen Regierung wohl vernachlässigt: Einerseits wollen nationale Regierungen im Osten die Öffnung sowie die Anerkennung ihrer Bürger als vollwertige EU-Bürger, um dies als politischen Erfolg zu verkaufen und mit den zurückgesendeten Devisen die heimische Wirtschaft zu stimulieren. Andererseits können diese Investitionen die heimische Wirtschaft dann nicht langfristig stärken, wenn es an Arbeitskräften fehlt.

Von den drei Staaten der EU8, Polen, Slowenien und Ungarn, die sich zunächst auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit zu einer Einschränkung der Freizügigkeit entschlossen haben, haben zwei Staaten, nämlich Slowenien im Mai 2006 und Polen im Januar 2007, diese Einschränkungen schnell wieder aufgehoben. Polen hat dabei offen zugegeben, dass die Restriktionen mit Hinblick auf die höherwertigen wirtschaftlichen Wachstumsaussichten kontraproduktiv waren.

## 2. Lehren für eine veränderte Ausgangslage: Jenseits der Kosten-Nutzen-Analyse

Eine klare Bilanz lässt sich aus dieser Kosten-Nutzen-Analyse nicht ziehen. Wesentlicher Grund für das unschlüssige Ergebnis ist allerdings das mangelhafte Management der Zuwanderung aus den EU8 durch die britische Regierung: Viele Kosten der Migrationsbewegungen lagen nicht an der Zuwanderung *per se*, sondern an ihrer Regulierung.

Das mangelnde Wissen über die Ausmaße und regionale Aufteilung der Zu-

wanderer haben die Planungsfähigkeit der britischen Regierung durchaus eingeschränkt. Die Regierung konnte die ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Gestaltung der sozial-, wirtschafts- und außenpolitischen Dimensionen der Zuwanderung daher nicht nutzen. Auf Basis der britischen Erfahrungen lassen sich dennoch Lehren ziehen, die in den R5-Staaten derartigen Wissenslücken entgegenzutreten könnten.

Dabei ist es wichtig, sich den weiteren politischen Kontext für die alten Mitgliedstaaten bewusst zu machen, in dem über eine Öffnung oder weitere Exklusivität des Arbeitsmarktes für Bürger der EU8 in Phase III bis 2011 entschieden wird. Vom Wortlaut der Beitrittsverträge her ist eine Verlängerung der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU8 nicht mehr auf Grund einer einfachen Abwägung von Kosten und Nutzen möglich, sondern muss gegenüber der EU Kommission auf dem nationalen Arbeitsmarkt oder der Gefahr derartigen Störungen“ begründet werden. Bis spätestens 1. Mai 2011 werden dann schließlich unwiderprüflich alle Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU25 fallen.

Die alles umspannende Frage ist daher nicht, *ob* der Arbeitsmarkt für Bürger der EU8 weiter geschlossen bleiben soll, sondern *wie* der Arbeitsmarkt am schonendsten geöffnet werden kann.

## 2.1 Sozioökonomische Kosten lindern

Unzureichende Informationen über das Ausmaß der Zuwanderung sowie die Erwartungen und Bedürfnisse der ausländischen Arbeitnehmer verhinderten die britischen Bemühungen, das sozioökonomische Potential der Zuwanderer auszuschöpfen. Stattdessen wurden öffentliche Einrichtungen wie das lokale Schulsystem oder das Transport-

wesen schnell überfordert. Besondere Probleme kamen in der Frage der sozialen Integration der Arbeitnehmer und ihrer Kinder auf: Inwiefern sollte die Regierung in die Sprachfähigkeiten der Einwanderer und damit ihre langfristige soziale Integration investieren, wenn diese bald wieder ausreisen würden?

Dahingehend können die R5 Hinweise über den zu erwartenden Charakter der Zuwanderung aus der britischen Erfahrung gewinnen: Während der überwiegende Teil der EU8-Zuwanderer in Großbritannien nur weniger als drei Monate für den Arbeitsaufenthalt eingeplant hat, planen nur 4% einen Aufenthalt zwischen einem und zwei Jahren. Weitere 8% planen ihren Aufenthalt für einen Zeitraum von über 2 Jahren. Einen Aufenthalt über 12 Monate, der die Schwelle auf zusätzliche Ansprüche aus dem britischen Sozialsystem bildet, haben damit insgesamt nur 12% aller Einreisenden angestrebt. Eine relativ große Gruppe von 24% machte jedoch keine näheren Angaben zum geplanten Aufenthaltszeitraum.

Was das Ausmaß der Zuwanderung nach den R5 angeht, dürfte sich das Reservoir an potentiellen Migranten aus dem Osten seit dem 1. Mai 2004 vermindert haben. Der Wohlstandsunterschied zwischen dem Westen und den EU8 hat sich dank des überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums in den neuen Mitgliedsländern verringert, was die Migrationsbereitschaft *ceteris paribus* ebenfalls sinken lassen sollte. Hinzu kommt, dass wegen sinkender Geburtenraten in den EU8 seit Mitte der 80er Jahre der Pool an potentiellen Migranten auch zukünftig voraussichtlich sinkt. In Großbritannien waren 82% der zwischen Mai 2004 und März 2008 registrierten Einwanderer zwischen 18 und 34 Jahren alt. Weiterhin hat sich der Strom an Arbeitsmigranten aus den EU8 seit 1. Mai 2006 kontinuierlich auf eine breitere Basis der möglichen Einreiseländer aufgeteilt. Ein guter Teil des polnischen Migrationspotentials ist be-

reits heute in den R5 integriert. So schätzte das polnische statistische Zentralamt (CSO) im Jahr 2006, dass sich etwa 30% der im Ausland arbeiteten Polen in Großbritannien und 23% in Deutschland aufhielten.

## 2.2 Wirtschaftsimpulse fördern

Es gelang der britischen Regierung nicht, die Zuwanderung aus den MOEL-Staaten so zu gestalten, dass das einheimische Qualifikationsprofil optimal ergänzt wurde. In Form von Informationskampagnen und anderen „weichen“ Mechanismen gab es aber trotz Liberalisierung eine ganze Reihe an Möglichkeiten, die Zuwanderung aus den EU8 zu steuern.

Schließlich lag das Problem nicht an der mangelnden Qualifikation der Einreisenden: Eine Umfrage unter 900 EU8-Immigranten, durchgeführt von der *Fife Research Co-ordination Group*, einer in Schottland ansässigen Stadtratsagentur, kam zu dem Ergebnis, dass etwa 30% der Immigranten einen Universitätsabschluss aus ihrem Heimatland mitbrachten. Weitere 22% hatten eine Qualifikation, die in etwa dem Niveau des Vordiploms oder *Bachelors* entspricht (undergraduate level of qualification). Dennoch fanden Immigranten mit akademischem Abschluss oft nur Arbeit, die weit unter ihrem Qualifikationsprofil lag.<sup>6</sup>

Eine partielle Ausnahme dieses Problems der Überqualifizierung bildeten lediglich Immigranten mit abgeschlossener Berufsausbildung und Absolventen von technischen Studiengängen. Auch hier wären jedoch Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt zu begrüßen. Barrieren wie mangelnde Sprachkenntnisse bzw. nicht anerkannte Qualifikationen sind zu überwinden.

## 2.3 Die außenpolitische Dimension miteinbeziehen

Die ambivalente Ausgangslage der EU8 führt dazu, dass es den R-5 schwer fallen wird, die Beziehungen mit den MOEL durch die Liberalisierung zu verbessern. Diese haben ein Interesse an Liberalisierung und gleichzeitig auch am Halten der besten einheimischen Köpfe. Die kurzfristige Ausbeutung der EU8-Zuwanderer für sozialpolitische bzw. wirtschaftliche Zwecke (*Social Security Amendment Regulations*) muss die MOEL empören; doch würden großzügige Maßnahmen zur langfristigen Integration ihrer Bürger in westeuropäischen Staaten gegen die wirtschaftlichen und demographischen Interessen der EU8 wirken. Um die Liberalisierung möglichst reibungslos zu gestalten, müssen die R-5-Staaten diese ambivalente Position der MOEL-Staaten berücksichtigen: Die R-5 müssten den symbolischen Anspruch der MOEL-Staaten auf die Gleichberechtigung ihrer Bürger bestätigen, dabei aber das „harte“ Interesse der MOEL an ihrer langfristigen sozioökonomischen Weiterentwicklung in Kauf nehmen.

Auch die breitere außenpolitische Dimension der Liberalisierung darf nicht aus dem Blick geraten. Hier ist Großbritannien kein Vorbild. Die britische Regierung hat sich entschieden, den Bedarf nach niedrigqualifizierten ausländischen Arbeitnehmern fast allein durch Zuwanderung von den neuen Mitgliedstaaten zu sättigen. Der bereits erwähnte Bericht des britischen Oberhauses zieht dabei in Zweifel, dass sich „Drittstaatler“ einfach durch EU-Bürger ersetzen lassen: Arbeitsimmigranten aus Drittstaaten bleiben relativ attraktiv für Arbeitgeber, da deren Arbeitsmarktzugang in hohem Maße vom Arbeitgeber abhängt und diese sich dadurch stärker an diesen gebunden sehen. Sollte die Regierung nichtsdestotrotz bei dieser Entscheidung bleiben, könnten außen- und entwicklungspolitische Ziele unter-

gehen: Entwicklungsländer, die bisher viele Migranten nach Großbritannien entsandten, werden nicht mehr von der positiven wirtschaftlichen Dynamik profitieren, die diese auslösen kann.

## 2.4 Das Ausmaß der Zuwanderung messen

Ein obligatorisches Arbeitnehmerregistrierungssystem wie in Großbritannien das WRS hat den Vorteil, dass relativ verlässliche Daten über die Migrationsströme gesammelt werden können. Dadurch eröffnet sich die Möglichkeit, die Arbeitnehmerfreizügigkeit in diesen Bereichen doch noch bis 1. Mai 2011 außer Kraft zu setzen, falls sich auf bestimmte Berufsgruppen besonders negative Auswirkungen zeigen sollten.

Andere Staaten könnten dabei von den Mängeln des WRS in Großbritannien lernen: Es könnte eine Registrierung von dem ersten Arbeitstag an obligatorisch gemacht werden, um auch die kurzen Migrationsströme von unter einem Monat bzw. Pendlerbewegungen zu erfassen. Arbeitgeber könnten dazu verpflichtet werden, das Profil des EU8 Arbeitnehmers auf die korrekte Eintragung hin zu überprüfen. Wird der Arbeitgeber gewechselt, muss der EU8 Bürger die Information im Internet innerhalb von 24 Stunden aktualisieren. Veränderungen sind damit zeitnah für die zuständigen nationalen Behörden nachvollziehbar. Die übliche Antragsgebühr könnte als Kautionszahlung werden, die beim Verlassen des Landes (oder spätestens 2011) wieder ausbezahlt wird. Damit wäre sichergestellt, dass sich Arbeitnehmer auch wieder abmelden, wenn sie ihre Arbeit und das Land verlassen.

Nach dem 1. Mai 2011 ist allerdings ein solches Registrierungssystem für EU Staatsangehörige, egal welchen Qualifikationsprofils, unzulässig. Nationale Regierungen der R-5 hätten damit die Möglichkeit der Einflussnahme

und Steuerung auf die vollständige Öffnung über diese Methode verloren.

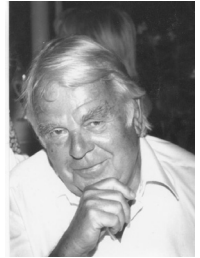
## Anmerkungen

- 1 Home Office (2008) Accession Monitoring Report, May 2004 - June 2008. Abrufbar unter [http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession\\_monitoring\\_report/report16/may04jun08.pdf?view=Binary](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession_monitoring_report/report16/may04jun08.pdf?view=Binary) (letzter Zugriff: 26.09.2008)
- 2 Naomi Pollard, Maria Latorre, Dhananjayan Sriskandarajah (2008) Floodgates or turnstiles? Post-EU enlargement migration flows to (and from) the UK. IPPR Report, S. 19.
- 3 House of Lords (2008) The Economic Impact of Immigration. HL Paper 82-I. Abrufbar unter <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeconaf/82/82.pdf> (letzter Zugriff: 26.09.2008)
- 4 Christian Dustmann, Tommaso Frattini, Ian Preston (2007) A study of migrant workers and the national minimum wage and enforcement issues that arise. Report commissioned by the Low Pay Commission. Abrufbar unter <http://www.econ.ucl.ac.uk/cream/pages/LPC.pdf> (letzter Zugriff: 26.09.2008)
- 5 Home Office (2008) Accession Monitoring Report, May 2004 - March 2008. Abrufbar unter [http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession\\_monitoring\\_report/report15/may04mar08.pdf?view=Binary](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/accession_monitoring_report/report15/may04mar08.pdf?view=Binary) (letzter Zugriff: 26.09.2008)
- 6 Fife Research Coordination Group (2008) Migrant Workers in Fife Survey 2007. Abrufbar unter [www.fifedirect.org.uk/uploadfiles/publications/c64\\_MigrantWorkersSurveyKnowFifeFindingsV1\\_2.pdf](http://www.fifedirect.org.uk/uploadfiles/publications/c64_MigrantWorkersSurveyKnowFifeFindingsV1_2.pdf) (letzter Zugriff: 26.09.2008)

# Vom „Hüter der Währung“ zum Retter des Finanzsystems

Zur veränderten Rolle der Zentralbank in der Finanzkrise\*

*Hans-Hermann Hartwich*



Hans-Hermann  
Hartwich

## Einleitung

Spätsommer und Herbst des Jahres 2008 waren ökonomisch durch weltweite Finanzkrisen – Kreditkrise, Bankenkrise, Immobilienkrise – gekennzeichnet, die manchen Zeitgenossen das Ende des amerikanischen Kapitalismus einzuläuten schienen. Eine vertiefende Betrachtung schien dringlich geboten. Aber immer neue Zusammenbrüche und immer weiter gehende, bisherige und bewährte Strukturen durchbrechende Hilfs- und Sanierungspläne machten einen systematisierenden Durchblick unmöglich. Zugleich kam es – von den Medien weitgehend unbeachtet – zu einigen wichtigen Veränderungen im Bereich der Zentralbanken, insbesondere der USA und Europas. Die Fragestellung dieses Beitrages lautet deshalb: Wurden die Zentralbanken durch den verheerenden Verfall der Geldmärkte zu Aktivitäten gezwungen, die mit ihren klassischen Aufgaben kaum noch in Einklang zu bringen waren und sie nolens volens in die Rolle von Marktteilnehmern, ja Marktgestaltern, drängten? Diese Frage ist auch für die Wirtschaftslehre, in der das Notenbankwesen und das Geldsystem eine zentrale Rolle spielen, von Bedeutung.

Zentralbanken wie das Federal Reserve System („Fed“) in den USA und die Europäische Zentralbank (EZB) gelten gemeinhin als „Hüter der Währung“. Sie besitzen das Monopol auf die Ausgabe von Zahlungsmitteln. Sie bestimmen unabhängig von politischen Interessen die Bedingungen, unter denen Banken Banknoten und Kredite für ihre Geschäfte erhalten. Ihre Geld- und Kreditpolitik orientiert sich an der „Sicherung der Währung“, worunter Bundesbank und EZB stets an erster Stelle stabiles Geld, also die Vermeidung inflationärer Ausweitungen der Zahlungsmittel bei optimaler Ausstattung der Wirtschaft mit Zahlungsmitteln verstehen. Als Teil dieses Systems hat in der Bundesrepublik die Deutsche Bundesbank zusätzlich und neben der Bundesanstalt für Finanzsicherung (Bafin) die Aufgabe der Finanzaufsicht über das private Bankwesen.

In der amerikanisch-europäischen Finanzkrise scheinen nun die „Fed“ ebenso wie die EZB/Bundesbank eine neue Rolle einzunehmen, die häufig als Feuerwehr-Funktion bezeichnet wird, aber über die Funktion eines „letzten Ankers“ hinausgeht.

---

\* abgeschlossen Mitte Oktober 2008

## Von der Inflationbekämpfung zur Liquiditätssicherung

Noch im Frühjahr dieses Jahres hieß es, die EZB werde wegen der Inflationsgefahren – die „Inflationsrate“ in der EU war auf 3,2% gestiegen – die Leitzinsen bald und ungeachtet der sich am Horizont abzeichnenden Konjunkturflaute anheben. Sie tat es dann zunächst nicht, weil sie auf die großen Schwierigkeiten der USA mit der sich anbahnenden Kreditkrise Rücksicht nahm (s. Kolumne in: GWP 2/08, S. 181-186, 182). Im Juli 2008 entschloss sie sich dann aber doch anders und erhöhte die Leitzinsen um 0,25 Punkte auf 4,25 Prozent.

Im Spätsommer waren die Inflationsgefahren noch keineswegs gebannt. Die EZB „erkennt weiter eine starke Grunddynamik des Geldmengenwachstums“ (FAZ v.10.10.08). Dennoch vollzogen die EZB mit den nationalen Notenbanken im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB), die amerikanische Notenbank Fed, die britische Bank of England und weitere Zentralbanken eine radikale Wende. Sie senkten ihre jeweiligen Leitzinsen um einen halben Prozentpunkt mit dem Ziel, Liquidität in Milliardenhöhe in die Märkte zu pumpen, um „systemischen“ Gefährdungen des Finanzsystems zu begegnen. Die Zentralbanken hatten damit realiter eine neue Funktion übernommen. Statt über die Stabilität der Währung zu wachen und kreditpolitische Steuerungen vorzunehmen, waren sie in zunehmendem Maße aktiv in das operative Geschäftsgebaren der privaten Finanzinstitute eingestiegen.

### Die Fragen

So stellten sich vor dem Chaos, zu dem sich die weltweite Finanzkrise zunehmend entwickelte, einige grundsätzliche

Fragen, auf die ungeachtet weiterer explosiver Verläufe der Krise aufmerksam gemacht werden soll.

Wie agierten die EZB und andere Zentralbanken in der Krise des privaten Bankwesens? Welche Interventionen unternahmen sie und wo? Wie sind diese Interventionen im Lichte der Geldschöpfungskraft einer Zentralbank zu beurteilen? Haben EZB und noch mehr die „Fed“ in den USA die Grenze zwischen originärer Geldpolitik und liquiditätsorientierter Systemrettung überschritten?

Nochmals zum Ausgangspunkt: Am 3. Juli 2008 erhöhte die EZB entgegen den Ratschlägen vieler Experten den Leitzins von 4% auf 4,25%. Die EZB begründete den Schritt mit der Notwendigkeit, die Währung gegen die offensichtlichen Inflationsgefahren zu sichern. EZB-Präsident Trichet hob hervor, dass die Zentralbank vor allem sogenannte „Zweitrundeneffekte“ verhindern wollte. An den Preisen für Öl und andere Rohstoffe könne man nichts ändern. Aber die Preise für Dienstleistungen oder Löhne dürften nicht zusätzlich das zu hohe Niveau der Inflation weitertragen. Seine öffentliche Botschaft lautete: „Inflation ist die Sorge Nummer eins der Bürger“ (SZ vom 4.7.08). Gegenüber den Kritikern betonte er, die EZB sei mit großem Selbstbewusstsein unabhängig. Auch nach dem Maastricht-Vertrag sollten die Regierungen nicht versuchen, den EZB-Rat zu beeinflussen. Die Kritiker hatten insbesondere den bevorstehenden Konjunkturabschwung im Auge und hielten deshalb die Leitzinserhöhung für kontraproduktiv.

### Die Hypo Real Estate-Pleite

Keine drei Monate später und nachdem zuvor schon wochenlang die amerikanische Finanzkrise immer größere Ausmaße angenommen hatte, wandten sich



in Deutschland der deutsche Bundesbankpräsident Weber (Präsident der Deutschen Bundesbank und damit Mitglied im EZB-Rat) sowie der Präsident der Finanzmarktaufsicht Bafin, Sanio, in einem dringlichen Schreiben an den Bundesfinanzminister und warnten vor einem Zusammenbruch des deutschen Kapitalmarktes, wenn nicht eine sofortige Insolvenz des Münchener Immobilienfinanzierers Hypo Real Estate verhindert werde. Entgegen den Erwartungen von Trichet im Juli, dass die Rekapitalisierung der Banken im Euro-Raum mit den Verlusten im Einklang stehe, wurde nun der direkte Staatseingriff gefordert.

Noch beschränkte sich die Stellungnahme der Bundesbank in Deutschland auf Warnung und Beratung, die sich aus ihrer originären Funktion in der Finanzaufsicht ergaben. Allerdings besagte das von Bundesbank und Bafin vorgeschlagene Hilfspaket, dass der Immobilienfinanzierer für einen Rettungskredit von 35 Mrd. € Anteile seiner vier operativen Tochtergesellschaften als Sicherheit verpfänden müsse. Falls die Immobilienbank den Kredit später nicht zurückzahlen könne, drohe der Verkauf der Tochtergesellschaften. Die Verpfändung wurde für notwendig gehalten, weil es sonst zu einer „ordnungspolitisch nicht vertretbaren Schonung der Vermögensposition der Aktionäre“ der HRE käme. Diese Stellungnahme stand hinter der kritisierten Ankündigung des Finanzministers Steinbrück von einer „geordneten Abwicklung“ von Hypo Real Estate. Die von der HRE für den Kredit anfänglich tatsächlich aufgebrauchten Sicherheitsleistungen in Form von Wertpapieren und Kreditforderungen waren dann allerdings weniger wert als von Bundesbank und Bafin gefordert.

Explizit und implizit wurden die Bundesbank und die Bafin von der Furcht vor einer „systemischen“ Krise geleitet. Ein Zusammenbruch der Hypo Real Estate würde angesichts der Größe die-

ses Immobilienfinanzierers einen Dominoeffekt auslösen, der den gesamten deutschen Kapitalmarkt sowie auch die Sozialversicherungssysteme beschädigen könnte. Gefährdet seien auch die öffentlichen Banken und Landesbanken. Diese Stellungnahme der Bundesbank und der Bafin erzeugte auf der einen Seite einen erheblichen Druck auf die Bundesregierung, eine Milliardenbürgschaft zu übernehmen. Andererseits bedeutete sie eine politische Entlastung für die Regierung, weil sie sich gegenüber der Kritik an ihrem Vorgehen auf die dringlichen Vorstellungen der angesehenen Fachbehörden beziehen konnte.

Eine knappe Woche später offenbarte sich das wahre Ausmaß der Pleite. Die Hypo Real Estate war insolvent. Die Bafin hätte, wenn es nicht rechtzeitig einen weiteren Rettungsplan geben würde, dem in akute Geldnot geratenen Immobilienfinanzierer den weiteren Geschäftsbetrieb untersagen müssen. Dies wurde mit einer Erhöhung des Notkredits von 35 auf 50 Mrd. € verhindert. Die Bürgschaft des Bundes von 35 Mrd. € wurde nicht erhöht. Die zusätzlichen 15 Mrd. € sollte ein Bankenkonsortium aufbringen. „Die anderen 20 Mrd. Euro stellt die Bundesbank“. Die HRE musste nun als Sicherheit u.a. alle vier operativen Tochtergesellschaften verpfänden.

## Die Deutsche Bundesbank im ESZB

An dieser Stelle musste die Europäische Zentralbank in die deutschen Sanierungspläne einbezogen werden. Denn die Deutsche Bundesbank kann als Teil des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) keine Verpflichtungen eingehen. So war für die weitere Entwicklung wichtig, dass die EZB bereit war, Papiere aus dem Sicherheitsstock der HRE zu akzeptieren, die bisher

nicht für Notenbank-Geschäfte zugelassen waren. Die Sicherheiten wurden auf diese Weise aufgewertet.

Diese Struktur der Entscheidungsbildung bedeutet, dass die ersten Aussagen der Bundeskanzlerin problematisch waren, dass jedes Land für sich entsprechend seinen Bedürfnissen agieren müsse. Auf der anderen Seite kann die EZB nicht einfach in die ihr angeschlossenen Nationalstaaten hineinregieren, um das Finanzsystem zu retten. Sie bedarf der Zustimmung der Regierungen. Und damit wäre man doch beim Zwang zu einer gemeinsamen Lösung. Diese aber würde nicht für die gesamte Europäische Union gelten können. Denn die EZB hat direkte Steuerungsmacht nur im Rahmen des Eurosystems, also gegenüber den Eurostaaten. Diverse EU-Staaten gehören aber nicht zum Eurosystem, wenn auch ihre Währungen mehr oder weniger an den Euro angebunden sind. In diesem Fall müsste die EU-Kommission handeln. Diese hat aber gar keine Zuständigkeit. Im Mittelpunkt jeder künftigen Neuordnung der Finanz- und Geldsysteme stehen deshalb allein die im europäischen Währungssystem verbundenen Staaten. Aber sie sind eben auch „verbunden“. Sie müssen – soweit die Zentralbankzuständigkeiten für die Geld- und Kreditpolitik berührt sind – im Zentralbankrat der EZB gemeinsam handeln. Zur Zeit scheint es, als sei dies manchen Regierungen noch nicht ganz klar. Möglicherweise war sich auch die Bundeskanzlerin dieser Besonderheit nicht bewusst, als sie sich anfangs gegen zentrale Krisenlösungen der EU und für ein nationales Krisenmanagement aussprach.

Die Deutsche Bundesbank bedurfte also für die Auffangmaßnahmen bei der Hypo Real Estate und selbstverständlich für alle weiteren Verpflichtungen der Zustimmung der EZB. Diese stellte für Deutschland eine Kredittranche von 35 Mrd. € zur Zwischenfinanzierung bereit. Die Mittel galten als voll abgesi-

chert durch die Bürgschaft des Bundes und des Finanzsektors. Später sollte an der Stelle der Zwischenfinanzierung eine Zweckgesellschaft stehen, die die HRE stützen und ihr die Kredite ausreichen sollte. An der Absicherung ändert sich dadurch nichts.

## Notenbanken und Geschäftsbanken

Was bedeutet es eigentlich, wenn die autonome Europäische Zentralbank Kredite für Geschäftsbanken „bereitstellt“ und Banksicherheiten akzeptiert, die sie bisher ablehnte? Geschäftsbanken erhalten von der Notenbank Kredite, für die sie in der Regel erstklassige Wertpapiere wie Staatsanleihen hinterlegen müssen (Einlagen). Die Laufzeit dieser Kredite beträgt zumeist eine Woche. Sie werden immer wieder erneuert. Für diesen Kredit müssen die Geschäftsbanken den Leitzins zahlen. Laufzeiten sind auch ein Monat oder bei Bedarf noch längere Zeiten.

Die Geldzu- und Geldabflüsse bei den Geschäftsbanken schlagen sich in ihrem Saldo bei der Notenbank nieder. Neben der durch den Leitzins bestimmten Offenmarktpolitik erlässt die Notenbank für die einzelnen Banken Vorschriften über die Qualität und die Höhe der bei ihr zu unterhaltenden Einlagen, die Mindestreserven. Manche Banken benötigen bei diesen Geschäften gelegentlich zusätzliche Einlagen, während andere kurzfristig mehr Geld bei der Notenbank unterhalten als vorgeschrieben. Am Geldmarkt leihen diese Banken deshalb kurzfristig, etwa für einen Tag, Geld an jene aus, die zusätzliche Einlagen benötigen. Soweit der Normalfall.

In der Krise greift Misstrauen um sich, und die Banken leihen sich gegenseitig kein Geld mehr. Geschäftsbanken mit zu geringen Einlagen können so in Zahlungsschwierigkeiten geraten. In

dieser Art Finanzkrise bietet die Notenbank befristet zusätzliche Einlagen gegen Kredit an. Dafür müssen die Banken Wertpapiere verpfänden. Derartige Sondergeschäfte sind an sich eine Art Geldschöpfung. Da sie aber nur getätigt werden, bis der Geldmarkt wieder funktioniert, kommt es nicht zu einer permanenten Geldschöpfung. Besteht die Notenbank auf Pfändern für die zusätzlichen Kreditgeschäfte, wird das Volumen der „Geldschöpfung“ durch das Volumen der zur Verfügung stehenden Pfänder begrenzt. Die Notenbank kann aber auch Kreditgeschäfte ohne Pfänder betreiben, dann gibt es keine Grenze für die Zuteilung von zusätzlichem Geld an die Geschäftsbanken.

Man sieht, dass die Grenze zwischen Kreditleichterungen und Kreditschöpfung fließend wird. Und natürlich ist offensichtlich, dass in der Krise zusätzliches Geld in den Kreislauf kommt, obwohl die inflationistischen Gefahren eigentlich immer noch nicht gebannt sind.

In der gegenwärtigen Finanzkrise gingen die westlichen Zentralbanken noch einen Schritt weiter: Sie senkten den Leitzins, der nun in den USA 1,5 Prozent betrug und bei einer Absenkung um 0,5 Prozent durch die EZB im Euro-Raum 3,75%. Um einen halben Prozentpunkt senkten auch die Zentralbanken von Großbritannien, Kanada, Schweden und der Schweiz ihren Leitzins. Das alles bedeutet: Kreditleichterungen für die Geschäftsbanken.

Noch weiter ging es in den USA. Das Federal Reserve System begann, auch normalen Unternehmen, also nicht nur Banken, kurzfristige Kredite abzu kaufen. Es konnte sich dabei auf eine Vollmacht aus den dreißiger Jahren berufen! Die Begrenzungen der Geldpolitik der Zentralbank schienen in den USA so gut wie gänzlich aufgehoben zu sein. Die Geldpolitik war so atemlos geworden, dass sie allein kein Vertrauen mehr schuf.

## Die EZB als „Marktgestalter“ in Europa

In Europa schien zu diesem Zeitpunkt noch unentschieden zu sein, wie weit Liquiditätshilfen und Zinssenkungen die Geldmärkte stabilisieren konnten. Aber dann (ab 16. Oktober) ging auch die EZB „aufs Ganze“. Um die Zinsen herabzudrücken, stellte sie den Banken praktisch fast jeden beliebigen Kredit für drei oder sechs Monate gegen einen festen, niedrigeren, Zinssatz und gegen Pfänder zur Verfügung. Da hatte die FAZ schon 14 Tage zuvor recht, als sie feststellte, dass auch die EZB scharf an der Grenze zum „Marktgestalter“ operiert. Die EZB sei in gewisser Weise zur zentralen Gegenpartei am Geldmarkt geworden. Die Geschäftsbanken parkten Geld lieber zum niedrigeren Einlagensatz von 3,25% bei der Notenbank als es zu einem höheren Satz an andere Banken zu verleihen. Die FAZ nannte dies die „Doppelrolle als Pfandleiher und als Einlagenbank“ (4.10.08). Die Zentralbank war zur zentralen Schaltstelle im Geldkreislauf geworden.

Dies geht über die ursprüngliche Funktion einer „Hüterin der Währung“ hinaus. Der Versuch, die faktische Kontrolle über ihre Geldpolitik zu behalten, zwang sie zu Liquiditätshilfen, deren Folgen aus dem Ruder laufen könnten. Um die Zinsen für längerfristige Interbanken-Kredite weiter nach unten zu schleusen, akzeptierte sie zusätzliche Wertpapiere als Pfand.

Aber allen Bemühungen der Zentralbank zum Trotz, eine Gesundung des Geldmarktes lag nicht in ihrer Macht. Dazu gehört das Vertrauen der Geschäftsbanken untereinander. Das Vertrauen zur Zentralbank allein hilft nicht. Wie die klassische Regel von J.M. Keynes besagt, kann man durch günstige Kreditbedingungen die Unternehmen gleichsam (wie Pferde) „zur Tränke“ führen. Aber saufen müssen sie allein. Auch die Geschäftsbanken können al-

lein durch Kreditbedingungen und Leitzinssenkungen angelockt werden. Aber Vertrauen untereinander fassen, das müssen sie von sich aus. Ein ähnliches Vertrauensproblem stellte sich vermutlich kurz nach der Verabschiedung der milliardenschweren Hilfsangebote des Staates. Die Privatbanken weigerten sich unter Führung der Deutschen Bank, die Hilfen anzunehmen, weil sie nicht nur um ihren Ruf fürchteten, sondern wohl nicht zuletzt auch deshalb, weil sie mit den Bedingungen, insbesondere den Grenzen für die Vorstandsgehälter, nicht einverstanden waren.

Nun mag die EZB immer noch behaupten, ihre Interventionen mittels kurzfristiger Liquiditätshilfen an Geschäftsbanken und ihre Geldpolitik, die sich gegen Inflationsgefahren richtet, seien zweierlei, also zu trennen. Aber es fällt schwer, die Grenzl意思 zu erkennen. Für die USA ist es de facto unmöglich.

## Die Rolle der deutschen Regierung in der Finanzkrise

Die Bundesregierung versuchte, den Interbankenhandel am Geldmarkt dadurch zu beleben, dass sie anbot, sich für die dort von Bank zu Bank vergebenen Kredite zu verbürgen. So konnte der Kreditgeber sicher sein, dass er sein Kapital in jedem Fall zurückbekommt. Diese Garantie für Refinanzierungsinstrumente in Höhe von 400 Mrd. € setzten eine deutliche Ausweitung des Bürgschaftsrahmens des Bundeshaushalts durch den Bundestag voraus (haushaltsrechtliche Vorsorge in Höhe von 5% der Garantiesumme = 20 Mrd. €). Das Parlament musste dieser Aktion zustimmen.

Nach dem Plan des Bundesfinanzministers von Mitte Oktober 2008 stellte der Staat den Banken und Versicherungen neben den Bürgschaften auch direkt Liquidität durch Übernahme von Problempapieren und gegen Aktien

in Höhe von insgesamt 80 Mrd. € bereit. Der Staat würde vorübergehend Anteilseigner, ohne einen Anspruch auf Mitsprache im Unternehmen zu erheben. Eine Verstaatlichung durch ein eigenes unternehmerisches Agieren des Staates in solchen Fällen wie in England sollte es in Deutschland nicht geben. Die Politik wird dann also aushandeln müssen, wie weit und in welcher Form sie auf die Unternehmensführung Einfluss nehmen will. Die diskutierte Begrenzung der Managergehälter scheint ein allzu dürftiges Äquivalent für die staatliche Geldspritze zu sein..

Das durch Bundestag und Bundesrat in einer einzigen Woche beschlossene „Finanzmarktstabilisierungsgesetz“ wurde haushaltsrechtlich durch eine Rechtsverordnung ergänzt, die die staatliche Finanzierung in einem „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ regelt. Hierbei handelt es sich um einen Nebenhaushalt, (wie der „Erblastentilgungsfonds“ neben dem Bundeshaushalt) mit einem Volumen von maximal 100 Mrd. € (20 plus 80 Mrd. €). Der neue Fonds wird durch eine neue Anstalt öffentlichen Rechts, die „Finanzmarktstabilisierungsanstalt“ verwaltet. Hier wird über die Anträge der Finanzinstitute entschieden. Diese neue „Anstalt“ wurde bezeichnenderweise bei der Deutschen Bundesbank eingerichtet, obwohl sie organisatorisch von dieser getrennt ist und die Notenbank auch nicht direkt in die Entscheidungen einbezogen ist.

## Resümee

Die Zentralbank ist also sowohl als EZB als auch als Deutsche Bundesbank eng in das vom Staat geschaffene Stabilisierungsnetz für die Geschäftsbanken eingebunden. Damit stellt sich die Frage, inwieweit die notwendige Entscheidungsfreiheit in der Versorgung der Wirtschaft mit Zahlungsmitteln einerseits, in der Sicherung einer stabilen

Währung andererseits noch gewährleistet ist. Als Folge der Finanzkrise ist jedenfalls die EZB (und die amerikanische Fed) vordringlich damit beschäftigt, Liquidität in das Bankensystem zu pumpen. Von der Stabilität der Währung, inflationären Gefahren etc. spricht niemand. Nach Ansicht der Financial Times (13.10.08) rechnen Mitte Oktober sogar viele Ökonomen damit, dass die EZB versuchen werde, die Märkte durch weitere Zinssenkungen zu stabilisieren, um die allseits erwarteten Rezessionen aufzufangen. Die Bank hat sich aber bislang keineswegs in diesem Sinne geäußert. Es wäre für die EZB ja auch fast revolutionär, wenn sie erstmals dazu übergehen würde, Zinssenkungen und Liquiditätsförderung aus konjunkturpolitischen Gründen vorzunehmen. Dies wäre gegebenenfalls zwar wünschenswert, verstieße aber gegen alle bisherigen Zielsetzungen der Geld- und Kreditpolitik der EZB. Wenn eine solche Absicht den Aktivitäten der Zentralbank also nicht unterstellt werden kann, dann bleibt nur das Resümee, dass die Europäische Zentralbank durch die Finanzkrise in eine Rolle gedrängt wurde, die ihre viel gerühmte Autonomie nachhaltig schädigen könnte. Diese Feststellung führt allerdings auch zu einer weitergehenden Frage: Gab es Alternativen zur Rettung des Finanzsystems? Gegenwärtig lassen sich keine erkennen. Vielmehr drängt sich eher die Erkenntnis auf, dass EZB und Bundesbank verantwortlich gehandelt haben.

## Ein Nachwort

Immer wieder wurde der verheerende Verlauf der Großen Depression von 1929 bis 1933, der ein Börsencrash vorausging und die eine Finanz- und Bankenkrise einschloss, als negatives Vorbild für die Finanzkrise von 2008 beschworen. So verständlich derartige Rückbesinnungen sind, in diesem Fall liegen entscheidende Unterschiede in den allgemeinen Bedingungen der heutigen Weltwirtschaft. In der Großen Depression misstrauten sich nicht nur die Banken und Unternehmen. Vielmehr agierten auch die nationalen Zentralbanken und Regierungen isoliert bzw. gegeneinander. Heute hingegen ist genau das Gegenteil der Fall. Die Zentralbanken und Staaten kooperieren. Sie eint das Interesse, einen Zusammenbruch internationaler Finanzsysteme und Kooperationen zu vermeiden und die Krise so schnell wie möglich zu überwinden. Hinzu kommt als stabilisierendes Element, dass damals weite Teile der Welt als Kolonien und unterentwickelte Gebiete zum Teil Auslöser der (Rohstoff-)Krise waren, während heute die sogenannten Schwellenländer wie Brasilien, Russland, Indien und China mit ihren Dollarreserven und Währungen ein insgesamt stabilisierendes Element in den weltweiten Finanzbeziehungen darstellen. Sie könnten sogar als Gewinner aus der gegenwärtigen Finanzkrise hervorgehen.



# Was versteht man unter sozialer Gerechtigkeit?

Perspektiven und Befunde der empirischen Gerechtigkeitsforschung

*Stefan Liebig*



Stefan Liebig

## **Zusammenfassung:**

Soziale Gerechtigkeit ist ein Schlüsselbegriff in den aktuellen politischen Auseinandersetzungen. In diesem Beitrag wird dargestellt, welche Vorstellungen sich mit sozialer Gerechtigkeit verbinden und welchen Beitrag die sozialwissenschaftliche, empirische Gerechtigkeitsforschung für das Verständnis der aktuellen Debatten leisten kann.

Es gibt wohl keinen Bereich unseres Lebens, in dem wir nicht schon einmal mit der Frage nach der Gerechtigkeit konfrontiert wurden. Dies beginnt bei scheinbar banalen Dingen wie der Verteilung der Arbeiten im Haushalt, setzt sich am Arbeitsplatz fort, wenn es um Fragen der Entlohnung oder Beförderung geht und endet bei ganz allgemeinen gesellschaftlichen Zusammenhängen, etwa der Verteilung von Einkommen und Vermögen oder deren Besteuerung. Gerade in der Politik gehört der Verweis auf die Gerechtigkeit seit jeher zum Grundbestand parteipolitischer Auseinandersetzungen: Kein Parteiprogramm, in dem nicht die „sozial gerechte“ Verteilung von Gütern und Lasten als politisches Ziel genannt wird; und kein Wahlkampf, in dem die Parteien nicht darum wetteifern, wer der bessere Sachwalter der Gerechtigkeit ist. Unabhängig von der parteipolitischen Rhetorik gehört für viele angesichts steigender Einkommens- und Vermögensungleichheiten und den Finanzierungsproblemen des Wohlfahrtsstaats soziale Gerechtigkeit zu den zentralen gesellschaftspolitischen Forderungen des beginnenden 21. Jahrhunderts.

## 1. Anwendungsbedingungen der Gerechtigkeit

Wenn die Frage nach der Gerechtigkeit nahezu alle Lebensbereiche durchzieht, so scheint dies mit einem zentralen Problem des menschlichen Zusammenlebens zu tun zu haben. Der Philosoph Peter Koller gibt dazu einen ersten Hinweis: „Die Gerechtigkeit umfaßt – ganz allgemein gesprochen – jene Forderungen der

Konflikte um die  
Verteilung von  
Gütern und Lasten

Moral, die sich auf die Interessenkonflikte zwischen den Menschen um die Güter und Lasten des sozialen Lebens beziehen und die einen allgemein annehmbaren Ausgleich dieser Konflikte verlangen“ (Koller 1995: 53). Es ist also der Umstand, dass es im Zusammenleben der Menschen zu Konflikten um die Verteilung von Gütern und Lasten kommt. Dies vor allem deshalb, weil viele Güter nicht im ausreichendem Maße vorhanden sind, damit jeder das bekommen kann, was er möchte. Doch neben der Knappheit von Gütern ist es auch der Umstand, dass als wertvoll erachtete Zielzustände nur mit bestimmten Aufwendungen erreicht werden können. Damit man im Wohlfahrtsstaat den Bedürftigen etwas geben kann, müssen diese Mittel erst verfügbar sein; wenn wir gerne über intakte Straßen fahren oder vor Menschen geschützt sein wollen, die uns unser Eigentum entwenden möchten, dann sind die entsprechenden Maßnahmen mit Kosten verbunden. Die zentrale Frage ist dann: Wer übernimmt in welchem Umfang diese Kosten? Während die Konflikte bei begehrten Gütern darum kreisen, dass jeder möglichst viel haben möchte, geht es bei den Lasten darum, diese tunlichst zu vermeiden.

Die Beispiele zeigen, dass es offenbar spezifische soziale Situationen sind, in denen wir die Frage nach der Gerechtigkeit stellen. Es sind dies vor allem solche, in denen Menschen miteinander kooperieren und jeder einzelne ausreichend Anreize hat, seinen eigenen Vorteil zu Lasten der anderen zu erhöhen. Derartige Kooperationsbeziehungen sind vielfältiger Art. Sie reichen von zweiseitigen Beziehungen, bei denen es um die gerechte Aufteilung der Anstrengungen und Gewinnen der beiden Beteiligten geht, bis hin zur Vorstellung, bei Gesellschaften handele es sich um einen Kooperationszusammenhang im gegenseitigen Interesse aller Bürger. Mit Letztem verbindet sich die Vorstellung, in einer Gesellschaft gäbe es etwas Gemeinschaftliches, an dem jeder Anteil hat und jeder prinzipiell ein Anrecht darauf hat, die Früchte der gemeinsamen Kooperation zu genießen. Genau darin sind auch Forderungen nach der Gerechtigkeit in einer Gesellschaft bzw. nach der sozialen Gerechtigkeit begründet. Es geht dann nicht nur um die Vorteile, die es zu verteilen gilt, sondern auch um die Anstrengungen und Aufwendungen, die erbracht werden müssen, damit aus der Kooperation auch Vorteile erwachsen können.

Verteilung von  
Gewinnen und  
Verlusten auf  
Märkten

Freilich existieren eine Reihe von strukturell ähnlichen Situationen, in denen Menschen kooperieren und ebenfalls Güter und Lasten verteilt oder zugewiesen werden, bei denen der Ruf nach Gerechtigkeit nicht ertönt, oder es zumindest umstritten ist, ob man Forderungen nach der Gerechtigkeit stellen kann. Ein klassisches und in seiner Einschätzung höchst umstrittenes Beispiel ist die Verteilung von Gewinnen und Verlusten auf Märkten. So stellt der Ökonom Friedrich A. von Hayek in Bezug auf Forderungen der Gerechtigkeit in modernen, markgesteuerten Ökonomien fest: „Mehr als zehn Jahre lang habe ich mich intensiv damit befaßt, den Sinn des Begriffs der „sozialen Gerechtigkeit“ herauszufinden. Der Versuch ist gescheitert; oder besser gesagt, ich bin zu dem Schluss gelangt, dass für eine Gesellschaft freier Menschen dieses Wort überhaupt keinen Sinn hat.“ (Hayek 1977: 23). Hayek begründet diese Einschätzung damit, dass wir Gerechtigkeitsforderungen nur dort stellen können, wo Verteilungsentscheidungen vorgenommen werden. Dies ist aber auf Märkten – zumindest entsprechend der Modellannahmen der klassischen Ökonomie – nicht der



Fall. Wie viel ein Produkt kostet oder welchen Lohn jemand für seine Arbeit erhält, ist abhängig von den Angebots- und Nachfragebedingungen, die sich gleichsam stündlich ändern können. Preise bilden sich somit in marktgesteuerten Gesellschaften nicht auf der Grundlage von zentralen Verteilungsentscheidungen, sondern sind das Ergebnis lokaler Aushandlungen zwischen Nachfrager und Anbieter. Die Rechtsphilosophin Judith Shklar (1992) hat noch auf eine andere Situation hingewiesen, in der die Kategorie der Gerechtigkeit möglicherweise nicht anwendbar ist. So führt eine Naturkatastrophe, die nur bestimmte Menschen trifft und andere verschont, zwar zu Unterschieden in der Güter- und Lastenausstattung der Einzelnen, doch ist dies eher ein Unglück und nicht eine Ungerechtigkeit. Nur wenn Ungleichheiten aus unterlassenen oder vollzogenen Entscheidungen resultieren oder relevant werden, beginnen wir offenbar über Gerechtigkeit nachzudenken. Die Ungleichheiten bei der Zuteilung von Gütern, Zugangschancen oder Lasten müssen also das Ergebnis des Handelns von Personen oder Institutionen sein. In diesem Sinne scheint die Möglichkeit der Zuschreibung von Verantwortung sehr entscheidend zu sein, um überhaupt von Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit sprechen zu können. Dies wird auch durch Ergebnisse der empirischen Gerechtigkeitsforschung untermauert, wenn sie darauf hinweist, dass wir Ungerechtigkeiten erst dann als solche wahrnehmen und benennen, wenn die Verteilung von Gütern oder Lasten durch ein absichtsvolles Handeln oder Unterlassen herbeigeführt wurde und die entsprechenden Akteure keine ausreichende Rechtfertigung für die Verletzung als legitim angesehener Anrechte vorlegen können (Mikula 2002: 268). Vor diesem Hintergrund wird die Position Hayeks auch verständlich: Da Preise auf Märkten nicht von Dritten festgelegt werden, können auch keine Verantwortlichkeiten für steigende oder fallende Preise festgemacht werden. Dementsprechend ist die Kategorie gerecht/ungerecht auf idealen Märkten eben nicht anzuwenden. Dies wäre nur möglich in einer Zuteilungs- und Planwirtschaft, in der Preise für Waren und auch Arbeit zentral durch Gremienbeschlüsse festgelegt werden.

Zuschreibung von  
Verantwortung

Unabhängig von der Frage, wann man überhaupt die Frage nach der Gerechtigkeit stellen kann, scheint es genauso problematisch zu sein, was man im jeweiligen Fall als gerecht ansehen muss. Ist es gerecht, Menschen, die hart arbeiten, von ihrem Lohn etwas weg zu nehmen? Sind hohe Einkommensungleichheiten in einer Gesellschaft gerecht, weil sie die unterschiedlichen Leistungen der Menschen widerspiegeln, oder sind sie ungerecht, weil eigentlich jeder das gleiche bekommen sollte? An diesen Fragen und den durchaus unterschiedlichen Antworten wird deutlich, dass es nicht „die“ Gerechtigkeit gibt. Stattdessen existieren – und das wird an den zeitgenössischen politischen Auseinandersetzungen deutlich – durchaus unterschiedliche Vorstellungen, wie man Verteilungskonflikte so lösen kann, dass sie im Einklang mit der Gerechtigkeit stehen. Was ist dann gerecht? Dieses Problem ist grundsätzlicher Natur, denn die Philosophie ist bereits seit Platon und Aristoteles damit beschäftigt, die Regeln oder Prinzipien zu benennen, mit denen eine gerechte Güter- und Lastenverteilung hergestellt werden kann. Die Vorschläge reichen von der Forderung einer absoluten Gleichverteilung bis hin zur Vorstellung, jede auch noch so ungleiche Verteilung sei gerecht, solange sie auf der freien Übereinkunft der Beteiligten beruht. Es geht also nicht nur darum, ob bei Verteilungskonflikten Ge-

welche Regeln bzw.  
Prinzipien

rectigkeit überhaupt ein relevantes Wert- oder Entscheidungsprinzip sein kann, sondern auch darum, welche Regeln bzw. Prinzipien jeweils Anwendung finden sollten. So können die einen im Namen der Gerechtigkeit für den Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen plädieren, weil sie der Meinung sind, dass das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit anzuwenden sei, um jedem einen angemessenen Lebensstandard zu garantieren. Andere wiederum fordern – ebenfalls im Namen der Gerechtigkeit – den Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, mit dem Hinweis, nur so könne der Forderung des Prinzips der Leistungsgerechtigkeit entsprochen werden und eine Verteilung erreicht werden, die allein die individuellen Unterschiede in den Fähigkeiten und Anstrengungen widerspiegelt.

## 2. Vier Perspektiven einer sozialwissenschaftlichen Gerechtigkeitsanalyse

Vier Perspektiven bei  
Verteilungs-  
konflikten

Forderungen der Gerechtigkeit sind immer normativer Natur. Das bedeutet, es wird immer gefragt, was wir tun sollen, was in einer gegebenen Situation wünschenswert oder auf der Grundlage moralischer Forderungen geboten ist. Die Antworten beinhalten deshalb immer Sollensaussagen. Seit dem schottischen Moralphilosophen David Hume und seit Immanuel Kant sind jedoch derartige Aussagen strikt von Tatsachenaussagen – also Aussagen darüber, was ist, was war oder was möglicherweise in Zukunft sein wird – zu trennen. Dies bedeutet auch, dass normative Fragen wissenschaftlich nicht beantwortbar sind. Denn die empirischen Wissenschaften beschäftigen sich damit, wie die Welt um uns herum ist und warum sie so ist, wie sie ist. Dies bedeutet aber nicht, dass man sich wissenschaftlich mit der Gerechtigkeit nicht beschäftigen kann. Wenn nämlich Gerechtigkeit einen so zentralen Platz im individuellen und gesellschaftlichen Leben einnimmt, dann können wir zumindest vermuten, dass der Umstand, dass etwas gerecht oder ungerecht ist, durchaus Konsequenzen im Verhalten der Menschen und damit auch in einer Gesellschaft hat. In der Tat zeigt die empirische Gerechtigkeitsforschung, dass dies der Fall ist. So werden erfahrene Ungerechtigkeiten am Arbeitsplatz mit Leistungszurückhaltung und Diebstahl von Firmeneigentum beantwortet oder sie führen zu physischen und psychischen Krankheitssymptomen (Greenberg 1990). Beides sind Handlungskonsequenzen, die nicht nur die Beschäftigten oder ihre Betriebe betreffen, sie haben – wenn dies verstärkt auftritt – auch gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Folgen. Eine Reihe weiterer Beispiele für die Verhaltensrelevanz und die negativen individuellen und gesellschaftlichen Folgen von Ungerechtigkeitserfahrungen ließen sich anführen. Sie verweisen darauf, dass es für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften durchaus sinnvoll ist, sich mit der Gerechtigkeit zu beschäftigen.

Konsequenzen im  
Verhalten der  
Menschen und  
damit in einer  
Gesellschaft

welche  
Vorstellungen  
verbinden sich  
jeweils mit dem  
Begriff der  
Gerechtigkeit

Eine empirische Beschäftigung mit der Gerechtigkeit ist aber auch deshalb wichtig, weil man vielleicht keinen anderen Begriff in den öffentlichen Debatten und politischen Auseinandersetzungen findet, der so vieldeutig und unbestimmt ist. Deshalb ist es für das Verständnis und die Bewertung dieser Debatten wichtig, zu wissen, welche Vorstellungen sich jeweils mit dem Begriff der

Gerechtigkeit verbinden und warum die Einen das als gerecht ansehen, die Anderen aber gerade das Gegenteil. Auch wenn die empirischen Wissenschaften somit nicht entscheiden können, wie Güter oder Lasten gerecht verteilt werden sollten, so können sie doch beobachten (a) wann und unter welchen Bedingungen Forderungen der Gerechtigkeit erhoben werden, (b) welche inhaltlichen Vorstellungen über Gerechtigkeit existieren und (c) was passiert, wenn die tatsächliche Güter- und Lastenverteilung als ungerecht angesehen wird. Das sind die drei Fragen, die in der empirischen Gerechtigkeitsforschung, wie sie sich seit einigen Jahren in der Psychologie, der Soziologie, der Politikwissenschaft und der Ökonomie etabliert hat, bearbeitet werden. Beschäftigt man sich in diesem, auf Beschreibung und Erklärung gerichteten Sinne mit der Gerechtigkeit, so kann man grundsätzlich vier Perspektiven einnehmen: man kann Institutionen-, Diskurs-, Verhaltens- oder Einstellungsanalyse betreiben.

### *(1) Institutionenanalyse*

Nimmt man eine institutionenanalytische Perspektive ein, so fragt man danach, welche Regeln oder Prinzipien der Gerechtigkeit in den Bauplänen der gesellschaftlichen Institutionen eingelassen sind, wie Verteilungsentscheidungen in diesen Institutionen zustande kommen, wie dabei auf Vorstellungen der Gerechtigkeit Bezug genommen wird und welche tatsächlichen Verteilungsergebnisse realisiert werden (Berger 2003; Goodin et al. 1999; Schmidt 1995). Den Ausgangspunkt bildet hier die Einsicht, dass über gesellschaftliche Institutionen und den in ihnen geltenden Normen Entscheidungen über die Verteilung von Gütern und Lasten getroffen werden. Sowohl die bloße Existenz einzelner institutioneller Arrangements – etwa in Deutschland die gesetzliche Krankenversicherung – als auch die in ihnen wirksamen Normen – etwa wer unter welchen Bedingungen welche wohlfahrtsstaatlichen Leistungen beanspruchen kann und wer welche Beiträge zahlen muss – sind in bestimmten Gerechtigkeitsvorstellungen verankert, so dass Sesselmeier von den gesellschaftlichen Institutionen auch als „geronnene Gerechtigkeitsvorstellungen“ (Sesselmeier 1998) spricht.

Wie man bei einer institutionenbezogenen Gerechtigkeitsanalyse vorzugehen hat, verdeutlicht die 2004 erschienene Monographie von Irene Becker und Richard Hauser. Sie möchten die tatsächliche Verteilung von Gütern, Positionen und Lebenschancen in Deutschland an dem Gerechtigkeitsanspruch messen, den die gesellschaftlichen Institutionen selbst vorgeben. Dabei orientieren sie sich an dem für die institutionenanalytische Perspektive typischen Dreischritt: Zunächst identifizieren sie insgesamt vier Zielvorstellungen sozialer Gerechtigkeit, wie sie in den „zahlreichen Gesetzen, Richtlinien, Verordnungen und verfassungsgerichtlichen Entscheidungen im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ (Becker & Hauser 2004: 11) zum Ausdruck kommen:

- a) Das Prinzip der Startchancengleichheit fordert, jedem unabhängig von seiner Herkunft und den Einschränkungen, die er nicht selbst zu verantworten hat, die gleichen Chancen beim Zugang zu begehrten Gütern oder Positionen zuzusichern.
- b) Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit verlangt die Belohnung individueller Anstrengungen und Leistungen, durchaus mit dem „Nebengedanken“ Leistungsanreize zu schaffen, die zu höheren individuellen Anstrengungen füh-

ren und letztlich zur Steigerung der Wohlfahrt aller Gesellschaftsmitglieder beitragen.

- c) Bei der Forderung nach Bedarfsgerechtigkeit geht es um die „Sicherung einer minimalen oder ‚angemessenen‘ Deckung von Grundbedürfnissen“. Begründet ist dies in der Unantastbarkeit der Würde des Menschen.

Für Becker und Hauser bestehen zwischen diesen drei Zielen komplementäre und konfliktäre Beziehungen. Startchancengleichheit kann Leistungsgerechtigkeit fördern, und Bedarfsgerechtigkeit kann zur Realisierung der Startchancengerechtigkeit beitragen. Grundsätzlich konfliktär stehen jedoch Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit zueinander, weil die Realisierung des einen zur Schwächung des anderen Prinzips führen kann.

- d) Neben diesen drei Querschnittszielen existiert „ein erst neuerdings beachteter Aspekt, für den noch kein klares Zielsystem entwickelt wurde“: Generationengerechtigkeit. Sie stellt das Verhältnis der gleichzeitig lebenden Mitglieder verschiedener Generationen (Kinder und Jugendliche, Erwachsene mittleren Alters und alte Menschen) als auch die Beziehungen der im Zeitablauf aufeinander folgenden Generationen unter die Forderung der Gerechtigkeit.

Im zweiten Schritt ihrer Analyse berichten Becker und Hauser zentrale Ergebnisse zur Einkommens- und Vermögensverteilung sowie zentrale Indikatoren individueller Lebenschancen (z.B. Bildungsbeteiligung, Armutsrisiken etc.), die sie im dritten Schritt an den institutionellen Gerechtigkeitsansprüchen spiegeln und daraus dann auf den Grad der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit in Deutschland schließen. Die Autoren konstatieren dabei zentrale Defizite bei der Realisierung der Startchancengerechtigkeit und der Bedarfsgerechtigkeit.

## (2) Diskursanalyse

In der Diskursanalyse beschäftigt man sich mit der öffentlichen Verwendung von Gerechtigkeitsbegriffen und -semantiken. Hier geht es darum, genau zu beobachten, wie in den politischen Auseinandersetzungen und den öffentlichen Debatten mit Vorstellungen der Gerechtigkeit argumentiert wird, welche das sind und wie sich die Bedeutungsgehalte über die Zeit hinweg möglicherweise ändern. Man betrachtet dabei Parlamentsdebatten (Billerbeck 1998; Bleses/Rose 1998), die Verwendung und den Inhalt von Gerechtigkeitssemantiken in den Printmedien (Volkman 2004) oder beobachtet ganz allgemein die öffentlichen Diskurse zu gesellschaftlichen Problemlagen (Leisering 2004). Die Analyse von Leisering (2004) konzentriert sich auf Diskursstrategien in den Debatten um den Umbau des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaats. Er unterscheidet dabei vier „Paradigmen sozialer Gerechtigkeit“: die beiden ersten, Bedarfsgerechtigkeit und Leistungsgerechtigkeit, entsprechen den beiden von Becker und Hauser (2004) bereits bekannten Gerechtigkeitskonzeptionen. Das nach Leisering dritte Paradigma ist eine Abwandlung der Leistungsgerechtigkeit, er bezeichnet es als „produktivistische Gerechtigkeit“. Damit ist die Vorstellung verbunden, dass explizit Leistungen durch und für ein Kollektiv – in dem Fall die Gesellschaft, das Unternehmen, die Familie – Kriterien der Zuweisung von Gütern oder Lasten sind. Wer beispielsweise viele Kinder hat und damit zum Fortbestand der

Gesellschaft beiträgt, sollte entsprechend belohnt und von Lasten befreit werden. Das vierte Paradigma ist „Teilhabeerechtigkeit“. Ziel ist es hier, Benachteiligungen auf Grund zugeschriebener („askriptiver“) Merkmale des Geschlechts, der Ethnizität, des Alters und der Generationenzugehörigkeit auszugleichen und eine entsprechende gesellschaftliche Teilhabe im Sinne der Gleichstellung, sozialen Anerkennung und Beteiligung am sozialen, kulturellen und ökonomischen Leben zu garantieren. Nicht die Ergebnisse, sondern die Befähigung zum Handeln, die Herstellung von Handlungsmöglichkeiten stehen hier also im Vordergrund. Nach Einschätzung Leiserings ist es das Paradigma der Teilhaberechtigkeit, das in den aktuellen Debatten zunehmend an Bedeutung gewinnt. Deshalb sei zu erwarten, dass zukünftig Gerechtigkeit primär im Sinne der Geschlechtergerechtigkeit, der Generationengerechtigkeit und der Zugangschancen verstanden werde. Es kommt also zur Ablösung der klassischen, am Ideal der Verteilungsgerechtigkeit ausgerichteten Gerechtigkeitsparadigmen der Bedarfs-, Leistungs- und produktivistischer Gerechtigkeit hin zu einem Gerechtigkeitsparadigma, das insbesondere die Verbesserung der Chancensstrukturen zum Gegenstand hat.

### *(3) Verhaltensanalyse*

Die dritte Analyseperspektive nimmt die konkreten Verhaltensweisen von Personen in den Blick. Die zentrale Frage lautet: Wie verhalten sich Menschen, wenn sie Güter oder Lasten verteilen müssen? (Irlenbusch 2003). Insbesondere in der experimentellen Wirtschaftsforschung hat dieses Forschungsfeld in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Vorwiegend in Laborexperimenten beobachtet man, wie sich Menschen verhalten, wenn sie gemeinsam mit Anderen Gewinne verteilen sollen. Dies geschieht über so genannte Verhandlungsspiele. Ein Beispiel ist das Ultimatum-Spiel (Güth et al. 1982). Zwei Spieler erhalten dabei die Möglichkeit, einen bestimmten Geldbetrag zu gewinnen. Alles, was sie tun müssen ist, diesen Betrag aufzuteilen. Der erste Spieler unterbreitet dem zweiten Spieler ein Angebot, wie er den Betrag aufteilen möchte. Akzeptiert der zweite Spieler, so erhalten beide die vorgeschlagenen Beträge, lehnt der zweite Spieler ab, erhalten beide nichts. Aus einer rein ökonomischen Perspektive müsste der erste Spieler den Betrag so aufteilen, dass er das meiste für sich behält und nur einen sehr kleinen Betrag dem anderen anbietet. Der zweite Spieler müsste alle Angebote annehmen, weil er nur so etwas gewinnen kann, selbst wenn das Aufteilungsverhältnis 99,99 Euro zu 0,01 Euro wäre, weil er dann zumindest einen Cent gewonnen hätte. Empirisch zeigt sich aber, dass die Mehrzahl der Bieter (Spieler 1) 40 bis 50 Prozent des zu verteilenden Betrags dem zweiten Spieler anbieten. Sie verzichten also auf die Realisierung des größtmöglichen Gewinns. Zugleich lehnen ungefähr die Hälfte der Antwortenden (Spieler 2) Beträge ab, die kleiner als 30 Prozent des zu verteilenden Geldbetrags sind – bei Geboten unter 30 Prozent verzichtet Spieler 2 auf jeglichen Gewinn und geht lieber leer aus dem Spiel heraus (Nowak et al 2000). Dieser Befund wird so interpretiert, dass es offenbar Gerechtigkeitsabwägungen sind, die Spieler 1 dazu bringen, den Betrag möglichst mit seinem Gegenüber zu teilen und Spieler 2 nicht bereit ist, Angebote zu akzeptieren, die unter einer bestimmten Grenze liegen. Indem Spieler 2 ablehnt, kann er Spieler 1 auch für

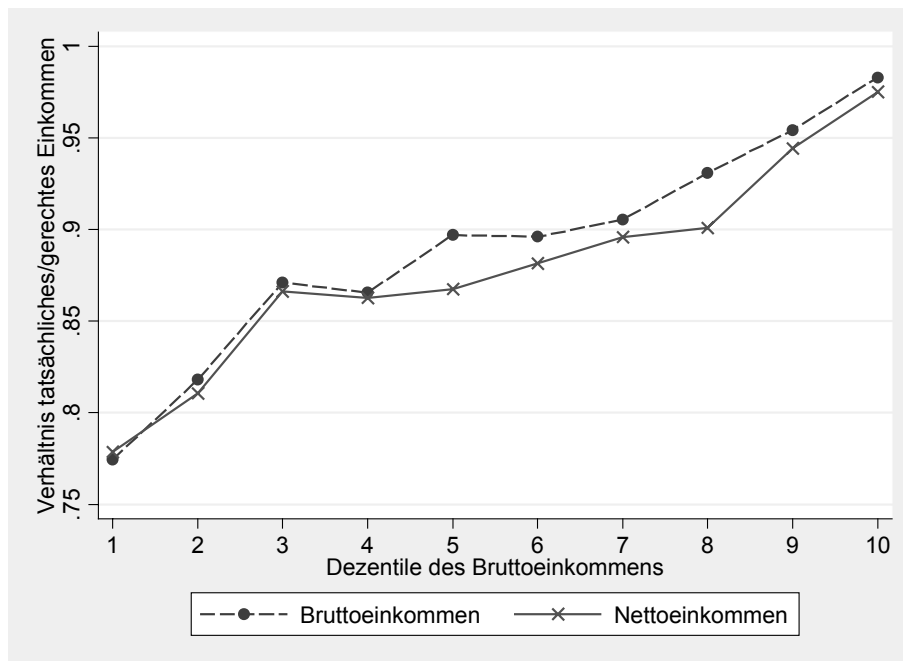
seine Verletzung bestimmter Gerechtigkeitsnormen bestrafen, da der Verlust bei Spieler 1 deutlich höher ist (in unserem Beispiel: 99,99 Euro) als bei ihm selbst (0,01 Euro). Mittlerweile existiert eine sehr große Anzahl von Studien, in denen das Aufteilungsverhalten auch in anderen Arten von Verhandlungsspielen („Diktator-Spiel“, „Vertrauens-Spiel“ etc.) beobachtet wird (Fehr & Schmitt 2006). Die Grundstruktur besteht immer darin, dass den Spielern Anreize geboten werden, den eigenen Gewinn auf Kosten des anderen zu maximieren. Es wird dann untersucht, unter welchen Bedingungen die Spieler von dieser rationalen Strategie abweichen und die Gewinne so aufteilen, dass auch der Mitspieler „zu seinem Recht“ kommt, d.h. ob und unter welchen Bedingungen sie auf die Maximierung ihres Gewinnes verzichten, ein gerechtes Aufteilungsverhalten wählen und damit die Interessen des anderen mitberücksichtigen. Das zentrale Ergebnis dieser Studien ist, dass sich Personen tatsächlich an Gerechtigkeits- oder Fairnessregeln orientieren. Dabei scheint es drei Typen von Menschen zu geben: Diejenigen, die immer ihr Verhalten an Gerechtigkeitsregeln ausrichten, diejenigen, die immer ihren egoistischen Interessen nachgehen und diejenigen, die unter bestimmten Bedingungen Gerechtigkeitsregeln folgen. Diese Befunde stellen sich auch in kulturell sehr unterschiedlichen Kontexten ein. Neuere Entwicklungen in diesem Forschungsfeld zielen darauf ab, die neurowissenschaftlichen Grundlagen eines an Gerechtigkeitsurwägungen orientierten Verhalten zu ergründen. Dabei geht es darum, die Hirnregionen zu identifizieren, die für ein gerechtes Verhalten entscheidend sind und die physiologischen Prozesse zu beobachten, mit denen die Unterschiede im Aufteilungsverhalten (z.B. zwischen den o.g. drei Typen) zwischen Individuen erklärt werden können (Fehr & Schmidt 2006).

#### (4) *Einstellungsanalyse*

Die vierte Perspektive nimmt schließlich die individuellen Einstellungen in den Blick. Während die Verhaltensanalyse aus dem tatsächlichen Verhalten der Menschen auf deren Präferenzen schließt, setzt die Einstellungsanalyse genau an diesen internen Zuständen des Menschen an. Ihr Grundaxiom drückt sich in dem Satz aus: „Justice is in the eyes of the beholder“. Ob etwas gerecht oder ungerecht ist, entscheidet also allein die Person, deren Meinung man gerade erfragt. Dieses mittlerweile auf eine 50-jährige Forschungsgeschichte zurückblickende Forschungsfeld ist daran interessiert, (a) was die Menschen unter Gerechtigkeit verstehen, (b) warum es unterschiedliche Sichtweisen auf die Gerechtigkeit zwischen den Menschen gibt und (c) welche Konsequenzen sich daraus ergeben, wenn etwas als gerecht oder als ungerecht eingeschätzt wird. Um in diesem Sinne die Gerechtigkeitseinstellungen der Menschen zu beschreiben und zu erklären, bedient man sich entweder sozialpsychologischer Experimente oder man führt größere nationale und internationale Bevölkerungsumfragen durch. Ein – auch forschungsgeschichtlich – zentraler Untersuchungsgegenstand in der einstellungsanalytischen Gerechtigkeitsforschung ist die Bewertung des eigenen Einkommens und der Einkommensverteilung in einer Gesellschaft. Es handelt sich dabei um so genannte *ergebnisbezogene* Gerechtigkeitseinstellungen, weil sie sich auf die tatsächlichen Ergebnisse von Allokations- und Distributionsprozessen in einer Gesellschaft, in Organisationen oder auch Familien

beziehen. Derartige Einstellungen sind das Ergebnis von sozialen Vergleichsprozessen. Dies gilt insbesondere für die Bewertung des eigenen Einkommens. Demnach vergleichen Menschen ihr eigenes Einkommen mit dem Einkommen, das andere Personen mit dem gleichen Beruf, der gleichen Ausbildung oder ähnlichen Tätigkeiten (Arbeitskollegen) verdienen. Das Ergebnis dieses Vergleichsprozesses ist eine Vorstellung darüber wie hoch das eigene Einkommen gerechterweise sein sollte. Das eigene tatsächliche Einkommen kann dementsprechend als gerecht eingeschätzt werden oder es weicht vom gerechten Einkommen ab und ist entsprechend ungerecht.

*Abbildung 1:* Mittelwerte des Verhältnisses von tatsächlichem und gerechtem Einkommen nach Einkommensgruppen in Deutschland (Dezentile des Bruttomonatseinkommens)



Datenquelle: SOEP Innovationsstudie 2008, nur Voll- und Teilzeitbeschäftigte (N = 285).

Wie die eigenen Erwerbseinkommen in Deutschland im Jahr 2008 eingeschätzt werden, ist in Abbildung 1 abgebildet. Im Rahmen einer repräsentativen Befragung wurden im Sommer 2008 aktuell Erwerbstätige gefragt, ob sie ihr Einkommen als gerecht bewerten. Diejenigen, die sich ungerecht entlohnt fühlten, sollten angeben, wie hoch ihr Brutto- und Nettoeinkommen sein müsste, damit es gerecht ist. Aus diesen Angaben lässt sich berechnen, wie weit das aktuelle Einkommen dem gerechten jeweils entspricht. Dies wird in Abbildung 1 für zehn Einkommensgruppen dargestellt. Es wurden insgesamt zehn Einkommensgruppen gebildet, wobei die erste Gruppe die zehn Prozent der Erwerbstätigen umfasst, die das geringste Bruttomonatseinkommen in Deutschland beziehen

und die letzte Gruppe die zehn Prozent mit den höchsten Einkommen. Für jede dieser Gruppen wird das mittlere Verhältnis von tatsächlichem zum gerechten Brutto- und Netto-Einkommen abgetragen. Für die Gruppe mit den höchsten Einkommen bedeutet dies, dass das tatsächliche Bruttoeinkommen durchschnittlich zu ca. 98 Prozent dem gerechten Bruttoeinkommen entspricht. Das aktuelle Bruttoeinkommen weicht also nur um zwei Prozent vom gerechten ab. Das aktuelle Nettoeinkommen stimmt zu ca. 97 Prozent mit dem als gerecht angesehenen überein. In der obersten Einkommensgruppe wird also weder für das Brutto- noch für das Nettoeinkommen eine substantielle Abweichung des tatsächlichen vom gerechten Einkommen wahrgenommen. Da Brutto- und Nettoeinkommen nahezu identisch bewertet werden, sind Steuern und Abgaben keine Quelle der Ungerechtigkeit. Diese Gruppe hat offenbar nicht den Eindruck, dass sie durch die in Deutschland bestehende progressive Besteuerung ungerechterweise um das Einkommen gebracht werden, das sie auf dem Arbeitsmarkt realisieren können (vgl. Liebig & Schupp 2008). In den unteren Einkommensgruppen beobachten wir mit abnehmendem Einkommen auch eine abnehmende Übereinstimmung des tatsächlichen mit dem gerechten Einkommen. Die Einkommensungerechtigkeit nimmt also mit abnehmendem Einkommen zu. Dies gilt für das Brutto- und das Nettoeinkommen in gleichem Maße. Insbesondere in den Einkommensgruppen fünf bis neun sieht man, dass die Bewertungen des Brutto- und Nettoeinkommens deutlicher auseinanderfallen. In diesen Einkommensgruppen führt die Steuern- und Abgabenlast offenbar dazu, dass das Nettoeinkommen als ungerechter bewertet wird als das Bruttoeinkommen. Freilich klaffen die beiden Bewertungen nicht sehr stark auseinander, was darauf hinweist, dass in Deutschland das Steuern und Abgabensystem als durchaus legitim angesehen wird.

ordnungsbezogene  
Gerechtigkeits-  
vorstellungen

Neben diesen ergebnisbezogenen Gerechtigkeitseinstellungen beschäftigt sich die Gerechtigkeitsforschung auch mit den sogenannten *ordnungsbezogenen* Gerechtigkeitsvorstellungen. Hier stehen nicht die Ergebnisse von Verteilungsprozessen im Mittelpunkt, sondern es wird gefragt, welche Regeln der Verteilung von Gütern und Lasten die Menschen als gerecht ansehen. Damit geht es um die Frage, welche der bereits bei Becker und Hauser (2004) sowie bei Leisering (2004) angesprochenen Gerechtigkeitskonzeptionen von der Bevölkerung als gerecht angesehen werden und deshalb die Verteilung von Gütern und Lasten anleiten sollten. Ein zentrales Ergebnis der darauf bezogenen Forschungen besteht erstens darin, dass es beträchtliche nationale Unterschiede gibt – das bezieht sich etwa auf den hinreichend bekannten Befund, dass sich die Menschen in Deutschland viel weniger für Leistungsgerechtigkeit aussprechen als in den USA (Liebig & Wegener 1995). In den letzten Jahren ist jedoch zu beobachten, dass der noch bis Anfang der 1990er Jahre zu beobachtende weitgehende Konsens über die in einer Gesellschaft geltenden Gerechtigkeitsregeln mehr und mehr auseinanderfällt. Insbesondere Personen mit höherem Einkommen und guten Arbeitsmarktchancen sehen zunehmend größere soziale Ungleichheiten als gerecht an, während die niedrigeren Einkommensgruppen mit geringeren Arbeitsmarktchancen an ihren Gleichheits- und Bedarfsorientierten Gerechtigkeitsvorstellungen festhalten (Liebig 2007). Zweitens sind die Menschen der Meinung, dass man in unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen und je



nach Art der sozialen Beziehungen auch unterschiedliche Gerechtigkeitsregeln anwenden sollte. Während in der Arbeitssphäre und unter den Wettbewerbsbedingungen die Leistungsgerechtigkeit zentrales Kriterium ist, ist es im Bereich der sozialen Sicherung die Bedarfsgerechtigkeit. Dort, wo die Menschen enge soziale Beziehungen zueinander haben, dominiert eher die Vorstellung, Güter und Lasten jeweils gleich zu verteilen (Gleichheitsprinzip). Interessant ist dabei, dass man durch die Anwendung unterschiedlicher Gerechtigkeitsregeln auch die sozialen Beziehungen der Betroffenen beeinflussen kann. In Betrieben mit einer starken Leistungsentlohnung werden die Beschäftigten sich mit der Zeit stärker als Konkurrenten wahrnehmen und der Wettbewerb untereinander wird zunehmen. Bei einer eher am Gleichheitsprinzip ausgerichteten Entlohnung erhöht sich die Kooperationsbereitschaft zwischen den Beschäftigten (Schwinger 1981)

### 3. Der Beitrag der empirischen Gerechtigkeitsforschung

Nach diesem kurzen Überblick über Perspektiven und Ergebnisse der empirischen Gerechtigkeitsforschung können wir abschließend fragen, welchen Beitrag dieses Forschungsfeld zu den aktuellen Debatten zur sozialen Gerechtigkeit leisten kann. Der erste besteht sicherlich darin, dass es in einer Gesellschaft historisch gewachsene, in den Institutionen eingelassene und auch in den Vorstellungen der Menschen fest verankerte Vorstellungen des Gerechten gibt. Diese Vorstellungen sind – zweitens – zwar unterschiedlich, aber es ist eben nicht so, dass jeder etwas anderes über Gerechtigkeit denkt. Es gibt bestimmte Muster an Vorstellungen, die nicht alle, aber bestimmte Gruppen in der Gesellschaft teilen. Drittens scheint in den letzten Jahren eine Auflösung des lange zu beobachtenden Konsenses zu beobachten zu sein, die Gerechtigkeitsvorstellungen in der Gesellschaft werden heterogener und damit auch konfliktärer. Schließlich weist dieses Forschungsfeld darauf hin, dass Gerechtigkeit offenbar ein zentrales Anliegen der Menschen ist und erfahrene Ungerechtigkeiten auch konsequenzenreich sind.

#### Literatur

- Becker, Irene und Robert Hauser (2004): Soziale Gerechtigkeit – eine Standortbestimmung. Berlin: Edition Sigma.
- Berger, Johannes (2003): Sind Märkte gerecht? Zeitschrift für Soziologie, 32: 462-473.
- Billerbeck, Rudolf (1998): Gerechtigkeitsverlangen. Ostdeutsche Landtagsdebatten 1990-1994. Berlin: Berlin Verlag Spitz.
- Bleses, Peter und Edgar Rose (1998): Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs. Frankfurt a.M.: Campus.
- Fehr, Ernst und Klaus M. Schmitt (2006): The economics of fairness, reciprocity and altruism – Experimental evidence and new theories. S. 615-691 in: Serge-Christophe Kolm und Jean Mercier Ythier (Hrsg.), Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity, Vol 1. Amsterdam: Elsevier.
- Goodin, Robert, Bruce Heady, Ruud Muffels und Henk-Jan Driven (1999): The Real Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press.

- Greenberg, Jerald (1990): Employee Theft as a Reaction to Underpayment Inequity: The Hidden Cost of Pay Cuts. *Journal of Applied Psychology*, 75: 561-568.
- Güth, Werner, Rolf Schmittberger, und Bernd Schwarze (1982): An Experimental Analysis of Ultimatum Games. *Journal of Economic Behavior and Organization* 3: 367-388.
- Hayek, Friedrich A. von (1977): Drei Vorlesungen über Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus. Tübingen: Mohr.
- Irlenbusch, Bernd (2003): Auf der Suche nach Gerechtigkeit. Eine empirische Herangehensweise. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 4: 351-371.
- Koller, Peter (1995): Soziale Gleichheit und Gerechtigkeit. S. 53-79 in: Hans-Peter Müller und Bernd Wegener (Hg.): Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit. Opladen: Leske + Budrich.
- Leisering, Lutz (2004): Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats. S. 29-68 in: Stefan Liebig, Holger Lengfeld und Steffen Mau (Hg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften. Frankfurt a.M.: Campus.
- Liebig, Stefan (2007): Soziale Gerechtigkeit – Modelle und Befunde der soziologischen Gerechtigkeitsforschung. In: Stefan Empter und Robert B. Vehrkamp, Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Liebig, Stefan und Jürgen Schupp (2008): Leistungs- oder Bedarfsgerechtigkeit? Über einen normativen Zielkonflikt des Wohlfahrtsstaats und seiner Bedeutung für die Bewertung des eigenen Erwerbseinkommens. *Soziale Welt* 59: 7-30
- Mikula Gerold (2002): Gerecht und ungerecht: Eine Skizze der sozialpsychologischen Gerechtigkeitsforschung. S. 257-278. In: Martin Held, Gisela Kubon-Gilke und Richard Sturm (Hg.), Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik. Jahrbuch 1: Gerechtigkeit als Voraussetzung für effizientes Wirtschaften. Marburg: Metropolis.
- Nowak, Martin A., Karen M. Page und Karl Sigmund (2000): Fairness Versus Reason in the Ultimatum Game. *Science* 289: 1773-1775.
- Schmidt, Volker. H, 1995: Soziologische Gerechtigkeitsanalyse als empirische Institutionenanalyse. S. 173-194. In: Hans-Peter Müller und Bernd Wegener (Hg.), Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit. Opladen: Leske + Budrich.
- Schwinger, Thomas (1981): Steuerung und Rechtfertigung sozialer Prozesse durch Gerechtigkeitsnormen. S. 97-107. In: Walter Grunwald und Hans-Georg Lilge (Hg.), Kooperation und Konkurrenz in Organisationen. Bern: Huber.
- Sesselmeier, Werner (1998): Negative Einkommenssteuer und soziale Gerechtigkeit. S. 356-383. In: Siegfried Blasche und Dieter Döring (Hg.), Sozialpolitik und Gerechtigkeit. Frankfurt a.M.: Campus.
- Shklar, Judith, 1992: Faces of Injustice. New Haven:
- Volkman, Ute (2004): Die journalistische Konstruktion gerechter Ungleichheiten. S. 297-328. In: Stefan Liebig, Holger Lengfeld und Steffen Mau (Hg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften. Frankfurt a.M.: Campus.
- Wegener, Bernd und Stefan Liebig (1995): Primäre und sekundäre Ideologien. Ein Vergleich von Gerechtigkeitsvorstellungen in Deutschland und den USA. S. 265-293. In: Hans-Peter Müller und Bernd Wegener (Hg.): Soziale Ungleichheit und soziale Gerechtigkeit. Opladen: Leske + Budrich.

# Energieversorgungssicherheit: Was kann Europa leisten?

*Severin Fischer*



Severin Fischer

## **Zusammenfassung**

Energieversorgungssicherheit stellt neben Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit einen der drei Grundpfeiler europäischer Energiepolitik dar. Dabei richtet sich die öffentliche Wahrnehmung von politischer Handlungsfähigkeit meist einseitig auf die Entwicklung einer EU-Energieaußenpolitik. Es wird übersehen, dass Europa weit mehr Spielräume in der Bearbeitung der „internen Dimension“ besitzt. Hierzu gehören der Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur, die Entwicklung solidarischer Krisenreaktionsmechanismen sowie mehr Transparenz auf den Märkten für Strom, Erdgas und Erdöl.

## 1. Versorgungssicherheit als politische Herausforderung

Die Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit gilt als einer der klassischen energiepolitischen Handlungsbereiche. Sie dient grundsätzlich einer sicheren, stabilen und unterbrechungsfreien Befriedigung des nationalen Energiebedarfs (Laumanns 2005: 280). Zunehmend richtet sich die Perspektive heute auch auf den privaten Konsumenten, dem ein Recht auf den Konsum von Energie in Form der Energieträger Strom, Erdgas oder raffinierter Erdölprodukte zugestanden wird. Betrachtet man die mittlerweile umfangreiche Literatur zum Themenkomplex Energieversorgungssicherheit auch hinsichtlich der Entwicklungen auf europäischer Ebene, so fällt auf, dass die überwiegende Mehrheit der mit diesem Bereich befassten Experten einen eindimensionalen Blick auf die Gestaltung von Energiesicherheit wirft.<sup>1</sup> Geopolitische Herausforderungen bestimmen den Diskurs, führen zur Überbetonung einer bislang nur in ihren Grundzügen existenten Energieaußenpolitik und versperren damit die Sicht auf andere Bereiche, die in gleichem Maße zur Sicherung der Energieversorgung beitragen können.

Überbetonung der  
Energieaußenpolitik

Wann immer vom „Peak Oil“<sup>2</sup>, der politisch genutzten „Gaswaffe“ oder dem wachsenden Energiehunger der Entwicklungs- und Schwellenländer die Rede ist, wird die Forderung nach Maßnahmen nationalstaatlicher Akteure oder der Europäischen Union außerhalb ihres genuinen Handlungsbereichs, des Ho-

Akteure der  
Energiewirtschaft  
sind mit einer  
faktischen Ent-  
scheidungsgewalt  
ausgestattet

heitsgebiets der 27 Mitgliedstaaten, laut. In Folge dieser einseitigen Fokussierung erfährt ein zentrales Charakteristikum der Energiepolitik einen ungerechtfertigten Bedeutungsverlust: Nicht die politischen Akteure, also Regierungen oder internationale Organisationen, sondern die Akteure der Energiewirtschaft, häufig sogenannte „Global Player“, sind in Folge ihrer Kontrolle über Produktion und meist auch über die Verteilung von Energieträgern mit einer faktischen Entscheidungsgewalt ausgestattet, während den politischen Akteuren in der internationalen Energiepolitik meist nur die Rolle der Gestaltung von Rahmenbedingungen für die Beziehungen zwischen Unternehmen auf dem internationalen Parkett zukommt (Geden/Fischer 2008: 81f.). Dies trifft in besonderem Maße auf Unternehmen in den liberalisierten Märkten Europas zu, auf denen sich die politisch forcierte Trennung von Staat und Wirtschaft in Folge weitreichender Privatisierungsprozesse in den vergangenen Jahrzehnten durchgesetzt hat.

Aus diesen Entwicklungen resultiert eine Reihe neuer Problemstellungen, deren Tragweite erst in der jüngsten Vergangenheit zur Geltung kam. Einerseits hat sich das Verhältnis zwischen Importeuren und Exporteuren von Rohstoffen fundamental gewandelt. Auf Grund der Tatsache, dass die meisten Erdöl oder Erdgas exportierenden Staaten, ganz gleich ob in Nordafrika, dem Nahen und Mittleren Osten, dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion oder in Südamerika, dem Prozess der Liberalisierung ihrer Wirtschaft nach westlichem Vorbild nicht gefolgt sind oder diesen wieder revidiert haben, wurden auch die globalen energiepolitischen Rahmenbedingungen nachhaltig verändert. Auf der einen Seite lassen sich heute von staatlicher Kontrolle weitgehend gelöste und rohstoffhungrige Energieversorgungsunternehmen entwickelter Marktwirtschaften beobachten; auf der anderen Seite finden sich weitgehend gleichgeschaltete Staatsunternehmen, die meist politischen Zwängen unterworfen sind. In Folge dieser Konstellation wird häufig der Vorwurf eines sogenannten „Ressourcenationalismus“ laut, der mit den Zugriffsmöglichkeiten populistisch agierender politischer Akteure auf die umfangreichen Rohstoffreserven in autoritären oder semi-demokratischen Systemen begründet wird.

Privatwirtschaftlich  
organisierte  
Unternehmen  
entscheiden nach  
eigenem Kalkül, aus  
welchen Staaten  
und über welche  
Transportrouten sie  
fossile Rohstoffe  
beziehen.

Gleichzeitig fehlen den Regierungen der westlichen Welt Eingriffsmöglichkeiten in Entscheidungen von internationaler Tragweite, die von heimischen Akteuren der Energiewirtschaft auf globaler Ebene getroffen werden. Privatwirtschaftlich organisierte, meist börsennotierte Unternehmen entscheiden grundsätzlich nach eigenem Kalkül, aus welchen Staaten der Welt und über welche Transportrouten sie ihre Produkte, also fossile Rohstoffe, beziehen. Dies sind Prozesse, die von der Politik nur zu einem sehr geringen Ausmaß steuerbar sind und in einigen Fällen auch auf das Missfallen politischer Akteure stoßen können.

Neben der Tatsache, dass Europa international durch seine dreifache Vertretung in Form der EU-Kommission, der mitgliedstaatlichen Regierungen und der Energieunternehmen nur selten als einheitlicher Akteur wahrgenommen wird und dieser Umstand häufig dazu genutzt wird, einzelne Akteure oder Staatengruppen innerhalb Europas gegeneinander auszuspielen, führen auch fehlgeleitete Annahmen über die Tragweite der eigenen Handlungsfähigkeit zu Reaktionen zwischen Hilflosigkeit und Selbstüberschätzung. Als prominentes Beispiel hierfür können die Reaktionen europäischer Regierungen auf den ra-

hilflose Reaktionen  
europäischer  
Regierungen auf  
den Ölpreis

sant gestiegenen Ölpreis angeführt werden. Trotz der weit verbreiteten Einsicht, dass weder die Europäische Union noch – und dies sogar zu einem viel geringeren Maße – der Nationalstaat faktisch Einfluss auf die Preisentwicklung auf den globalen Spot-Märkten für Erdöl nehmen kann, suchten Regierungen dennoch nach nationalen Strategien zur vermeintlichen Lösung des Problems. So schlug etwa der französische Staatspräsident eine Senkung der Mineralölsteuer vor, andere Regierungschefs erhofften sich von erhöhtem politischen Druck auf die OPEC eine Linderung. Dass weder der eine, noch der andere Ansatz eine nachhaltige Lösung eines Problems darstellt, das durch politische Akteure kaum mehr erfolgversprechend behandelt werden kann, ging im panikartigen Aktivismus auf allen Ebenen bedauerlicherweise unter.

Welche Handlungsoptionen bleiben Regierungen aber, wenn ihre Einflussmöglichkeiten auf die wichtigsten Importeure oder die Wahl der Importwege derart gering sind? Liegt das politische Konzept einer Diversifizierung von Lieferländern und Transportrouten, das insbesondere auf europäischer Ebene prominente Unterstützung erfährt, überhaupt im Bereich der Entscheidungen von Regierungen und Parlamenten?

## 2. Die Analyse der Gefährdungslage als Voraussetzung politischen Handelns

Um derartige Fragen hinreichend beantworten zu können, muss man die Herausforderungen für eine sichere Energieversorgung Europas analysieren. Hierbei hilft ein Blick auf die Erfahrungen der jüngeren Vergangenheit und die daraus resultierenden Problemstellungen. Zunächst sollte die Gefährdungslage auf einer zeitlichen Ebene betrachtet werden: Die deutliche Mehrheit der Probleme, die mit Lieferunterbrechungen oder Versorgungsengpässen verbunden sind, beschränkten sich bislang auf einen kurzen Zeitraum von wenigen Stunden bis hin zu einigen Tagen. Seit der Ölkrise der 1970er Jahre kann in Europa nicht mehr von einem mehrmonatigen Ausfall der Lieferungen eines für die Energieversorgung relevanten Rohstoffs berichtet werden (Defilla 2007: 37f.). Selbst in den 1970er Jahren konnte man nicht von einem völligen Lieferausfall sprechen. Die erste These lautet also, dass sich die Gefährdungslage vorrangig auf kurzfristige Lieferunterbrechungen oder Versorgungsengpässe bezieht.

Gefährdungslage  
bezieht sich  
vorrangig auf  
kurzfristige Liefer-  
unterbrechungen  
oder Versorgungs-  
engpässe

Die zweite Frage, die in diesem Kontext aufgeworfen werden muss, betrifft die Struktur europäischer Energieversorgung. Auch hier ist eine Differenzierung notwendig und zwar auf der Basis der Unterscheidung zwischen versorgungssicherheitspolitisch sensiblen und weniger sensiblen Rohstoffen. Es lässt sich feststellen, dass das höchste Risiko für den Energieträger Erdgas besteht. Der einfache Grund hierfür liegt in dessen Leitungsgebundenheit und dem wachsenden Importbedarf Europas, der wiederum seinen Grund in der sinkenden Eigenproduktion und der Attraktivität, die Erdgas in Folge seiner emissionsarmen Nutzbarmachung in der Stromerzeugung besitzt. Während die Versorgung mit Erdöl nur zu einem Teil über Pipelines erfolgt, dieser Rohstoff also zu einem geringeren Ausmaß leitungsgebunden ist, gilt für Erdgas das genaue Gegenteil.

höchstes Risiko  
Erdgas

Über 90 Prozent der europäischen Erdgasversorgung erfolgt über fest installierte Leitungen und der Ausfall dieser Leitungen kann nicht flexibel kompensiert werden. Nur rund 10 Prozent der Gasimporte erreichen Europa auf Tankern (Götz 2008: 8). Für den Transport über speziell für diesen Zweck ausgerüstete Schiffe fallen deutlich höhere Kosten als für den Öltransport an. Diese Kosten setzen sich aus dem Prozess der Verflüssigung von Erdgas und einer ebenso kostspieligen Regasifizierung zusammen, aus technischen Schritte also, die erforderlich sind, um den Rohstoff im gewünschten Aggregatzustand an den Endverbraucher ausliefern zu können.

Betrachtet man diese Faktoren im Lichte der Erfahrungen der vergangenen Jahre – erinnert sei an den Konflikt um Zahlungsrückstände für Gaslieferungen zwischen Russland und der Ukraine und die daraus resultierende Unterbrechung der Importe über die betroffenen Pipelines –, so scheint das Risiko bei der Lieferung von Erdgas im Vergleich zu anderen Energieträgern also kurz- und mittelfristig verhältnismäßig hoch zu sein. Eine Gefährdung der Versorgung mit Erdgas über einen längeren Zeitraum erscheint jedoch derzeit, vor allem wegen der hohen Interdependenz von Produzenten und Konsumenten sowie des kostspieligen Betriebs bestehender Infrastruktur wenig wahrscheinlich. Die Abhängigkeit zwischen Importeuren und Exporteuren einer leitungsgebundenen Ware ist zu hoch, um eine einseitige Unterbrechung des Verhältnisses über einen längeren Zeitraum aufrecht erhalten zu können, ohne selbst mit immensen wirtschaftlichen Einbußen konfrontiert zu werden (Götz 2007).

Strom als zweiter  
Problemfall

Neben Erdgas kann Strom als zweiter Problemfall für die Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit ausgemacht werden. Auch hier sprechen Erfahrungswerte der vergangenen Jahre für sich. Die Anzahl der Fälle von Lieferunterbrechungen im Bereich Strom war – verglichen mit anderen von Verbrauchern genutzten Produkten – relativ hoch. Man erinnere sich an den Ausfall der Stromversorgung in Italien im Jahr 2003 oder den Blackout großer Teile des westeuropäischen Netzes 2005. Der Grund hierfür liegt zumeist in der unzureichenden Wartung der Erzeugungs- und Transportinfrastruktur, also geringen Investitionen in die Erneuerung von Kraftwerken und Übertragungs- und Verteilungsnetzen. An dieser Stelle wird besonders deutlich, dass neben der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Energieaußenpolitik andere Faktoren einen erheblichen Einfluss auf die Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit haben.

Erdöl:  
entscheidender  
Faktor der Preis

Den Kreis der für die europäischen Energieversorgung relevanten Güter komplettiert der Rohstoff Erdöl. Dass Erdöl hier nur am Rande behandelt werden muss, hat zwei Ursachen: Erstens ist Erdöl weitgehend frei auf dem Markt verfügbar, zu einem viel geringeren Anteil leitungsgebunden und somit flexibel zwischen Staaten oder Unternehmen zu handeln. Zweitens zeigt sich für den Handel mit Erdöl der Preis und weniger die Gestaltung der Transportrouten als der entscheidende Faktor. Selbst bei stetig steigender Nachfrage nach Öl, werden die Weltregionen mit den größten finanziellen Mitteln stets einen kompetitiven Vorteil haben, sollte sich der Verteilungskampf auf weitgehend funktionierenden Märkten zuspitzen.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre und die Besonderheiten unterschiedlicher Energieträger lassen also den Schluss zu, dass Europas Energieversorgungssicherheit in erster Linie von kurz- oder mittelfristigen Unterbre-

chungsrisiken oder Versorgungsengpässen in den Sektoren Erdgas und Elektrizität betroffen ist. Dies muss den Ausgangspunkt einer Analyse der Handlungsoptionen für die Gestaltung europäischer Politik darstellen. Eine solche empirische Feststellung darf selbstverständlich nicht dazu verleiten, andere mögliche Risiken völlig auszuschließen.

### 3. Die interne Dimension der Versorgungssicherheit: Ungenutzte Potenziale

Die Gestaltung einer Energiepolitik auf EU-Ebene wird seit Beginn des Integrationsprozesses von einem entscheidenden Faktor eingeschränkt: dem Mangel an ausreichenden Kompetenzen (Geden/Fischer 2008: 30f.). Während für die Ausgestaltung des Energiebinnenmarktes eine Ermächtigungsgrundlage der Europäischen Union über die Bereiche Wettbewerb und Angleichung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt entwickelt werden kann und gleichzeitig in der Klimapolitik die weitreichende europäische Kompetenz der EU im Rahmen der Gestaltung einer Umweltpolitik zum Tragen kommt, verbleiben große Bereiche der Energiepolitik, dabei insbesondere der Bereich Energieversorgung, explizit in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

große Bereiche der Energiepolitik in der Verantwortung der Mitgliedstaaten

Zur Änderung dieses Zustands würde der Vertrag von Lissabon zur Reform der Europäischen Union beitragen, der erstmals eine spezifisch energiepolitische Handlungsgrundlage vorsieht. Die Europäische Union kann aber auch ohne die Ratifizierung dieses neuen Vertragswerks über Umwege gesetzgeberisch tätig werden. So bietet etwa der Artikel 100 des gültigen EG-Vertrages die Möglichkeit, Maßnahmen zu ergreifen, „falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren auftreten“. Dies trifft erstens auf den Warencharakter von Erdgas und Elektrizität zu, der seit Beginn der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als solcher definiert wird, und kann zweitens auch präventiv genutzt werden. Vorsorgende Maßnahmen für potenziell eintretende Schwierigkeiten lassen sich auf diese Weise weitgehend problemlos begründen. In jedem Fall bleiben der Europäischen Union mehr Handlungsoptionen innerhalb Europas als bei der Entwicklung einer etwaigen – unter Umständen wirkungslosen – Energieaußenpolitik.

Artikel 100 des gültigen EG-Vertrages

#### 3.1 Ausbau von Speicherkapazitäten und grenzüberschreitender Infrastruktur

Ein grundlegendes Problem der europäischen Energieversorgung liegt in der Struktur des sich entwickelnden Energiebinnenmarktes. Europa besteht auch rund zwanzig Jahre nach Beginn der Liberalisierung der Märkte für Erdgas und Elektrizität aus sogenannten Energieinseln. Auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Barcelona im Jahr 2002 wurde zwar beschlossen, den Anteil des grenzüberschreitenden Handels mit Strom und Gas auf mindestens zehn Prozent anzuheben. Dieses Ziel haben neben den durch ihre Insellage ohnehin geogra-

Energieinseln

phisch benachteiligten Mitgliedern wie Irland und Großbritannien auch Staaten auf dem europäischen Festland, wie Polen, Frankreich, Spanien, Portugal, Italien, Rumänien oder Bulgarien bislang nicht erreicht. Prominente Beispiele für ausgebliebene oder zeitlich hinausgezögerte Infrastrukturprojekte finden sich etwa in den mangelhaften Verbindungen der Märkte Spaniens und Frankreichs sowie der ausgebliebenen Integration der baltischen Staaten in das Europäische Höchstspannungsnetz (UCTE).<sup>3</sup>

Gasspeicheranlagen

Defizite lassen sich jedoch auch bei der Bereitstellung von Gasspeicheranlagen feststellen. So scheiterte beispielsweise ein Richtlinienentwurf zum verpflichtenden Ausbau von Speicherkapazitäten für Erdgas aus dem Jahr 2002 am Widerstand einzelner Regierungen, die ihren ehemals staatseigenen Energieversorgungsunternehmen Investitionen in dieser Größenordnung nicht zumuten wollten. So lässt sich zeigen, dass im Bereich der grenzüberschreitenden Infrastruktur, also der Interkonnektoren für Gas oder der Koppelstellen für Strom, aber auch bei der Entwicklung ausreichender Speicherkapazitäten für Erdgas enormer Handlungsbedarf besteht.

Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur liegt nicht im strategischen Interesse der meisten Energieversorgungsunternehmen

Die Ursachen für diese Probleme liegen auf der Hand. Einerseits ist der Ausbau von Infrastruktur mit Kosten verbunden, die weder Energieversorgungsunternehmen noch Mitgliedstaaten zu tragen gewillt sind. Darüber hinaus ist auch die Europäische Union mit ihren begrenzten finanziellen Mitteln nicht in der Lage, die Kosten für Investitionen in der Höhe einiger Milliarden Euro bereitzustellen. Andererseits, und dies spielt in vielen Fällen eine weit wichtigere Rolle, liegt der Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur nicht im strategischen Interesse der meisten Energieversorgungsunternehmen, hätte er doch zur Folge, dass andere europäische Marktteilnehmer leichter Zugang zu den national abgeschotteten Märkten für Strom und Gas erhalten würden und somit der Wettbewerbsdruck auf die etablierten Unternehmen stiege. Der Ausbau von Speicheranlagen verursacht gleichermaßen hohe Kosten, ohne den Unternehmen einen unmittelbaren Nutzen zu bringen, schließlich hätten die Verbraucher unter einem möglichen Ausfall von Lieferungen weit mehr zu leiden, als die Energieversorgungsunternehmen selbst.

die Möglichkeit, kurz- oder mittelfristige Versorgungsengpässe europaweit auszugleichen

Die grundlegende Frage, welchen Nutzen der Ausbau der angesprochenen Infrastruktur für die Versorgungssicherheit Europas bringen kann, ist leicht zu beantworten. Die Entwicklung eines einheitlichen europäischen Energiebinnenmarktes ohne technische Barrieren bietet die Möglichkeit, kurz- oder mittelfristige Versorgungsengpässe europaweit auszugleichen. Der Veranschaulichung dient folgendes Szenario: In Folge eines Konflikts zwischen Russland und der Ukraine wird eine der zentralen Achsen für die Erdgasversorgung Ostmitteleuropas unterbrochen. Vorausgesetzt entsprechende Infrastruktur bestünde, könnten nun über ein funktionierendes Leitungsnetz Reserven aus Frankreich oder Spanien freigesetzt werden, um den Bedarf an Erdgas, beispielsweise in der vorrangig betroffenen Slowakei, zu decken. Dies kann jedoch nur dann geschehen, wenn einerseits die entsprechende Infrastruktur zur Gewährleistung dieser Ausgleichslieferungen existiert, andererseits in den solidarisch handelnden Staaten die notwendigen Reserven bereitstehen, und diese, ohne die eigene Versorgung industrieller und privater Verbraucher zu gefährden, genutzt werden können. Anhand dieses einfachen und von der Realität nicht weit entfernten



Beispiels lässt sich vor Augen führen, dass, unabhängig von Strategien einer Energieaußenpolitik, Handlungsoptionen im Inneren Europas bestehen, durch die kurz- oder mittelfristige Lieferunterbrechungen kompensiert werden könnten. Im Stromsektor könnte der Netzausbau eine effizientere Nutzung und Verteilung von Kapazitäten sowie ein besseres Krisenmanagement zu ermöglichen.

### 3.2 Entwicklung solidarischer Krisenreaktionsmechanismen

Dass die Idee eines materiellen Ausgleichs zwischen Mitgliedstaaten bei Lieferunterbrechungen oder Produktionsausfällen kein sonderlich innovatives Konzept darstellt, zeigt die Einführung entsprechender, allerdings in ihrem Wortlaut vage gehaltener Bestimmungen zur Anwendung solidarischer Maßnahmen im Energiebereich in den Lissabonner Vertrag.<sup>4</sup> Dass diese Bestimmungen jedoch Teil des neuen Vertrags werden sollen, stellt einen wichtigen und notwendigen Schritt dar, um insbesondere diejenigen Mitgliedstaaten, die um die Sicherheit ihrer Energieversorgung fürchten – etwa die baltischen Staaten oder Polen – von der Ernsthaftigkeit europäischer Bemühungen zu überzeugen. Dennoch reicht eine reine Willenserklärung nicht aus, um im Krisenfall entsprechende Kapazitäten freizusetzen. Empirische Studien belegen, dass eine unkoordinierte Gemeinschaft im Falle von Versorgungsengpässen für den einzelnen Staat teilweise einen geringeren Wert besitzen kann, als dies bei einer im Vorfeld gesteuerten Versorgung möglich wäre (Le Coq/Paltseva 2008: 96f.). Ursache für diesen Effekt ist das mangelnde Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft und die daraus resultierende höhere Eigenvorsorge. Diese Erkenntnis muss zu dem Schluss führen, dass klare Regelungen für die Gewährleistung von Ausgleichslieferungen bei Versorgungsproblemen vonnöten sind.

eine bloße Willenserklärung reicht im Krisenfall nicht aus

Um also ein höheres Maß an Versorgungssicherheit gewährleisten zu können, müsste den teils stark divergierenden Strukturen der Energieversorgung unter den Mitgliedstaaten durch eine entsprechend differenzierte EU-Strategie Rechnung getragen werden. Vergleicht man etwa die Abhängigkeit von Erdgasimporten von Ungarn und Polen, so erstaunt, dass Ungarn pro Kopf viermal so viel Gas importiert wie das, folgt man der politischen Rhetorik, deutlich gefährdetere Polen. Zusätzlich ist Ungarn, wie viele andere Staaten Europas, beinahe vollständig von einem einzigen Importeur, in diesem Fall Russland, abhängig. Diese Ausgangslage ist eine der Ursachen für die öffentliche Debatte bezüglich der ungarischen Position zum Bau der Nabucco-Pipeline<sup>5</sup>. Während die Europäische Union, unterstützt von der Mehrheit der mitgliedstaatlichen Regierungen, den Bau dieses Pipelineprojekts voranbringen will, versucht der russische Gasmonopolist Gazprom das Vorhaben durch Alternativprojekte zu torpedieren. In Abwesenheit eines funktionierenden Ausgleichsmechanismus innerhalb Europas war die grundsätzlich positive Reaktion der ungarischen Regierung auf das Angebot Gazproms mit Blick auf die langfristige Strategie des Landes zur Gewährleistung von Versorgungssicherheit durchaus verständlich. Hätte Ungarn Russland durch ein brüske Ablehnung des Gazprom-Angebots nachhaltig verstimmt, hätte dies der ungarischen Erdgasversorgung in einem Krisenfall Schaden zufügen kön-

nen, ohne dass der mittelosteuropäische Staat sich auf sichere Zusagen für Hilfsleistungen aus anderen EU-Staaten hätte verlassen können (Fischer 2007).

Die Entwicklung solidarischer Ausgleichsmechanismen in Form rechtsverbindlicher Beschlüsse sollte dementsprechend elementarer Bestandteil des europäischen Werkzeugkastens für den Bereich Energieversorgungssicherheit sein. Dabei kann durchaus bei der Formulierung von Speicherverpflichtungen über die gewohnheitsmäßige Orientierung an Tagesverbrauchssätzen hinaus die Vorkhaltung unterschiedlichen Rohstoffe miteinander verknüpft werden, um den unterschiedlichen Versorgungsstrukturen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Die Beschränkung auf informelle Zusagen oder ein unkoordiniertes Vorgehen könnte nationale Sicherheitsstrategen hingegen dazu verleiten, aus gesamt-europäischer Sicht irrationale Entscheidungen zu treffen, die einzig und alleine der eigenen nationalen Versorgungssicherheit dienen.

### 3.3 Transparenz auf den Energiemärkten

Setzt man die genannten Schritte hinsichtlich des Ausbaus der Infrastruktur und der Entwicklung von Krisenreaktionsmechanismen voraus, so bleibt ein weiterer Aspekt, der entscheidend für die interne Dimension der Gewährleistung von Versorgungssicherheit ist: Die Erhöhung der Transparenz auf den Energiemärkten. Die zeitnahe Überwachung von Speicherreserven sowie der Import- und Verbrauchsmengen aller Mitgliedstaaten durch eine neutrale europäische Stelle, stellt eine der Voraussetzungen für eine effektive und kostengünstige Gewährleistung von Energiesicherheit dar. Kombiniert mit einer starken Regulierung auf europäischer Ebene können eine effiziente Erzeugung von Strom und eine effiziente Verteilung von Gas innerhalb Europas zu niedrigeren Importmengen und damit zu einem höheren Maß an Sicherheit führen. Sind Erzeuger von Strom oder Importeure von Erdgas vollständig über die produzierten und importierten Strom- und Gasmengen informiert, wird dementsprechend weniger produziert bzw. mehr gespeichert. Hierzu könnte im Elektrizitätssektor auch die Gründung einer europäischen Strombörse beitragen, die einheitliche Preise ausweisen würde und damit für Manipulationen weniger anfällig wäre (Kemfert 2008: 183). Auch dies würde zu mehr Transparenz und zu einer Verbesserung der Energieversorgungssicherheit innerhalb Europas führen.

zeitnahe  
Überwachung von  
Speicherreserven

europäische  
Strombörse

## 4. Was also tun?

Das Thema Versorgungssicherheit ist in den vergangenen Monaten zu Gunsten der Diskussion über die Entwicklung einer europäischen Klimapolitik und unter dem Druck, der durch die öffentliche Reaktion auf die Preisentwicklungen auf dem Ölmarkt entstand, in den Hintergrund gedrängt worden. Gleichzeitig hat der militärisch ausgetragene russisch-georgische Konflikt zu neuerlichen Zweifeln an der Zuverlässigkeit Russlands als größtem einzelnen Rohstoffimporteur der Europäischen Union geführt. Dass die Energieversorgungssicherheit in Kür-

ze wieder ein politisches Thema wird, ist zu erwarten. Die Europäische Kommission hat sich für November 2008 zum Ziel gesetzt, gemeinsam mit einer ersten Überprüfung der Energiestrategie aus dem Jahr 2007, ein Legislativpaket zum Thema Versorgungssicherheit zu veröffentlichen und konkrete Maßnahmen vorzuschlagen.

EU: Legislativpaket  
zum Thema Ver-  
sorgungssicherheit

Wie bereits erwähnt, ist der Einfluss der Europäischen Union im Rahmen einer EU-Energieaußenpolitik mehr als gering. Bislang sind nur zwei Projekte im internen Arbeitsprogramm der Kommission vorgesehen: eine Revision der Ölbevorratungsrichtlinie sowie eine Revision oder ein Fortschrittsbericht zur Gassicherheitsrichtlinie. Die Ölbevorratungsrichtlinie regelt über die Vorgaben der Internationalen Energie Agentur (IEA) hinaus die Bevorratungspflicht für Ölreserven mit der Maßgabe der Vorhaltung von 90 durchschnittlichen Tagesverbrauchssätzen. Die Gassicherheitsrichtlinie beinhaltet ein eher loses Gerüst von Bestimmungen zur Versorgungssicherheit mit Erdgas, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten angehalten werden. Neben diesen beiden mehr oder weniger konkreten Schritten stellte die Kommission ein Grünbuch zu den Transeuropäischen Netzen für Energie und eine Mitteilung zur Gestaltung einer zukünftigen Energieaußenpolitik in Aussicht. Die Tatsache, dass unter den bislang bekannten Vorschlägen nur maximal zwei konkrete Gesetzgebungsvorhaben zu finden sind, gibt keinen Anlass zu großem Optimismus.

Ölbevorratungs-  
richtlinie

Gassicherheits-  
richtlinie

Grünbuch zu den  
Transeuropäischen  
Netzen

Dass Europa im Bereich der Energiepolitik handlungsfähig wird, könnte eines der zentralen Zukunftsprojekte der europäischen Integration sein. Hierfür bedarf es jedoch ambitionierterer Vorhaben. Folgende Maßnahmen könnten zu einer effektiven Risikominimierung bei Lieferunterbrechungen oder Versorgungsengpässen im Bereich Strom und Gas beitragen:

- (1) *Der Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur.* Die EU-Kommission hat in ihrem Energiebinnenmarktpaket vom September 2007 einen Entwurf vorgelegt, der die Energieversorgungsunternehmen verpflichten soll, Investitionspläne für den Zeitraum von zehn Jahren mit konkreten Schritten zum Ausbau der Verbindungen in Nachbarstaaten vorzulegen. Diese Investitionspläne sollen durch die Kommission und eine zu gründende Agentur für die Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden abgenommen oder mit Änderungsvorschlägen zurückgesandt werden. Die Stoßrichtung der Kommissionsvorlage ist klar, könnte jedoch beispielsweise durch eine Richtlinie, die jeden Mitgliedstaat zum Ausbau seiner Infrastruktur mit Nachbarstaaten in einer festzulegenden Größenordnung verpflichtet, erweitert werden. Damit würden die Mitgliedstaaten stärker in die Verantwortung einbezogen und müssten sich für Versäumnisse selbst rechtfertigen. Gleichzeitig bliebe es ihnen überlassen, wie sie die in ihrem Staat ansässigen Energieunternehmen von entsprechenden Investitionen überzeugen. Eine Kompetenzgrundlage der EU für den Bereich Transeuropäische Netze besteht im Rahmen der gültigen Verträge. Darüber hinaus könnte ein erneuter Versuch unternommen werden, eine Richtlinie zur Bevorratungspflicht für Erdgas zu verabschieden. Die Ablehnung eines solchen Vorhabens müssten sich die Regierungen gegen den Widerstand zahlreicher Akteure auf nationaler aber auf europäischer Ebene, nicht zuletzt des in diesem Bereich ä-

berst ambitionierten Europäischen Parlaments, teuer erkaufen. Eine Richtlinie zur Gasbevorratung könnte durch den verstärkten Ausbau von LNG-Terminals<sup>6</sup> und Regasifizierungsanlagen unterstützt werden, um mehr Flexibilität auf dem Gasmarkt zu entwickeln. Diejenigen Mitgliedstaaten, deren geologische Bedingungen Speicheranlagen für Erdgas nur in geringem Umfang oder nur unter hohen Kosten zulassen, könnten Kooperationen mit solchen Staaten eingehen, die naturgegeben günstigere Voraussetzungen haben. Ein solches Lastenausgleichsmodell ist bereits im Rahmen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und im Bereich der EU-Klimapolitik vorgesehen.

- (2) *Die Entwicklung solidarischer Krisenreaktionsmechanismen darf kein Papiertiger bleiben.* Eine klare rechtliche Regelung für die Verpflichtung zu Hilfestellungen für andere Mitgliedstaaten muss schon allein deswegen entwickelt werden, weil die Wirksamkeit dieser durchaus sinnvollen Bestimmungen des Lissabonner Vertrags ansonsten in Frage gestellt und die Möglichkeit der Schaffung größeren zwischenstaatlichen Vertrauens in diesem Bereich ungenutzt verstreichen würde. Zu diesem Zweck könnte eine Verordnung entwickelt werden, die ihre Rechtsgültigkeit ohne Umsetzung in nationales Recht in allen Mitgliedstaaten direkt entfaltet.
- (3) *Ein höheres Maß an Transparenz* kann durch eine Reihe von Maßnahmen gewährleistet werden. Zum einen könnte die Einrichtung einer zentralen und unabhängigen europäischen Energiebeobachtungsstelle, wie bereits im Energieaktionsplan aus dem Jahr 2007 vorgeschlagen, zur Konzentration von Informationen dienen, um Sicherheitskonzepte und Frühwarnmechanismen zu entwickeln. Eine ähnliche Aufgabe nimmt derzeit die IEA für den Erdölsektor wahr. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht alle EU-Mitgliedstaaten der IEA angehören. Zum anderen sollten Regelungen entwickelt werden, die die Mitgliedstaaten zur Weitergabe zentraler Informationen durch ihre nationalen Energieversorgungsunternehmen verpflichten. Diese sind für eine effiziente Nutzung der Netze und Produktionskapazitäten unerlässlich. Auch hierfür bietet das Energiebinnenmarktpaket eine Grundlage. Die darin vorgesehenen Regelungen könnten durch Vorgaben einer spezifischen Richtlinie bezüglich der Transparenz auf den Elektrizitäts-, Erdöl- und Erdgasmärkten weiter ausgebaut werden.

## 5. Fazit

Energieversorgungssicherheit kann keinesfalls allein über die Entwicklung von Maßnahmen für die interne Gestaltung der Energiemärkte Europas gesteuert werden. Dies zu behaupten wäre verkürzt, in der praktischen Anwendung fahrlässig und würde die Abhängigkeit der Europäischen Union von Importen aus aller Welt verkennen. Dennoch ist es notwendig, sich mit denjenigen Bereichen der Energiepolitik auseinanderzusetzen, in denen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten regulierend eingreifen können. Die Handlungsoptionen bei vergleichsweise einfach und effektiv handhabbaren Fragen aus dem Blickfeld zu verlieren, wäre daher nicht minder fahrlässig. Es müssen demnach integrierte

Konzepte entwickelt werden, die sowohl die externe als auch die interne Dimension der Energieversorgungssicherheit in ein Gleichgewicht bringen und damit sowohl Wirksamkeit als auch Kostenaufwand der beiden Ebenen gegeneinander abwägen. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass eine Reihe zentraler Maßnahmen an dieser Stelle noch nicht angesprochen wurden. Der Ausbau erneuerbarer Energiequellen, die Steigerung der Energieeffizienz sowie ganz allgemein die Energieeinsparung spielen eine fundamentale und nicht zu unterschätzende Rolle für die Gewährleistung von Versorgungssicherheit im Energiesektor. Nur durch die Einbeziehung dieser Bereiche kann eine erfolgversprechende Sicherheitsstrategie entwickelt werden. Die Gesetzgebungsverfahren im Rahmen des Binnenmarktpakets sowie des Klima-Energie-Pakets sind mit Blick auf ihre versorgungssicherheitspolitischen Auswirkungen der erste Schritt. Ob dieser durch ein ambitioniertes Projekt für die interne Dimension der Versorgungssicherheit ergänzt wird, werden die Vorschläge der Europäischen Kommission im November 2008 zeigen.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. etwa Frank Umbach (2003): Globale Energiesicherheit. Strategische Herausforderungen für die europäische und deutsche Außenpolitik, München 2003; Antje Nötzold (2007): Europäische Versorgungssicherheit mit Erdöl und Erdgas. Einflussfaktoren und Abhängigkeiten, Saarbrücken; Thomas Fischermann (2008): Achillesferse der Weltwirtschaft. Kriege und Terroranschläge bedrohen das internationale Netz der Öl- und Gaspipelines. Die Gefahr wird unterschätzt, in: Die Zeit, Nr. 35, 21.08.2008, S.23.
- 2 Mit dem Begriff „Peak Oil“ wird der Höhepunkt der globalen Erdölförderung bezeichnet, nach dessen Überschreiten die Förderung sinkt und die stetig wachsende Nachfrage nach Erdöl nicht mehr befriedigt werden kann.
- 3 Vgl. Europäische Kommission (2006): Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament. Priority Interconnection Plan, COM (2006) 846 final.
- 4 Vgl. Art. 194 und Art. 122 AEUV.
- 5 Das Projekt „Nabucco-Pipeline“ soll ab 2013 Erdgas aus dem kaspischen Raum und Zentralasien unter Umgehung russischen Staatsgebiets nach Europa leiten. Die Route führt durch die Türkei, erreicht die Europäische Union über Bulgarien und wird durch Rumänien und Ungarn in das österreichische Baumgarten geleitet. Der Baubeginn ist für 2010 geplant. Das Projekt steht seit Jahren auf den vorderen Plätzen der Prioritätenliste Transeuropäischer Netze und hat seit verganginem Jahr mit dem ehemaligen niederländischen Außenminister Josias von Aartsen einen prominenten Projektkoordinator.
- 6 Mit der Abkürzung LNG („Liquified Natural Gas“) wird zum Transport mit Tankschiffen verflüssigtes Erdgas bezeichnet. Siehe dazu u.a.: Pfeiffer, Hermannus (2008): Flüssiges Gas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 7/2008, S. 113-115.

## Literatur

- Defilla, Steivan (2007): Energiepolitik. Wissenschaftliche und wirtschaftliche Grundlagen, Zürich/Chur.
- Fischer, Severin (2007): Verrat an Europa? Ungarns pragmatische Energieaußenpolitik im Spannungsfeld von Diversifizierung und Versorgungssicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier FG 1 2007/19, Berlin.
- Geden, Oliver/Fischer, Severin (2008): Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Baden-Baden.

- Götz, Roland (2007): Die Debatte um Europas Energieversorgungssicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier FG 3 2/2007, Berlin.
- Götz, Roland (2008): Europas Gasimporte durch Pipelines: Projekte und Sicherheitsaspekte, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 8/2008, S. 8-13.
- Kempf, Claudia/Traber, Thure (2008): Strommarkt: Engpässe im Netz behindern den Wettbewerb, in: Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), 15/2008, S. 178-183.
- Laumanns, Ulrich (2005): Determinanten der Energiepolitik, in: Reiche, Danyel: Grundlagen der Energiepolitik, Frankfurt/Main, S. 279-289.
- Le Coq, Chloe/Paltseva, Elena (2008): Common Energy Policy in the EU: The Moral Hazard of the Security of Supply, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Report 1/2008, Stockholm.

# Erleben wir das Ende der Volksparteien?

*Roland Sturm*



Roland Sturm

## **Zusammenfassung**

Alle Indikatoren deuten daraufhin, dass die traditionellen Volksparteien sich fundamental verändern. An die Stelle der Milieu- und Mitgliederorientierten Großparteien treten Dienstleister, deren primäres Ziel die kurzfristige Mobilisierung in Wahlzeiten ist.

## **1. Einleitung**

Zu den publizistischen Standardklagen über den Zustand der deutschen Demokratie gehört die Befürchtung, dass die Volksparteien am Ende seien und mit ihrem Niedergang der demokratische Konsens in Deutschland zerfällt. Ob die hergebrachte Form der Volkspartei tatsächlich kausal für die Stärke oder Schwäche von Demokratien ist, ist eine weitergehende Frage, die hier nicht beantwortet werden soll. Ziel der folgenden Ausführungen ist es zunächst, Informationen an die Hand zu geben, inwiefern sich tatsächlich so etwas wie eine „Krise“ der Volksparteien nachweisen lässt.

Vermutungen in diese Richtung lassen sich in der politikwissenschaftlichen Forschung schon seit längerer Zeit (z.B. Wiesendahl 1992) immer wieder finden. So kommen Walter und Dürr (2000: 26) zu dem Schluss: „In ihren großen Zeiten waren die Parteien zuerst Ausdruck der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen, weltanschaulichen und geistigen Bedingungen, die ihnen zugrunde lagen, die Politiker wiederum ihrem jeweiligen Milieu zutiefst teilhaftig. [...] Damit ist es längst vorbei. Die Parteien haben sich in voller Fahrt entfernt von ihren Heimathäfen und sind irgendwo draußen auf dem aufgewühlten Meer des Wandels. Jetzt hakt der Kompaß, und selbst der Funkkontakt nach Hause funktioniert nur noch sporadisch. Reißt er gänzlich ab, sind sie verloren.“

In einem zweiten Schritt der Argumentation erfolgt ein kurzer Blick in die Zukunft. Im Mittelpunkt steht hier die politikwissenschaftliche Kontroverse zwischen den Anhängern der These des Niedergangs („party decline“) und den Verfechtern der These des Wandels der Volksparteien durch Anpassung („party

change“). Kurz vorangestellt wird den beiden Argumentationsschritten eine Definition des Wesenskerns einer Volkspartei.

## 2. Definition „Volkspartei“

Catch-all-parties  
von der  
weltanschaulichen  
Überzeugungsarbeit  
zur Absicherung von  
Wahlerfolgen

Ausgangspunkt zahlreicher Versuche einer Bestimmung des Parteientypus „Volkspartei“ sind die Arbeiten Otto Kirchheimers (1965, 1969; <sup>2</sup>1974). Kirchheimer argumentierte u.a., dass sich in den Massendemokratien der Nachkriegszeit die Massenintegrationsparteien grundlegend wandeln. Sie werden (organisatorisch) zu Volksparteien bzw. (ideologisch) zu „Allerweltparteien“ oder (im Bezug auf ihre Wählerschaft) zu „Catch-all-parties“. Die Volksparteien opfern den „Kitt“ der tiefen ideologischen Durchdringung ihrer Anhängerschaft. Sie erhoffen sich durch eine weiterreichende Ausstrahlung in die Wählerschaft hinein dauerhafte und größere politische Erfolge. Das primäre Interesse von Volksparteien verschiebt sich von der weltanschaulichen Überzeugungsarbeit hin zur Absicherung von Wahlerfolgen.

Im einzelnen bedeutet dies die grundsätzliche Anerkennung der vorgefundenen Gesellschaftsordnung als Bezugsrahmen parteipolitischer Programmatik und politischer Strategien. Weiterhin streben Volksparteien die Integration aller Klassen und Schichten auf der Mitglieder- und der Wählerebene an. Die „Aggregationsfähigkeit“ von Volksparteien wird zu einem Maßstab für ihre Erfolge. Das einzelne Parteimitglied, das sich an Parteiprogrammen mit spezifischen, vor allem aber auch wertebezogenen Aussagen orientieren möchte, findet nur noch sehr vage und interpretierbare Grundwerte seiner Partei vor. Diese sind vor allen Dingen so formuliert, dass sie mögliche Wahlerfolge auch bei nichtgebundenen Wählern nicht beeinträchtigen. Der Wahlerfolg ist für eine Volkspartei weit wichtiger als die Programmtreue.

Stammwähler  
Funktionäre

Diese grundsätzliche Ausrichtung der Volksparteien ist aber nicht unproblematisch. Sozial völlig ungebundene Volksparteien gibt es in Deutschland nicht. Alle Volksparteien haben einen deutlichen Milieubezug und damit auch Grenzlinien für Loyalitäten. Dieser Milieubezug wird auf der Wählerebene empirisch greifbar durch Stammwähler. Auf der Ebene der Parteimitgliedschaft sind es vor allem die Funktionäre auf der mittleren Ebene von Parteien, die von ihrer Partei sowohl die Repräsentation bestimmter gesellschaftlicher Interessen, als auch eine gewisse Programmtreue erwarten. Die ausschließliche Orientierung einer catch-all party am vermuteten Wählerwillen stößt so an Grenzen.

Wiesendahl (1992: 13) hat deshalb bezugnehmend auf Oberndörfer et al. festgestellt: „Das Strukturproblem der Volkspartei ist ihre politische Treulosigkeit. Sie setzt als Stammkapital auf die Loyalität ihrer Mitglieder und Kernwählerschichten, ohne mit dauerhafter integrativer Ansprache und klarer Interessenvertretung den expressiven Bedürfnissen und Identifikationswünschen der Stammklientel zu entsprechen. Volkspartei heißt in der Tendenz Milieu- und Stammklientelvernachlässigung zugunsten der ungebundenen Wechselwählergruppen aus den neuen Mittelschichten.“



Zur Lösung dieses Strukturproblems hilft es nur begrenzt, wenn die Volksparteien versuchen, Loyalitätsbindung zu ersetzen durch das Einrichten von Arbeitsgemeinschaften für junge, alte, Mittelständler, Frauen, Arbeitnehmer etc., die das Volk quasi parteiintern nachbilden. Das beste Beispiel hierfür ist die ehemalige „Arbeiterpartei“ SPD, die nach ihrer Wandlung zur Volkspartei eine „Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen“ gründete. Ein organisatorisches Angebot erzeugt von sich aus aber noch keine Loyalität zu einer Volkspartei, zumal die andere Volkspartei das gleiche organisatorische Angebot macht.

Arbeitsgemeinschaften, die das Volk quasi parteiintern nachbilden

Was wissen wir im einzelnen über die Fähigkeit von Volksparteien, Mitglieder und Wähler an sich zu binden? Dieser Frage wird im folgenden anhand der Diskussion von Indikatoren für die Aggregationsfähigkeit von Volksparteien auf der Wählerebene, auf der Ebene der Milieubindung und im Bezug auf Wahlentscheidungen nachgegangen.

### 3. Aggregationsfähigkeit auf Wählerebene

Ein erster Indikator für die Aggregationsfähigkeit der Volksparteien auf Wählerebene sind die kumulierten Stimmenanteile von Union und SPD bei den Bundestagswahlen. Hier lassen sich eindeutige Aussagen machen. Nimmt man die Wahl von 1949 aus, die in der Wahlforschung wegen der Vielzahl der im Bundestag vertretenen Parteien gemeinhin als „letzte Wahl von Weimar“ eingeordnet wird, stellen wir eine zunächst im Zeitverlauf zunehmende Bindekraft der Großparteien fest, insbesondere in den Zeiten des „Wahlwunders“ der 1950er und 1960er Jahre bis 1976. Mit „Wahlwunder“ (analog zum „Wirtschaftswunder“) ist das Vermeiden Weimarer Verhältnisse durch die Konzentration des Parteiensystems auf schließlich vier Parteien (CDU, CSU, SPD, FDP) gemeint. Seit 1980 nimmt die Bindekraft der Volksparteien kontinuierlich ab. 1980 sanken die kumulierten Stimmenanteile von Union und SPD unter 90%. 1990 fielen sie unter 80% und 2005 gar unter 70%. Den Volksparteien gelingt es also seit 1980 immer weniger, die Wähler für sich zu mobilisieren.

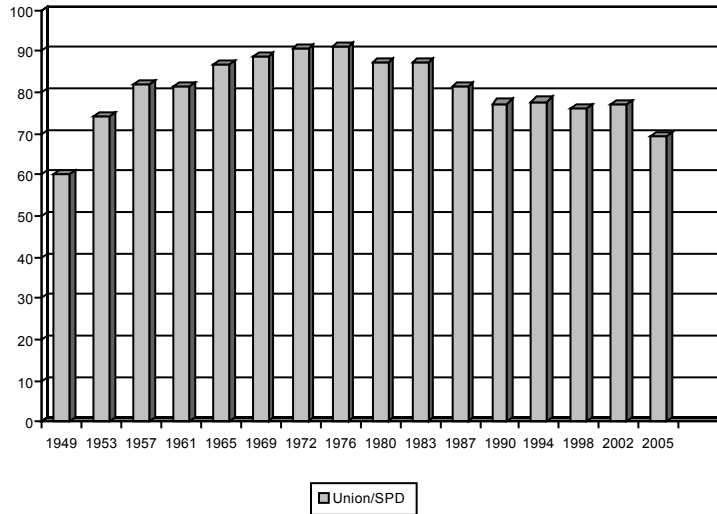
Wahlwunder

Wo gingen die Wähler der Volksparteien hin? Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten: zu anderen Parteien oder sie enthielten sich bei Wahlen, wurden also Nichtwähler. Zwar beobachten wir in Deutschland eine zunehmende Fragmentierung des Parteiensystems durch das Entstehen zahlreicher Kleinparteien (Jun et al. 2006) und das Aufkommen neuer Parteien im Bundestag (Bündnis 90/Die Grünen und PDS bzw. Linke). Gleichzeitig geht aber dennoch die Wahlbeteiligung zurück. 1990 sank die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen unter 80%, 2005 erreichte sie 77,7 %. Die nachlassende Bindekraft der Großparteien auf der Wählerebene wird also nicht durch die Bindekraft neuer Parteien kompensiert, sondern erhöht die Zahl der Nichtwähler.

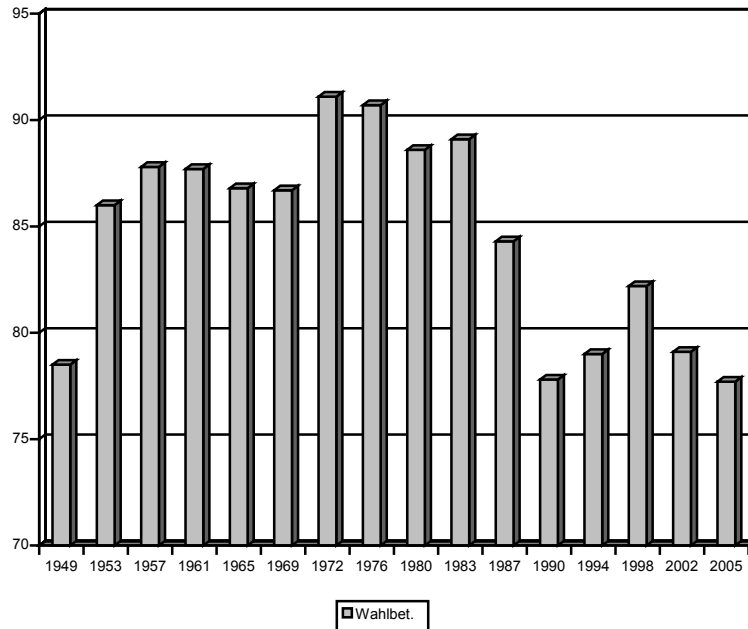
Nichtwähler

Wahlbeteiligung

*Grafik 1:* Indikator Aggregationsfähigkeit: Wählerebene (Stimmenanteile bei Bundestagswahlen 1949-2005)



*Grafik 2:* Indikator Aggregationsfähigkeit: Wählerebene (Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen 1949-2005)



Heinrich Oberreuter (2007: 21) hat in einer erhellenden Zusammenschau (Tabelle 1) im Zeitverlauf die nachlassende Aggregationsfähigkeit der Volksparteien im Hinblick auf die Entwicklung der Wahlbeteiligung und der kumulierten Stimmenanteile von Union und SPD bei Bundestagswahlen verdeutlicht. Bemerkenswert ist, dass bei Berücksichtigung der zurückgehenden Wahlbeteiligung, also bei der Umrechnung des Wahlergebnisses auf die Zahl der Wahlberechtigten, sowohl Union als auch SPD nur noch von unter 30% der Wahlberechtigten gewählt werden und nur noch knapp über die Hälfte der Wahlberechtigten (53%) im Jahre 2005 bereit waren, eine Volkspartei zu wählen (im Vergleich zu 82,1% im Jahre 1976).

*Tabelle 1:* Indikator Aggregationsfähigkeit: Wählerebene (Vergleich BTW 1976 und BTW 2005)

<b>BTW</b>		<b>1976 %</b>	<b>2005 %</b>
Wahlbeteiligung		90,7	77,7
Stimmanteile Union und SPD, Anteil Wahlbeteiligte		91,2	69,4
Anteil Wahlberechtigte	SPD	38,3	26,2
	Union	43,8	26,8
	Insges.	82,1	53,0

#### 4. Milieubindung

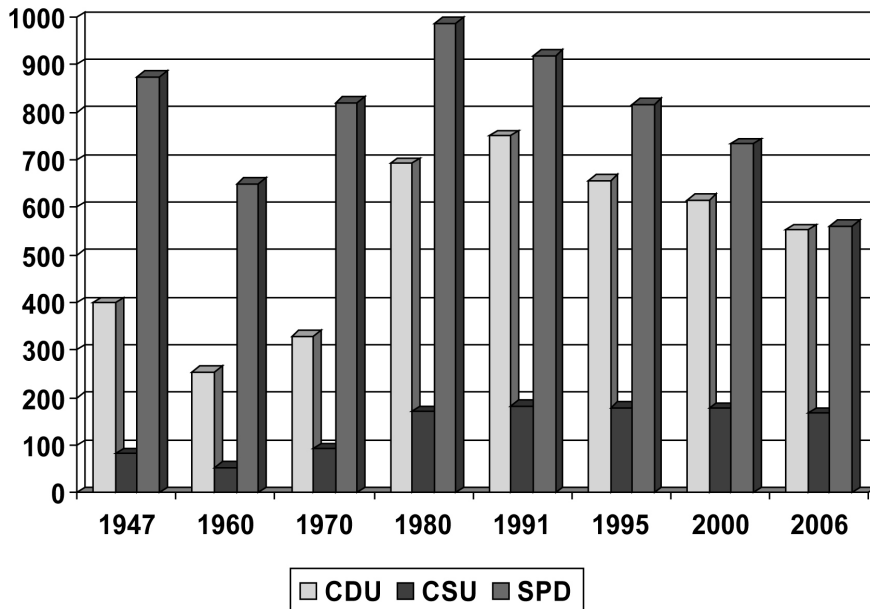
Ein erster grober Indikator für die Milieubindung von Parteimitgliedern ist die Mitgliederentwicklung. 2008 konnte der Generalsekretär der CDU, Roland Poßfalla, berichten, dass seine Partei die SPD erstmals an Mitgliederstärke übertraf. Die bessere Formulierung wäre wahrscheinlich gewesen, dass die CDU-Anhänger ihre Partei etwas langsamer verlassen als die SPD-Anhänger. Denn die Parteimitgliedschaft verringert sich bei allen Volksparteien, wobei die CSU aufgrund ihrer vergleichsweise noch stärkeren Milieubindung Mitglieder etwas langsamer verliert (alle Daten im folgenden nach: <http://www.polwiss.fu-berlin.de/osz/dokumente/PDF/AHOSZ11.pdf>).

Mitgliederentwicklung

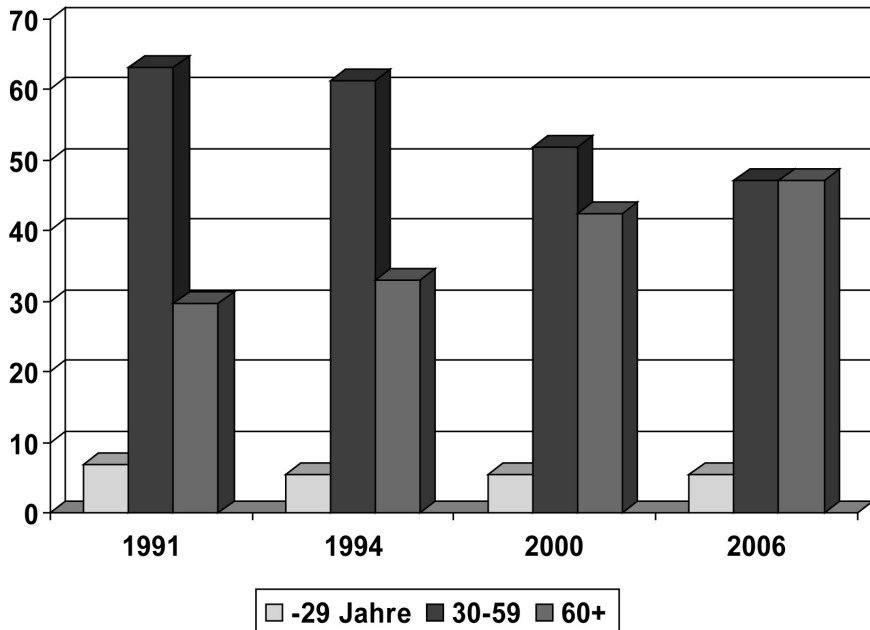
Diese Entwicklung gewinnt an Dramatik mit Blick auf die Zukunft der Volksparteien, wenn man die Entwicklung der Altersstruktur der Parteimitgliedschaft näher betrachtet. Bei allen drei Volksparteien CDU, CSU und SPD schwindet in der Mitgliedschaft das Gewicht der mittleren Generationen, der 30-60-jährigen. Dies geschieht in einem Tempo, das nicht der demographischen Entwicklung alleine geschuldet sein kann. Die Gesellschaft mag zwar immer älter werden, aber noch schneller altern die Parteien und noch schneller entfernen sie sich in ihrer Mitgliedschaft von den beruflich aktiven Bürgern. Auch die Bereitschaft der unter 30-jährigen sich parteipolitisch zu engagieren wird geringer. Den Volksparteien gehen nicht nur in zunehmendem Maße Mitglieder verloren, die verbliebenen sind auch immer weniger ein Spiegelbild der Wünsche und Erwartungen der Gesellschaft.

Altersstruktur

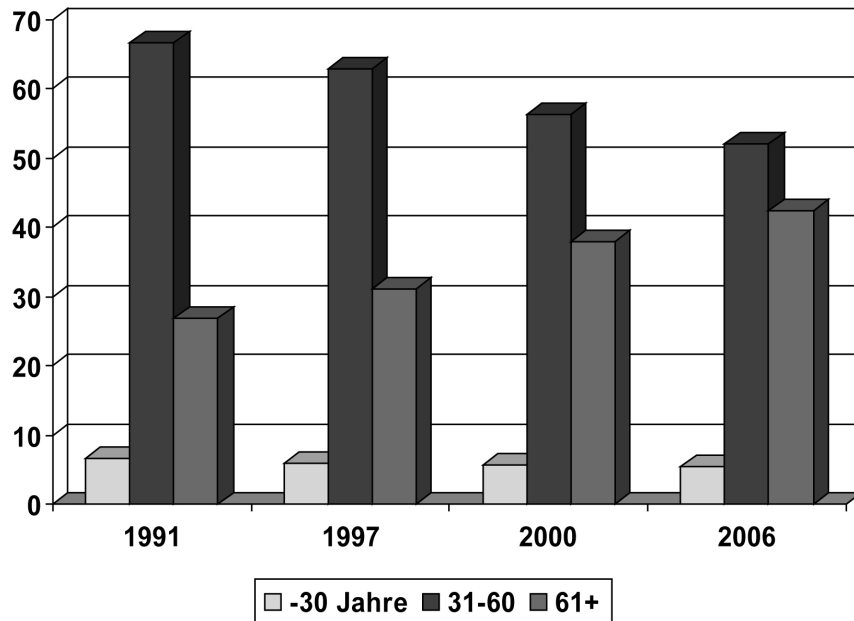
Grafik 3: Indikator Milieubindung (Mitgliederentwicklung, in Tsd.)



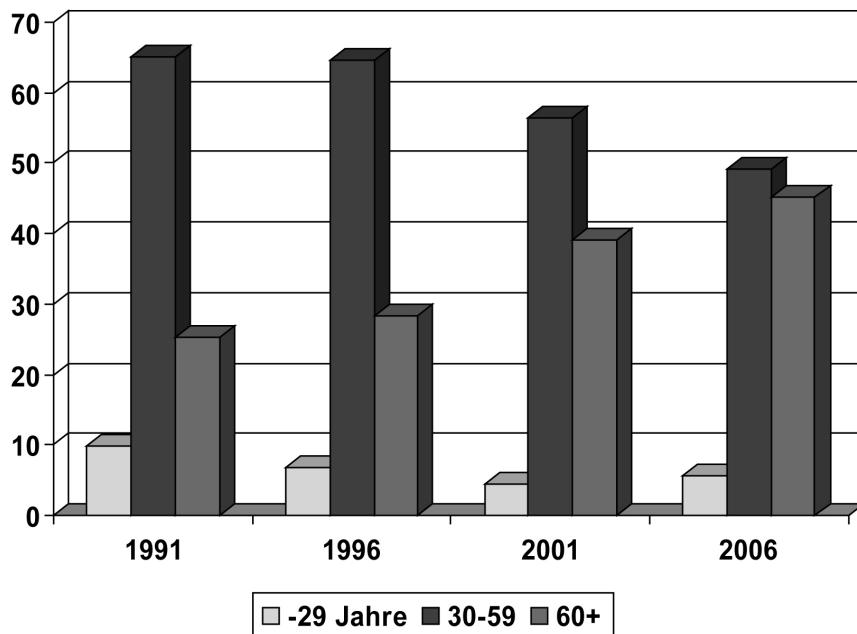
Grafik 4: Indikator Milieubindung (Altersstruktur der Mitglieder: CDU) (mögliches Eintrittsalter 16 Jahre)



Grafik 5: Indikator Milieubindung (Altersstruktur der Mitglieder: CSU)  
(mögliches Eintrittsalter 16 Jahre)



Grafik 6: Indikator Milieubindung (Altersstruktur der Mitglieder: SPD)  
(mögliches Eintrittsalter seit 1998: 14 Jahre)

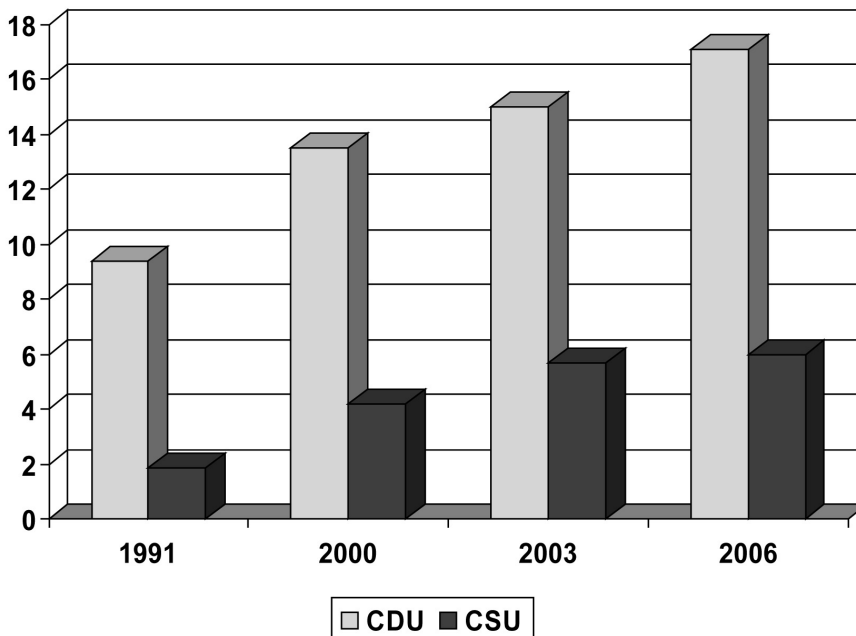


konfessionelle  
Bindung  
Berufsstruktur  
motivationale  
Bindung

Zum besseren Verständnis der Entwicklung der Milieubindung von Parteimitgliedern sollen im folgenden drei weitere Dimensionen ausgeleuchtet werden. Zum einen die konfessionelle Bindung von Parteimitgliedern. Hier können nur Daten zur CDU und zur CSU diskutiert werden, weil die SPD entsprechende Daten nicht erhebt; des weiteren zur Berufsstruktur der Parteimitgliedschaft und schließlich zur motivationalen Bindung, wie sie sich als Beitrittsmotiv bei neuen Parteimitgliedern abzeichnet.

Betrachtet man die Gruppe der Konfessionslosen in der Mitgliedschaft der christlichen Volksparteien, so wird deutlich, dass deren Zahl sich über die letzten 15 Jahre verdoppelt hat. Es ist zu vermuten, dass sich die nachlassende Kirchenbindung der Unionsmitglieder noch deutlicher abbilden ließe, würde man statt der formalen Zugehörigkeit zu einer christlichen Kirche die Kirchgangshäufigkeit in Betracht ziehen. Das „C“ wird für die Wahl der Unionsparteien also immer weniger wichtig, ganz im Sinne der von den Volksparteiverfechtern gepriesenen programmatischen Öffnung, aber – wie dargestellt - nicht begleitet von den positiven Wirkungen für die Entwicklung der Parteimitgliedschaft, die von dieser Öffnung erwartet werden.

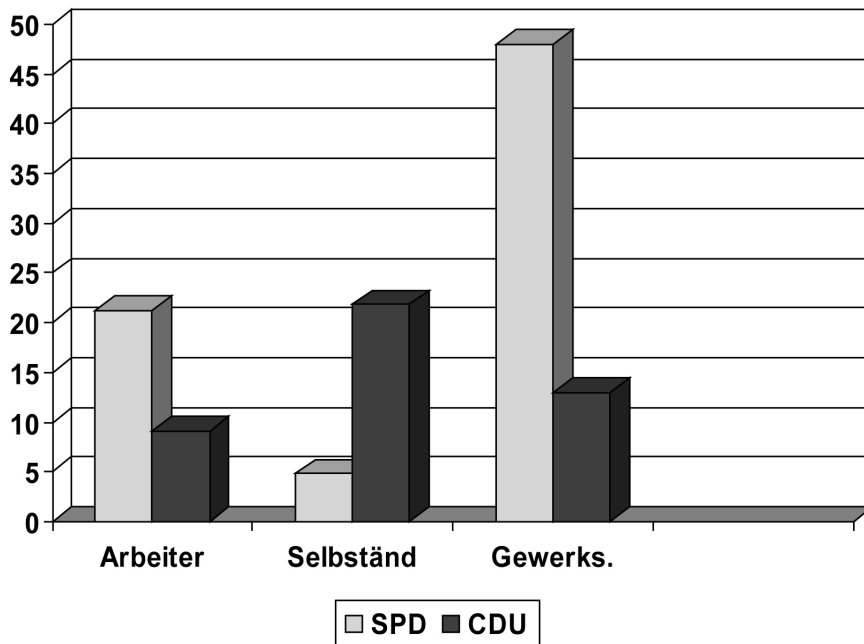
*Grafik 7:* Indikator Milieubindung (Christliche Konfession: Konfessionslose u.a. unter den Parteimitgliedern in %), die SPD erhebt diese Daten nicht



Im Hinblick auf die Entwicklung der Berufsstruktur von Parteimitgliedern sollen hier einige Hinweise genügen. Denn die Ergebnisse der Betrachtung der vorliegenden Daten entsprechen den allgemeinen Erwartungen (vgl. Rudzio 2006: 155 und Biehl 2005: 283). Die SPD hat einen größeren Arbeiter- und

Gewerkschaftsmitgliederanteil als die CDU. Letztere organisiert in höherem Maße als die SPD Selbständige. Bemerkenswert ist allenfalls, dass schon vor zehn Jahren die typische „Klientel“ der jeweiligen Volkspartei (Arbeiter in der SPD und Selbständige in der CDU) gerade noch ca. ein Fünftel der Parteimitglieder ausmachte. 2005 wählten 60% der Arbeiter mit Gewerkschaftsbindung SPD, 75% der Katholiken mit Kirchenbindung CDU/CSU. Das waren aber nur noch wenig mehr als 10% der Gesamtwählerschaft der drei Volksparteien. Auch hier wird wieder die gelungene soziale Öffnung der Volksparteien deutlich, die allerdings von den Volksparteien nicht selbst herbeigeführt wurde, sondern sich eher dem sozialen Wandel verdankt, der sich in Deutschland in den letzten Jahrzehnten vollzogen hat.

*Grafik 8:* Indikator Milieubindung (Berufsstruktur, SPD 1999, CDU 1998 und Gewerkschaftsbindung der Parteimitglieder 1998 in %)



Die spannende Frage ist, ob der Verlust sozialstruktureller Bindungen von Mitgliedern an Volksparteien aufgefangen werden kann durch eine „instrumentelle“ Bindung im Sinne von rationalen Wahlentscheidungen neuer Parteimitglieder. Die durch individuelle Motivlagen gesteuerte Präferenzbildung könnte für Parteimitglieder ja einen Ersatz für ihre eher emotional gefärbte Milieubindung bieten. Sie könnte die Parteiorganisationen am Leben halten und den Mitgliederschwind bei den Volksparteien bremsen.

rationale Wahlentscheidungen neuer Parteimitglieder

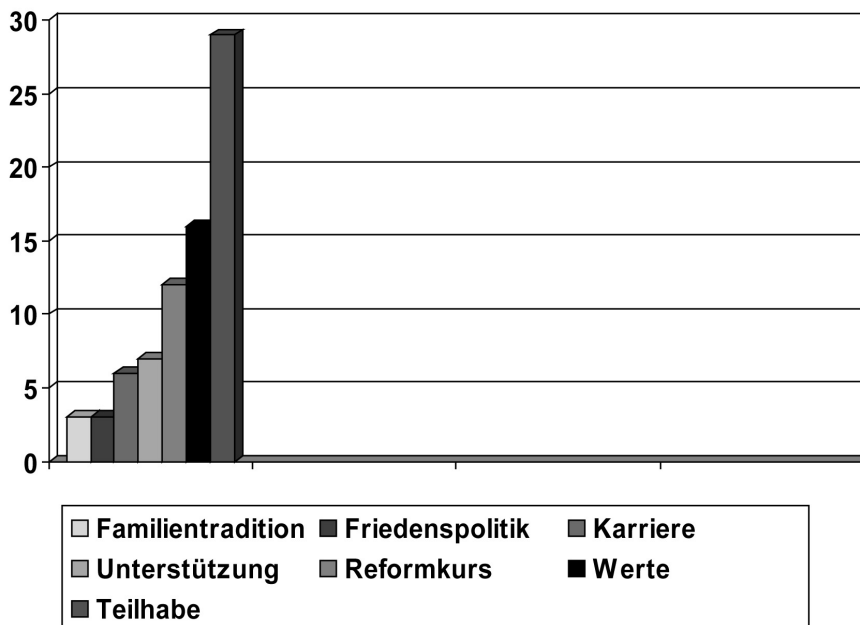
Everhard Holtmann (2006: 226ff.), beispielsweise, argumentiert, gestützt auf die Potsdamer Parteimitgliederstudie von 1998 und eine parteiinterne Umfrage der SPD vom September 2004, dass die „ideelle Partizipation“, also Wert-

Wertorientierungen  
und  
Politikpräferenzen

orientierungen und Politikpräferenzen, die Mitglieder der Volkspartei SPD wesentlich prägen. Grafik 9 gibt einen Einblick in die Befunde zur Motivlage der neuen Parteimitglieder in der SPD. Fünf Prozent der Befragten gaben auf die Frage „welcher Grund war letzten Endes ausschlaggebend für die Mitgliedschaft in der SPD?“ an, dass sie sich für eine Funktion in der Partei qualifizieren wollten (Karriere), aber 29% sagten, „sie wollten politisch teilhaben und mitwirken können“ (Teilhabe). Unter anderem hieraus wurde von Interpreten der Studie geschlossen, das dominierende Motiv für die Bindung an die SPD sei der Wunsch, aktiv an der Gestaltung von Politik mitzuwirken. Ob die Erkenntnisse einer Studie reichen, dies zu belegen, ist fraglich. Vor allem aber lässt sich trefflich bereits über die Interpretation der beiden zitierten Antworten streiten.

Ist es wirklich zulässig, diese Aussagen in ihrem Wahrheitsgehalt gleich zu werten und wörtlich zu nehmen? Zyniker würden wohl argumentieren, dass gerade ein Karrierist, wenn er nach seinen Motiven für einen Parteibeitritt gefragt wird, wenig Skrupel haben dürfte, sich zu Teilhabe und Mitwirkung als Fassade bekennen wird. Das heißt aber auch, die Befunde im Hinblick auf eine Alternative zur Milieubindung für Volksparteien, etwa „ideelle Parteibindung“, sind eher dürftig und selbst bei optimistischer Interpretation bisher nur punktuell nachweisbar.

*Grafik 9:* Indikator Milieubindung: das „neue Parteimitglied“  
(Politik als Karriere)? (SPD-Befragung der Neumitglieder 2004)





## 5. Wahlentscheidungen

Im Hinblick auf die Verbindlichkeit einer volksparteilichen Orientierung für Wahlentscheidungen sollen hier zwei Indikatoren näher betrachtet werden: Die Parteiidentifikation und die den Volksparteien zugeschriebene Problemlösungskompetenz. In der Forschung besteht Einigkeit, dass die Parteiidentifikation in westlichen Demokratien schon seit Jahrzehnten an sich abnimmt, aber auch da wo sie weiterhin vorhanden ist, an Intensität verliert („dealignment“). Die Zahl derjenigen, die sich mit keiner Partei identifizieren, wächst auch in Deutschland, wie der Continuity Guide der deutschen nationalen Wahlstudien belegt.

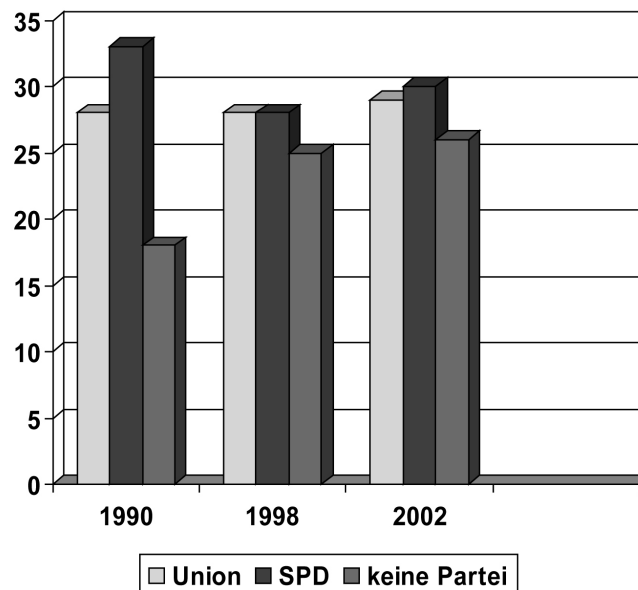
Parteiidentifikation

zugeschriebene  
Problemlösungs-  
kompetenz

Selbst wenn es stimmen sollte, dass das Abschmelzen der Parteiidentifikation in Deutschland nahezu zum Stillstand gekommen ist (Holtmann 2005: 218), bleibt festzuhalten, dass maximal ein Viertel der Wähler auf diese Weise an eine Volkspartei gebunden ist. Die Wechselwähler, immer mehr auch die sich spät entscheidenden Wechselwähler, bestimmen den politischen Konkurrenzkampf und damit Strategien und Themen der Politik. Auch wenn von den Volksparteien die Mobilisierung von Stammwählern nicht vernachlässigt werden kann, ist mit den Stammwählern alleine keine Wahl mehr zu gewinnen. Das Dilemma wurde oben schon benannt: Das Volksparteikonzept lebt von der Forderung nach dem volatilen Wahlverhalten, aber die Volkspartei deutschen Typs leidet darunter.

Wechselwähler  
bestimmen den  
politischen  
Konkurrenzkampf

*Grafik 10:* Indikatoren mit Bezug zur Wahlentscheidung  
(Parteiidentifikation in %, Befragungen im Rahmen der deutschen nationalen Wahlstudien)

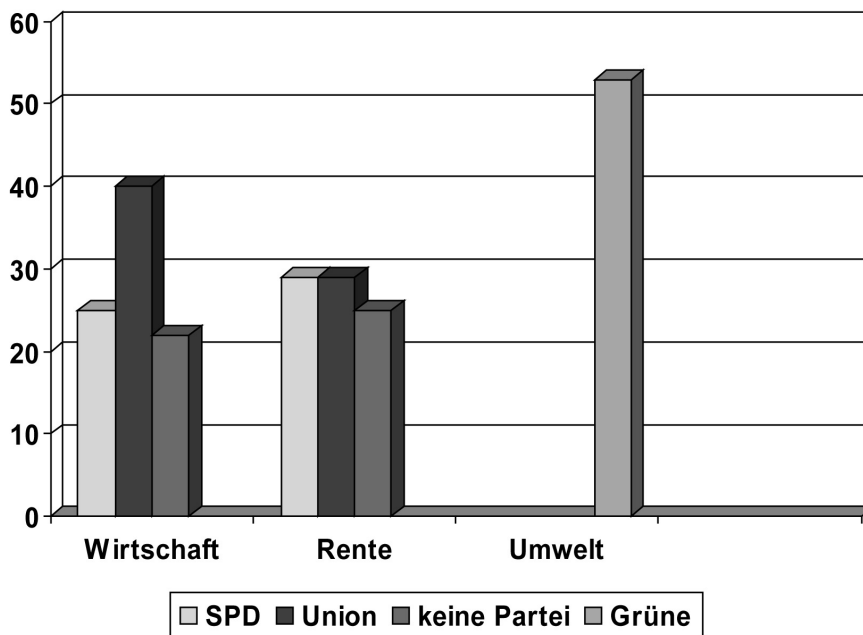


Kann eine Parteibindung der Wähler bezogen auf Themen, v.a. bezogen auf eine vermutete Problemlösungskompetenz auf bestimmten Themenfeldern, Ersatz für

affektive Bindungen der Wähler bei Wahlentscheidungen an eine Volkspartei schaffen? Zum Teil scheint dies der Fall zu sein, aber mit ungewissem Ausgang, nicht auf allen Politikfeldern und wegen Themenkonjunkturen und des raschen Wandels der Substanz komplexer Politikfelder nicht immer auf Dauer.

So konnte die Wirtschaftskompetenz, die in der Regel der Union zugeschrieben wurde, Gerhard Schröder (SPD) 2002 dem CDU-Kanzler Helmut Kohl entringen, wenn auch der CDU als Partei nur zeitweise. In der Sozialpolitik gibt es eine generelle Kompetenzvermutung zugunsten der SPD, die dieser im Wahlkampf 2005 half. Aber auch die Union ist (Beispiel Rente) bei Momentaufnahmen nicht so weit entfernt von der der SPD zugesprochenen Kompetenzvermutung in der Sozialpolitik. Eine gewisse Ausnahme im Reigen der Kompetenzzuschreibungen an Parteien bildet die eindeutige und konstante Kompetenzvermutung in der Wählerschaft bei Fragen der Umweltpolitik zugunsten der Grünen.

*Grafik 11:* Indikatoren mit Bezug zur Wahlentscheidung (Problemlösungskompetenz in %), Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen zur BTW 2005, sowie Allensbach zu den Grünen.



## 6. Parteienwandel oder Parteienkrise?

Soviel scheint sicher, die Volksparteien alten Typs mit hoher Bindungskraft für Wähler und Mitglieder gibt es nicht mehr. Ihre sozialstrukturelle Verankerung erodiert, alte Milieus verschwinden, neue instabilere sind parteifern. Damit ist

der Parteientypus „Volkspartei“ in der Tat in eine Krise geraten. Dies ist aber nicht gleichzusetzen mit einer allgemeinen Parteienkrise. Zum einen hat sich bisher keine gesellschaftliche Vermittlungsinstanz gefunden, die die vielfältigen Funktionen von Parteien übernehmen kann, selbst wenn diese sich nicht immer bewähren sollten.

Konkret bezogen auf die Volksparteien bleibt festzuhalten, dass sie auch mit weniger Mitglieder funktionieren können und dass es sich auch bei noch weit geringerer Wahlbeteiligung (siehe USA, Schweiz) legal ohnehin, aber auch legitim regieren lässt. Hinzu kommt, dass das Verschwinden langfristiger Bindungen an die Volksparteien nicht bedeutet, dass es keine kurzfristigen Bindungen mit ebenfalls wichtigem politischen Gewicht geben kann, zumal es sich hier auch häufig um neue Formen politischer Partizipation handelt (z.B. Internet).

neue Formen  
politischer  
Partizipation

Trotz der unbestreitbar zunehmenden Distanz von Parteien und Wählern wäre es deshalb verfehlt, pauschal von einer Parteienkrise zu reden. Wir beobachten allerdings einen Parteienwandel, der durchaus auch das Ende der Volksparteien im deutschen Sinne, also von Großparteien, die dauerhaft politische Heimat sind, bedeuten kann. Was lehrt uns ein Blick in die Gegenwart und die unmittelbare Zukunft? Was werden die wichtigsten Merkmale der neuen „Volksparteien“ mit „Milieu- und Parteiorganisationsresten“ sein?

1. *Die neuen Volksparteien sind Output-orientiert.* Das heißt politische Bindung soll erreicht werden durch die Umsetzung des vermuteten Wählerwillens, wie er sich in Meinungsumfragen niederschlägt. Der Wertebezug einer solchen Partei muss flexibel und unbestimmt genug sein, um auch kurzfristige Themenkonjunkturen legitimatorisch begleiten zu können. Die Politik sieht den Wähler als Konsumenten, der die Ware (Programmangebot) vorfinden muss, die er nachfragt. Da der zunehmend vorherrschende Wählertypus der Wechselwähler oder gar der last minute-Wähler ist, ist es sehr leicht, bei schwerfälligem politischem Reagieren oder vorschneller politischer Festlegung Wählerstimmen zu verlieren. Politik muss durch inhaltliche Angebote, aber auch durch deren überzeugende Präsentation kurzfristige Bindewirkung erzeugen.
2. *Die Parteimitgliedschaft verliert weiterhin an Bedeutung.* Die Mobilisierung für die Partei kommt weitgehend ohne Mobilisierung von Sozialmilieus aus und auch ohne die Dienstleister für Wahlkämpfe vor Ort. Die direkte Ansprache einer großen Zahl von Menschen über die Medien ist für die neue Volkspartei schneller, effektiver und flexibler als das Kleben von Plakaten oder der Streit am Stammtisch. Es bleibt als Strukturproblem der deutschen Demokratie aber der Umstand erhalten, dass mit einem Ausdünnen der Parteimitgliedschaft immer weniger Bürger an der letztendlich entscheidenden Auswahl der Kandidaten für politische Ämter und damit des politischen Führungspersonals beteiligt sind.
3. *Der Weg über die Medien trägt zur verstärkten Personalisierung von Politik bei und rückt Inhalte gegenüber der Darstellung von Politik weiter in den Hintergrund.* Er bestärkt auch den „Drang zur Mitte“, sowie die weltanschauliche Beliebigkeit der politischen Auseinandersetzungen.
4. *Die Mechanismen der Medienwelt sind selbst nicht unproblematisch.* Medien transportieren nicht nur Inhalte, sie können auch selbst zu einem strategi-

schen Instrument gemacht werden. Das „Management der öffentlichen Meinung“, wie dies häufig euphorisch genannt wird, durch die Parteizentralen der neuen Volksparteien mit dem Ziel, die Arbeit der Partei in möglichst günstigem Licht dazustellen, ist nichts anderes als die hohe Kunst der Manipulation.

5. *Fehlen Parteien die Mitglieder, fehlen ihnen auch deren Mitgliedsbeiträge* und dies bei, nicht zuletzt wegen der Zwänge der Politikdarstellung, beispielsweise in den Medien, immer höheren Kosten der Politik. Ihre Finanzklemme macht Parteien geneigt, Steuergelder in Parteienfinanzierung umzuwidmen. Parteintern werden alle Amtsträger mit als freiwillig getarnten Zwangsabgaben („Parteisteuern“) zur Parteienfinanzierung herangezogen.
6. *Schließlich reduziert die Bindungslosigkeit der Volksparteien Hürden für Berufspolitiker.* Wird Präsenz in der Parteiorganisation wichtiger als Zustimmung zu einer Weltanschauung, ist der Berufspolitiker dem gesellschaftlich engagierten Freizeitpolitiker weit überlegen. Wenn es in erster Linie darum geht (gleich mit welchem Programm) Wahlen zu gewinnen, geht es logischerweise im gleichen Atemzug darum, Ämter zu besetzen. Entsprechend verlaufen inzwischen Koalitionsverhandlungen: Erst die Ämter, dann die Inhalte. Nicht nur die „Angebotsseite“, also die neue Volkspartei, begünstigt den Berufspolitiker. Dies gilt auch für die Nachfrageseite. Die Zahl derjenigen Amtsträger wächst, die beruflich auf nichts als eine Parteikarriere zurückblicken können.

Die neuen Volksparteien sind also weit weniger als die alten gesellschaftlich verankert und treten dem Wähler als politische Dienstleister gegenüber.

## Literatur

- Biehl, Heiko (2005): *Parteimitglieder im Wandel. Partizipation und Repräsentation*, Wiesbaden.
- Holtmann, Everhard (2005): *Repräsentation des Volkes durch Volksparteien? Nach wie vor ein hohes Maß an Parteiidentifikation*, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.): *Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, Wiesbaden, S. 211-233.
- Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.) (2006): *Kleine Parteien im Aufwind. Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft*, Frankfurt am Main/ New York
- Kirchheimer, Otto (1965): *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 6, S. 20-41.
- Kirchheimer, Otto (1969): *Parteienstruktur und Massendemokratie in Europa*, in: Gilbert Ziebur (Hrsg.): *Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre*, Darmstadt, S. 288-318.
- Kirchheimer, Otto (1974): *Der Weg zur Allerpartei*, in: Kurt Lenk/Franz Neumann (Hrsg.): *Theorie und Soziologie der politischen Parteien*, Darmstadt/ Neuwied, S. 113-137.
- Oberreuter, Heinrich (2007): *Haben die Volksparteien Zukunft?*, in: *Politische Studien* 414 (58), S. 19-29.
- Rudzio, Wolfgang (2006): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
- Walter, Franz/Dürr Tobias (2000): *Die Heimatlosigkeit der Macht. Wie die Politik in Deutschland ihren Boden verliert*, Berlin.
- Wiesendahl, Elmar (1992): *Volksparteien im Abstieg*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 34-35, S. 3-13.

# Verfassung und Globalisierung

*Petra Dobner*



Petra Dobner

## **Zusammenfassung**

Der Prozess der Globalisierung verändert nicht nur die Bedingungen staatlichen Handelns, sondern auch die Geltungsmöglichkeiten der auf den Nationalstaat bezogenen Verfassung. Für die Frage, wie transstaatliche Verfasstheit aussehen könnte, werden bereits unterschiedliche Vorschläge unterbreitet. Offen ist aber, wie ein Kernproblem des transnationalen Konstitutionalismus gelöst werden kann: die Sicherung der Demokratie im Rahmen einer konstitutionellen Ordnung.

## 1. Spannung zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Vertrauen in den demokratischen Verfassungsstaat schien in der Bundesrepublik eine Selbstverständlichkeit. Eine „gesellschaftstheoretische Binsenweisheit“ sei es, so schrieb etwa der Tübinger Philosoph Otfried Höffe vor einigen Jahren, dass „vor allem der demokratische Rechts- und Verfassungsstaat“ auch im nächsten Jahrhundert „für den Zusammenhalt in elementarer Gerechtigkeit“ (Höffe 1996: 20) sorgen würde. Doch das neue Jahrhundert hat sein erstes Jahrzehnt noch nicht vollendet, da stellt sich diese Binsenweisheit als verfassungspatriotischer Trugschluss heraus. Die konstitutionelle Botschaft der Globalisierung ist, dass die Grundlagen verfassungsrechtlicher Geltung schwinden.

Vom Standpunkt des Nationalstaates aus betrachtet stellt sich Globalisierung als ein Prozess der fortschreitenden Auflösung der verfassungsrechtlich konstitutiven Grenzziehungen zwischen Innen und Außen, zwischen Privat und Öffentlich dar. Wenige Politikbereiche werden heute ausschließlich auf dem bzw. für das heimatliche Terrain verhandelt. Dies gilt nicht nur für die EU, in der Vernetzung politisches Programm ist, sondern weltweit. Globale Standards werden unter anderem in den Bereichen des Rechts, der Umwelt, Gesundheit, Technik und nicht zuletzt der Wirtschaft formuliert. Hieran sind nicht allein Staaten, sondern in wachsendem Maße auch private Akteure beteiligt. Der Staat büßt sein Monopol auf das Politische ein, indem und weil er mit privaten und transstaatlichen Akteuren neue Formen der Machtteilung praktiziert, um der

Globale Standards

Verlagerung  
politischer Autorität  
aus dem Staat in  
transnationale  
Arenen

globalen Probleme Herr zu werden. Generell kann man von einer Verlagerung politischer Autorität aus dem Staat in transnationale Arenen, die mit unterschiedlichen Akteuren besetzt sind, sprechen. Eine vollständige und umfassende Verrechtlichung von Politik durch die nationalstaatliche Verfassung ist unter diesen Bedingungen nicht länger möglich. Die Suche nach einer transstaatlichen Verfassung findet daher heute bei weitem nicht nur in der Europäischen Union statt, sondern hat inzwischen eine globale Dimension erreicht.

Legitimitäts- und  
Demokratiedefizite

Jenseits der Europäischen Union wird die Diskussion über globale Verfasstheit von zwei verschiedenen Einsatzpunkten aus bestritten: Einerseits wird auf vorhandene, (neue) internationale Verrechtlichungsformen Bezug genommen, die die Rede von einer transstaatlichen Konstitutionalisierung rechtfertigen könnten. Verwiesen wird hier auf den quasi-konstitutionellen Charakter, nämlich die erschwerte Änderbarkeit eines höherrangigen Rechts, eine unabhängige Gerichtsbarkeit und Normenkontrolle, die man zum Beispiel in der Charta der Vereinten Nationen oder auch der Welthandelsorganisation der WTO verankert findet. Andererseits wird konstatiert, dass die Verlagerung politischer Entscheidungsgewalt aus dem Staat die Verfassungsgeltung mindert und somit erhebliche Legitimitäts- und Demokratiedefizite erzeugt, die eine globale Konstitutionalisierung im Sinne einer erneuerten, demokratisch legitimierten, vollständigen Verrechtlichung von Politik erforderlich mache.

Verfassung ohne  
Demokratie

Die vorhandenen Elemente transstaatlicher Konstitutionalisierung und die normativ begründete Forderung nach einer solchen sind jedoch bislang nicht kompatibel, denn die beobachteten Formen supranationaler Verrechtlichung genügen demokratischen Ansprüchen keineswegs. Ansätze einer Verfassung jenseits des Staates kann man in ihnen nur erkennen, wenn man die Funktion der Demokratieverbürgung als mögliches Supplement, nicht aber als eigentlichen Daseinsgrund einer Verfassung ansieht. Unter dem Begriff der Verfassung jenseits des Staates versammeln sich mithin unterschiedliche Ansprüche, die ihre jeweilige Berechtigung in der Geschichte des Konstitutionalismus finden: Eingeführt als Institution zur Herrschaftsbegrenzung, entwickelte sich die Verfassung erst später zum Medium demokratischer Herrschaftsbegründung, zur modernen Verfassung. Während den einen daher eine „Verfassung ohne Demokratie“ heute als unzulässige Aufweichung des Verfassungsbegriffs gilt, betonen andere den eigenständigen Wert einer höherrangigen Verrechtlichung auch jenseits der Frage ihrer Begründung einer demokratischen Herrschaftsform.

Die verschiedenen Verwendungsweisen des Verfassungsbegriffs verweisen auf ein Dilemma der Diskussion über die Chancen transnationaler Konstitutionalisierung, das sich nicht leicht auflösen lässt: Der demokratische Verfassungsstaat ist das einzige verfügbare Modell einer vollständigen demokratischen Legitimierung umfassender Herrschaft, aber dieses ist von der politischen und ökonomischen Realität der Globalisierung bedroht. Eine Übertragung dieses Modells auf die Welt als ganze wäre sicherlich wünschenswert, ist aber nicht realistisch. Der normativ gehaltvolle, moderne Verfassungsbegriff, in dem die Fähigkeiten zur Herrschaftsbegründung und -begrenzung mit einem universalen und umfassenden Geltungsanspruch verbunden sind, wird in Zukunft folglich weder innerstaatlich ausreichend realisiert, noch kann er problemlos global rekonstruiert werden. Eine realistische Perspektive für eine Verfassung jenseits

des Staates muss daher Einbußen bezüglich des demokratischen Gehalts der Verfassung in Kauf nehmen. Gleichzeitig aber kann aus normativen Gründen der Anspruch auf eine demokratische Legitimation nicht aufgegeben werden. Hält man daher an einem normativ gehaltvollen Begriff der Verfassung fest, so wird man zwar deren Bedeutungsrückgang im Nationalstaat konstatieren und kritisieren können, aber die Möglichkeiten einer Konstitutionalisierung jenseits des Staates aufgrund der geringen Realisierungschancen einer globalen Demokratie als unwahrscheinlich einschätzen müssen. Dieses Verfassungsverständnis macht somit aus guten Gründen keine Kompromisse bezüglich der von einer Verfassung zu erwartenden Leistungen, muss aber erkennen, dass diese Erwartungen in der politischen Wirklichkeit kaum erfüllt werden können. Ob man sich also für ein Festhalten am normativen Verfassungsverständnis oder für eine Anpassung der Verfassungsidee an die Bedingungen der globalisierten Wirklichkeit entscheidet: Beträchtliche Verluste sind in beiden Fällen nicht zu vermeiden.

In der Aufgabe, diese Spannung zwischen Wunsch und Wirklichkeit auszuloten und auszuhalten (und nicht einseitig aufzulösen), liegt der noch weitgehend zu leistende Beitrag der Politikwissenschaft zur vorrangig rechtswissenschaftlichen Debatte über die Verfassung im 21. Jahrhundert. Die Kernfrage ist, wie das traditionelle Band zwischen dem Nationalstaat und der Verfassung gelöst werden kann, ohne gleichzeitig die Leistungen preiszugeben, die die moderne Verfassung erbringt: Demokratische Herrschaft zu begründen, dauerhaft zu legitimieren und zu begrenzen. Auf diese Frage gibt es zurzeit keine Antwort. In den folgenden vier Abschnitten wird aber die Suche danach nachgezeichnet.

Erstens wird der Verfassungsbegriff des demokratischen Verfassungsstaates verdeutlicht. Zweitens werden die Herausforderungen geschildert, die der Prozess der Globalisierung für diesen Verfassungsbegriff aufwirft. Im dritten Abschnitt werden vier Ansätze transnationaler Konstitutionalisierung vorgestellt und ihr jeweiliger Beitrag zur Konstitutionalisierungsdiskussion gewürdigt. Der abschließende Ausblick verdeutlicht noch einmal die Herausforderungen, vor denen die Verfassung im 21. Jahrhundert steht.

## 2. Zum Verfassungsbegriff des demokratischen Verfassungsstaats

In der Verfassung begegnen sich Recht und Politik. Verfassung ist die politisch gesetzte Selbstbindung von Politik durch Recht und an das Recht. Kern aller Verfassungsideen ist die institutionelle Zählung von Politik durch höheres Recht, die „Begrenzung der Allmacht des Gesetzgebers [...] durch übergeordnete Rechtsprinzipien“ (Bryde 2003: 62).

Begrenzung der Allmacht des Gesetzgebers

Der notwendige Grad rechtlicher Einhegung von Politik wird aber in einem Spektrum verortet, das sich der historischen Entstehungsgeschichte des Konstitutionalismus verdankt. In einem ursprünglichen Sinn schloss die politische Verfassung nicht mehr ein als das, was wir auch meinen, wenn wir davon spre-

chen, in einer bestimmten – guten oder schlechten – Verfassung zu sein. Dieser Begriff ist beschreibend – er ist der Ausdruck eines bestimmten Seins. Ihm gegenüber steht der Begriff der Verfassung als Norm. Verfassung ist dann der Ausdruck der Erwartung, dass das politische Sein sich in eine bestimmte Richtung, die die Verfassung vorgibt, entwickeln soll.

herrschafts-  
begrenzender und  
herrschafts-  
begründender  
Verfassungsbegriff

In einer leicht verschobenen Perspektive kann man diese Differenz zwischen Sein und Sollen in den Gegensatz zwischen einem herrschaftsbegrenzenden und einem herrschaftsbegründenden Verfassungsbegriff überführen. Im Fall einer Herrschaftsbegrenzung richtet sich die Verfassung auf eine bestehende Herrschaftsform und sucht lediglich ihr Ausufern einzuschränken. Das anspruchsvollere Programm muss die herrschaftsbegründende Verfassung erfüllen. Hier geht es darum, den „leeren Ort der Macht“ (Claude Lefort) zu füllen, der entsteht, wenn eine traditionale Herrschaftsform vergeht und eine neue erst begründet werden muss.

Es ist dieser Anspruch an Herrschaftsbegründung, der den Verfassungsbegriff normativ mit der Forderung nach Demokratie und praktisch mit dem Staat verbindet. Nur eine demokratische Regierungsform löst theoretisch und praktisch die Frage, wie eine Gesellschaft zugleich frei und doch kollektiv handlungsfähig sein kann. Denn nimmt man „das einzelne, freie und auf sich gestellte Individuum zum Ausgangspunkt aller politisch-sozialen Ordnung“, so kann „deren Legitimation [...] nur aus dem unterstellten Einverständnis der Individuen begründet werden, die [...] die politisch-soziale Ordnung durch ihren Zusammenschluß, und damit [...] auf demokratischer Grundlage“ (Böckenförde 1992: 42) schaffen.

Analytisch kann man diesen Vorgang einer demokratischen Konstitutionalisierung in drei Teile zerlegen:

Erstens müssen sich alle Mitglieder wechselseitig als Gleiche anerkennen. Diese horizontale Dimension erfordert und ermöglicht reziproke Rechtsverhältnisse; sie macht, in den Worten von Dieter Grimm, die Gesellschaft *konstitutionsbedürftig*, weil ihre Ordnung nicht einfach gegeben ist, sondern selbst hergestellt werden muss.

Gesellschaft  
konstitutions-  
bedürftig

Damit zweitens diese Gesellschaft jedoch mittels des Rechts auf sich selbst einwirken kann, damit sie auch *konstitutionsfähig* wird, bedarf sie der Ausbildung eines politischen Teilsystems, in dem die legitimen Gewaltmittel wie auch die politische Entscheidungsfähigkeit konzentriert werden. Die Politikwissenschaft nimmt auf diesen Vorgang Bezug, indem sie von einer Trennung von Gesellschaft und Staat bzw. einer Trennung zwischen Privatheit und Öffentlichkeit spricht.

Gesellschaft  
konstitutionsfähig

Dies kann aber drittens nur gelingen, wenn auch die gesellschaftliche Zugehörigkeit klar bestimmt werden kann, indem das Innen vom Außen geschieden wird. Historisch funktioniert dieser Vorgang über die Grenzziehungen des Territorialstaates einerseits und der Nation andererseits. „In den Grenzen des Territorialstaats konstituiert sich einerseits das Staatsvolk als potentielles Subjekt einer Selbstgesetzgebung demokratisch vereinigter Bürger, andererseits die Gesellschaft als potentielles Objekt dieser Einwirkung.“ (Habermas 1998: 99) In-



nerhalb dieser territorialen Grenze sorgt der Bezug auf die Nation für die kulturelle Integration, die es „einer zusammengewürfelten Bevölkerung“ ermöglicht, „eine neue Form kollektiver Identität“ (ebd.) auszubilden und somit „staatsbürgerliche Solidarität“ (ebd.: 100) auszuüben.

staatsbürgerliche  
Solidarität

Zusammenfassend sprechen wir vom „demokratischen Verfassungsstaat“. In dieser kurzen Formel liegt die Quintessenz moderner Staats- und Regierungslehre sowie aufgeklärter Verfassungs- und Demokratietheorie. Sie besagt, dass in einer Gesellschaft von formal freien und gleichen Individuen – das ist der unhintergehbare Ausgangspunkt – politische Herrschaft auf der Zustimmungsfähigkeit aller Gesellschaftsmitglieder beruhen, demokratisch begründet und vollständig rechtlich begrenzt werden muss. Voraussetzung hierfür ist eine Organisation des Politischen im Staat, der personal die Rechtsgenossenschaft und territorial den legitimen Herrschaftsanspruch begrenzt, die Herrschaftsbefugnisse in einer öffentlichen Gewalt konzentriert und arbeitsteilig unter Wahrung und Schutz der Menschenrechte ausübt.

demokratischer  
Verfassungsstaat

Substanziell sind daher an eine demokratische Verfassung verschiedene Anforderungen gestellt: Sie muss politische Macht umfassend verrechtlichen sowie Rechtsstaatlichkeit bzw. eine „rule of law“ gewährleisten, das Demokratieprinzip wahren und Grundrechte fixieren.

### 3. Die verfassungspolitischen Herausforderungen der „postnationalen Konstellation“

Mit den Begriffen „Globalisierung“, „Entstaatlichung“ oder auch „postnationale Konstellation“ versucht die Politikwissenschaft sich und anderen seit einigen Jahren klarzumachen, dass die Welt des Politischen einem fundamentalen Wandel unterworfen ist.

Erst spät sind die Herausforderungen, die dieser Wandel für den demokratischen Verfassungsstaat stellt, in den Blick gerückt. Gerade in der Bundesrepublik trug das Klima des Verfassungspatriotismus auch dann noch zum Vertrauen in die Fortexistenz der Verfassungsgeltung bei, als lange klar war, dass deren Grundlage, der Staat, einem massiven Wandel unterlag. Ein nüchterner Blick kann heute nicht länger verkennen, dass sich die Bedingungen von Verfasstheit in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert haben.

Verfassungspatriotismus

Bereits seit dem Ende der siebziger Jahre wird eine Neuverteilung politischer Macht in der innerstaatlichen Diskussion hervorgehoben. Der „kooperative Staat“ (Ritter 1979; Voigt 1995) versprach (sich) verbesserte Steuerungsleistungen von einer Machtteilung mit gesellschaftlichen Akteuren und trat hierzu in die Rolle des „primus inter pares“ zurück. Die Relativierung staatlicher Entscheidungsgewalt wird in transnationalen Kooperationen um ein Vielfaches verstärkt: Zum einen wird angenommen, dass der Staat sich zur Erhaltung seiner Handlungsfähigkeit in Mehrebenensysteme einbetten muss und hierfür eigenständige Souveränität preisgibt. Zum anderen ist die „internationale Zivilgesellschaft“, d.h. letztlich private Akteure, an der Lösung globaler Probleme verstärkt beteiligt. Insgesamt zeigt sich als Bild, so Dirk

kooperative Staat

Mehrebenensysteme

Messner, dass „globale Regime wie die WTO, Internationale Organisationen wie der IWF, global agierende Unternehmen, [...] global engagierte NGOs, die in Netzwerkformationen mit multinationalen Konzernen [...] verhandeln, [...] an Bedeutung [gewinnen], während die Reichweite nationaler Regierungen an territorialen Grenzen halt macht, die für den Transfer von Geld, Waren, Technologie und Wissen oft keine zentralen Hindernisse mehr darstellen“ (Messner 2003: 91).

dreifache  
Relativierung des  
Staates und seiner  
Verfassung

Eine dreifache Relativierung des Staates und seiner Verfassung ist die Folge. Erstens wird die territoriale Grenze staatlicher Entscheidungsgewalt und verfassungsrechtlicher Problemdeckung durchlässig, indem private und transstaatliche Akteure beträchtlichen Einfluss auf globale und innerstaatliche Angelegenheiten ausüben. Zweitens teilt der Staat – in dem die Hoheitsgewalt konzentriert sein sollte – politisches Entscheidungspotential im Inneren. Drittens findet er als legitimer Vertreter in internationalen Angelegenheiten zunehmende Unterstützung, aber auch Konkurrenz in transstaatlichen Netzwerken.

Die beiden Grenzen, auf die der demokratische Verfassungsstaat setzt, werden damit durchlässig: Die Grenze zwischen Innen und Außen, die die Verfassung mit einer strikten Binnengeltung selbst mit errichtet, und die Grenze zwischen Privat und Öffentlich, die durch die „Konzentration aller Herrschaftsbefugnisse beim Staat“ hergestellt wird und eine Voraussetzung der „umfassenden Verrechtlichung politischer Herrschaft durch staatsbezogenes Recht“ (Grimm 2004: 154) ist.

Globalisierung von  
Politik und Recht  
unterminiert die  
umfassende  
Verrechtlichung  
durch die  
nationalstaatliche  
Verfassung

Umfassende Verrechtlichung bezog sich indessen nicht nur auf den Staat als Adressaten, sondern auch auf alle öffentlich relevanten Gegenstände. Eine Eigenart internationalen und globalen Rechts ist aber seine hochgradige sektorale Differenzierung. Eine Verrechtlichung auf internationaler Ebene führt daher nicht nur zu sektoral unterschiedlichen Intensitäten, sondern – anders als im Staat – sind hier auch fachliche Querverbindungen ebenso wie eine wechselseitige oder hierarchische Kontrolle schlecht ausgebildet. Die Integrationsleistung des Staates, d.h. die Unterwerfung der Fachsektoren und ihre Einbindung in eine regierungs- wie rechtsabhängige Gesamtpolitik, wird daher auf transstaatlicher Ebene nicht fortgesetzt (vgl. Wahl 2003: 36). Die Globalisierung von Politik und Recht unterminiert daher auch die umfassende Verrechtlichung durch die nationalstaatliche Verfassung.

Die Demokratieferte, die schon ein Kennzeichen internationaler Politik war, wird durch die Verlagerung substantieller Politikbereiche an transstaatliche Netzwerke und internationale Organisationen nicht geringer; hieran ändert auch zivilgesellschaftliche Partizipation strukturell nichts.

Zusammenfassend kann man von folgenden verfassungspolitischen Herausforderungen sprechen:

Transnationalisierung

Transnationalisierung im weitesten Sinne sprengt die territoriale Deckungsgleichheit von staatlicher Autorität und verfassungsrechtlicher Geltung.

Ausdifferenzierung  
des politischen  
Akteurs

Die Ausdifferenzierung des politischen Akteurs, d.h. die Beteiligung privater und wirtschaftlicher Akteure überführt das konstitutionsfähige Subjekt, den Staat, in politische Komplexe mit ungeklärter Verfassbarkeit.

Sektoralisierung führt zu unterschiedlichen Graden der Verrechtlichung und wirkt sich – wie auch die Privatisierung – negativ auf das Postulat einer umfassenden Verrechtlichung aus. Sektoralisierung

Die relative Demokratieferne, die internationaler Politik zu eigen ist, wird verstärkt und somit eine „auf der Zustimmung der Individuen“ beruhende Legitimation politischer Entscheidungsgewalt geschwächt.

#### 4. Transnationale Verfassungsideen

Transnationale Verfassungsideen spiegeln die eingangs genannte Spannung zwischen dem normativen Festhalten an einer konstitutionell gesicherten Demokratie und der Verarbeitung der erkennbaren Veränderungen der politischen und rechtlichen Realität wider. Welche Probleme hierbei auftreten, zeigt sich bei einer näheren Betrachtung verschiedener Ansätze der Diskussion, die zunächst kurz vorgestellt und in einem zweiten Schritt auf ihre Leistungsfähigkeiten und -defizite hin genauer untersucht werden.

- *Weltrepublik*: „Republik ist der Begriff für ein Gemeinwesen, das auf der Grundlage einer legitimen Verfassung mittels gewaltenteiliger Demokratie gemeinsame Angelegenheiten der Bürgerinnen und Bürger regelt.“ (Bogdandy 2005: 25) Die Idee einer Weltrepublik rückt daher die globale Ausdehnung innerstaatlicher Bürger-Bürger-Verhältnisse in den Mittelpunkt. Für Habermas liegt „der innovative Kern dieser Idee [...] in der Konsequenz der Umsetzung des internationalen Rechts, als eines Rechts der Staaten, in ein Weltbürgerrecht als ein Recht von Individuen“ (Habermas 2004: 123).
- *Charta-Modell*: Insbesondere Bardo Fassbender steht für die These, dass die Charta der Vereinten Nationen als Verfassung der Internationalen Gemeinschaft interpretiert werden kann (Fassbender 1998). Analog zur nationalstaatlichen Verfassung sei diese von einem „konstitutionellen Moment“ geprägt, etabliere ein Governance-System, eine Normenhierarchie und definiere die Mitglieder. Ähnliche Argumente werden auch für WTO geltend gemacht.
- *Netzwerkmodelle*: Unter dem Begriff des „societal constitutionalism“ wird eine systemtheoretische Variante des globalen Konstitutionalismus diskutiert. In doppelter Weise nimmt dieses Konzept einen radikalen Abschied vom Staat, indem es die Weltgesellschaft in den Mittelpunkt stellt. So soll einerseits die territoriale Dimension des Staates überwunden und andererseits die gesellschaftliche Selbstregulierung fokussiert werden. Gunther Teubner formuliert die Grundidee folgendermaßen: „Die These lautet: Emergenz einer Vielfalt bürgerlicher Verfassungen. Die Verfassung der Weltgesellschaft entstammt weder exklusiv den repräsentativen Institutionen der Internationalen Politik, noch kann sie in einer einheitlichen globalen Verfassung, die alle Gebiete der Gesellschaft einbezieht, auftreten. Vielmehr entwickelt sie sich inkrementell durch die Konstitutionalisierung einer Vielzahl autonomer Subsysteme der Weltgesellschaft.“ (Teubner 2003: 5)

Als praktisches Beispiel für die Entstehung eines gesellschaftlichen Konstitutionalismus gilt etwa die *lex mercatoria*, die sich aus verschiedenen Elementen zusammensetzende Rechtsordnung der globalen Wirtschaft.

- *Mehr-Ebenen-Konstitutionalismus*: Analog zur Multi-Level-Governance wird vor allem für Europa das Modell eines „Mehr-Ebenen-Konstitutionalismus“ diskutiert. Genereller Ausgangspunkt ist das quasi föderale Nebeneinander verschiedener konstitutioneller Ordnungen. Ein entscheidendes Argument für dieses Konzept wird von Ernst-Ulrich Petersmann und Christian Jörges (Petersmann 1998, 2006; Joerges 2006) hervorgebracht: Nationalstaatliche Verfassungen sind selbst keineswegs umfassend, sondern partielle Ordnungen, weil sie weder die außenpolitischen Effekte anderer souveräner Staaten auf die Bürger des eigenen Staates begrenzen können, noch aus sich heraus globale öffentliche Güter (kollektive Sicherheit, eine wohlfahrtssichernde globale Arbeitsteilung oder Umweltschutz) bereitstellen können.

Um diese Positionen wird mit einem gewissen Wetteifer gestritten. Interessanter als die Frage, welches dieser Modelle „richtig“ ist, ist die nach der jeweiligen Beobachtungsperspektive, die von den Autoren eingenommen wird. Insbesondere ist zu fragen, welche Stärken und Schwächen in Bezug auf die eingangs formulierte Forderung, die Spannung zwischen Norm und Realität nicht einseitig aufzulösen, hiermit verbunden sind.

Weltrepublik Unter diesem Aspekt betrachtet hat die Weltrepublik die stärkste Neigung zu einer am demokratischen Ideal geleiteten Utopie. Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kräfteverhältnisse sind keine Realisierungschancen sichtbar.

UN-Charta Die UN-Charta folgt dem Modell der nationalstaatlichen Verfassung insofern, als sie sich wie diese auf eine Verfassung als Ergebnis bezieht und zentrale Kriterien demokratischer Verfasstheit zu beobachten glaubt. Jedoch ist diese Interpretation sehr optimistisch, wenn man bedenkt, dass sie nicht auf Individuen, sondern auf Staaten als Mitglieder setzt und damit die Forderung nach einer Zustimmung von Individuen als Geltungsgrund legitimer Ordnung verfehlt. Auch kann sie keine eigene Grundrechtscharta vorweisen. Hauptsächlich aber, hier kann man einem Argument von Christian Walter (2007) folgen, steht die funktionale Differenzierung und sektorale Spezialisierung einer umfassenden Verrechtlichung entgegen.

Netzwerkmodelle Dem *societal constitutionalism* (Netzwerkmodelle) und dem Mehrebenenkonstitutionalismus gemeinsam ist die Betonung des Prozesscharakters. Konstitutionalisierung, nicht Verfassung, steht hier zur Diskussion. Dies ist insofern eine Stärke, als hiermit zwei wichtige Vergleichsperspektiven eröffnet werden: Der demokratische Verfassungsstaat entwickelte sich historisch aus dem Herrschaftsvertrag, und auch die europäische Verfassungsdiskussion kennzeichnet einen langen Prozess. In beiden Fällen war bzw. ist die Konstitutionalisierung von einem Prozess zunehmender Demokratisierung gekennzeichnet. Möglicherweise ist also der Schluss zu kurz, dass das Demokratiegebot der modernen Verfassung sich in einer Gleichzeitigkeit von Konstitutionalisierung und Demokratisierung niederschlagen muss. Anders formuliert: Die Entwicklung der Verfassung von einem Seins- zu einem Normbegriff beinhaltet selbst einen Prozess

von „description zu prescription“, eine Transformation von Beschreibung und Begrenzung von Herrschaft zu ihrer Begründung. Über Konstitutionalisierung und nicht über Verfassung zu sprechen hält diesen Prozess als Möglichkeit offen.

Darüber hinaus liegt die Stärke des gesellschaftlichen Konstitutionalismus darin, den Netzwerkcharakter globaler Politik ernst zu nehmen. Das Spektrum der für „konstitutionsfähig“ gehaltenen Subjekte wird damit erweitert. Auf der Kehrseite steht jedoch, dass die Vergesellschaftung der Politik hier einseitig positiv ausfällt und sich so machtblind gegenüber den partikularen Interessen einzelner privater Akteure verhält. Zudem beruht die behauptete Gleichrangigkeit der konstitutionellen Prozesse auf der Einebnung von Politik in den Kreis anderer funktionaler Teilsysteme. Dies erinnert an den lang gehegten Streit zwischen politikwissenschaftlicher Steuerungstheorie und Luhmannscher Systemtheorie über die Frage, ob das politische Teilsystem andere Teilsysteme steuern kann (Scharpf 1989; Luhmann 1989). Aus Sicht der Politikwissenschaft muss man dies eindeutig bejahen, weil sich Steuerungseffekte erstens empirisch nachweisen lassen und zweitens auch normativ geboten sind, um die mit unterschiedlichen Durchsetzungschancen ausgestatteten Gesellschaftsmitglieder nicht im Freilauf gegeneinander antreten zu lassen. Eine integrierende Steuerungsleistung des politischen Systems wird durch den *societal constitutionalism* erneut bestritten, was die politikwissenschaftlichen Anknüpfungschancen an diesen Ansatz mindert.

Der Multi-Level-Constitutionalism schließlich überzeugt insofern, als er die fortgesetzte Bedeutung des Staates und staatlicher Demokratie am stärksten zum Ausdruck bringt und in ein System verschiedener konstitutioneller Ordnungen zu integrieren sucht. Allerdings bleibt jenseits der europäischen Ebene die Frage der zentralen Koordination und der Abstimmung der sektoralen und territorialen Zuständigkeiten verschiedener konstitutioneller Ebenen eine weitgehend offene Frage.

Multi-Level-  
Constitutionalism

## 5. Verfassung im 21. Jahrhundert: Ausblick

Transnationaler Konstitutionalismus ist keine Realität, sondern eine Idee. Die Diskussion ist daher nicht davon bestimmt, wie die „globale Verfassung“ aussehen könnte, sondern davon, ob die supranationalen Rechtsentwicklungen sinnvoll im Lichte des Konstitutionalismus verstanden werden können und ob die Sprache des Verfassungsstaates relevante Perspektiven auf die Entwicklung von Recht, Politik und Demokratie im Zeitalter der Globalisierung eröffnet. Mag daher auch die Übertragung der Verfassungsidee auf globale Politikverhältnisse von Brüchen und Unzulänglichkeiten gekennzeichnet sein, so provoziert sie doch „die drängende Frage nach der Legitimität von Global Governance. Hieraus folgt, dass die verfassungsrechtliche Rekonstruktion des Internationalen Rechts eher hilft, die existierenden Legitimationsdefizite in diesem Rechtsbereich aufzuzeigen, der sich offensichtlich nicht länger auf staatliche Souveränität und Zustimmung alleine stützen kann, als sie zu verstecken“ (Peters 2005: 550).

Legitimität von  
Global Governance

Offenkundig lässt sich der demokratische Verfassungsstaat nicht einfach retten, indem wir an ihn glauben. Verfassungspatriotismus ist eine politische Haltung, aber kein Forschungsprogramm. Für ein solches Programm kann aber die Idee eines transnationalen Konstitutionalismus einen Rahmen bilden, in dem das Verhältnis von Verfassung und Demokratie, von Konstitutionalisierung und Demokratisierung ernsthaft neu zur Diskussion gestellt werden. Insbesondere die Politikwissenschaft ist aufgerufen, ihr eigenes Erbe als Demokratiewissenschaft durch eine aktualisierte Forschung zu den Realisierungschancen von Demokratie und Verfasstheit im 21. Jahrhundert zu wahren.

Kritisch ist aber festzuhalten, dass diese Diskussion in der Politikwissenschaft bislang nur einen randständigen Status hat, der der Bedeutung dieser Fragestellungen keineswegs gerecht wird. In der Verfassung, so hieß es oben, begegnen sich Recht und Politik. Verfassungen sind imaginierte Realitäten, auf Vorstellungskraft und Erfahrung beruhende Kunstwerke über die Gestaltung politischer Gemeinwesen, sie sind Politik in abstrakter Reinform. Über Konstitutionalisierung nachzudenken ist ein Auftrag, der sich der Politikwissenschaft umso mehr stellt, als die Gewissheit, dass wir auch im nächsten Jahrhundert auf die Geltungskraft des demokratischen Verfassungsstaates vertrauen können, schwindet.

## Literatur

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1992: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bogdandy, Armin von, 2005: Die europäische Republik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 36/2005), 21-27.
- Bryde, Brun-Otto, 2003: Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts. In: *Der Staat* 42, 62-75.
- Fassbender, Bardo, 1998: The United Nations Charter as Constitution of the International Community. In: *Columbia Journal of Transnational Law* 36, 529-619.
- Grimm, Dieter, 2004: Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung. In: Brenner, M. et al. (Hg.), *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel*. Festschrift für Peter Badora. Tübingen: Mohr Siebeck, 145-167.
- Habermas, Jürgen, 1998: Die postnationale Konstellation. *Politische Essays*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 2004: Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance? In: Ders. (Hg.), *Der gespaltene Westen*. Kleine Politische Schriften X. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 113-193.
- Höffe, Otfried, 1996: Individuum und Gemeinwohl – Thesen zu einer Sozialethik des 21. Jahrhunderts. In: Teufel, E. (Hg.), *Was hält die moderne Gesellschaft zusammen?* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 15-37.
- Joerges, Christian, 2006: ‚Deliberative Political Processes‘ Revisited: What Have we Learnt About the Legitimacy of Supranational Decision-Making? In: *JCMS* 2006, Vol. 44, (Number 4), 779–802.
- Luhmann, Niklas, 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30. Jg. (Heft 1), 4-9.
- Messner, Dirk, 2003: Etablierte Weltwirtschaftsdiskurse und neue Governance-Muster in der globalen Ökonomie. Das Konzept der World Economic Triangle. In: Fues, T./Hippler, J. (Hg.), *Globale Politik*. Bonn: Dietz Nachfolger, 90-112.
- Peters, Anne, 2005: Global Constitutionalism Revisited. Why Obey International Law? In: *International Legal Theory* 11 (Fall 2005).

- Petersmann, Ernst-Ulrich, 1998: How to Constitutionalize International Law and Foreign Policy for the Benefit of Civil Society? In: Michigan Journal of International Law 20, 1-30.
- Petersmann, Ernst-Ulrich, 2006: Multilevel Trade Governance in the WTO Requires Multilevel Constitutionalism In: Joerges, C./Petersmann, E.-U. (Hg.), Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation. Oxford: Hart Publishing, 5-58.
- Ritter, Ernst Hasso, 1979: Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des öffentlichen Rechts 104. Jg., 389-413.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: Politische Vierteljahresschrift 30 (Heft 1), 10-21.
- Teubner, Günther, 2003: Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional Theory. Storrs Lectures 2003/04. Yale Law School. [http://www.jura.uni-frankfurt.de/ifawz1/teubner/dokumente/societal\\_constitutionalism.pdf](http://www.jura.uni-frankfurt.de/ifawz1/teubner/dokumente/societal_constitutionalism.pdf) (Zugangsdatum: 19.12.2007).
- Voigt, Rüdiger, 1995: Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? In: Ders. (Hg.), Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden: Nomos, 11-29.
- Wahl, Rainer, 2003: Internationalisierung des Staates. In: Ders. (Hg.), Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 17-52.
- Walter, Christian, 2007: International Law in a Process of Constitutionalization. In: Nijman, J./Nollkaemper, A. (Hg.), New perspectives on the Divide between National and International Law. Oxford: Oxford University Press, 191-215.





# Demoskopie und Politik

## Historische Perspektiven und aktuelle Diagnosen

*Alexander Gallus*



Alexander Gallus

### **Zusammenfassung:**

Der Beitrag bilanziert die in Wahlkampfzeiten besonders aktuelle und wichtige Frage nach den politischen Wirkungen der Demoskopie. Im ersten Teil steht das Verhältnis der Umfrageforschung zu den Politikern, im zweiten dasjenige zur Bevölkerung im Mittelpunkt der Betrachtung. Eine eindeutige Antwort darauf, ob es sich bei ihr um einen Machtfaktor handelt oder nicht, erscheint dabei nicht möglich, zumal die empirisch-systematische „Demoskopiewirkungsforschung“ noch in den Anfängen steckt.

## 1. Einleitung

Ihren Durchbruch erlebte die Umfrage- und insbesondere die politische Meinungsforschung 1936 in den Vereinigten Staaten, als George Gallup auf der Grundlage einer repräsentativen Stichprobe den Ausgang der amerikanischen Präsidentschaftswahlen richtig vorhersagte – anders als die Zeitschrift „Literary Digest“. Diese war nach Auswertung von über zwei Millionen beantworteten Fragebögen davon überzeugt, Alfred M. Landon und nicht Franklin D. Roosevelt werde die Wahl gewinnen. Gallup mit seinem American Institute of Public Opinion prognostizierte durch Befragung von wenigen tausend, anhand eines der Gesamtbevölkerung entsprechenden Quotenschlüssels ausgewählten Personen nicht nur das Wahlergebnis, sondern auch die zu erwartende Fehlschätzung des „Literary Digest“. „Unversehens wurde sich die Öffentlichkeit bewusst, dass sich die Wahrscheinlichkeitsrechnung auf das Phänomen der politischen Meinung anwenden ließ“ (Keller 2001: 35). Seit dieser Zeit ist „Sankt Gallup eine Art Nationalheiliger“ in den Vereinigten Staaten, wie Karl Loewenstein einst nicht ohne kritischen Unterton bemerkte (Loewenstein 1971: 532).

Mit diesem spektakulären Erfolg setzte der Siegeszug der Demoskopie ein, und trotz zeitweiliger Rückschläge etablierte und institutionalisierte sich die politische Umfrageforschung zusehends, zunächst in Amerika, nach dem Zweiten Weltkrieg auch in Europa und Deutschland. Schon vor Schaffung der Bundesrepublik entwickelten nicht zuletzt die amerikanischen Alliierten eine rege

Siegeszug der  
Demoskopie

Umfragetätigkeit. Die Feldarbeit übertrugen sie bald dem neu gegründeten Deutschen Institut für Volksumfragen (DIVO). In den ersten Jahren nach Kriegsende wurden verschiedene private Markt- und Meinungsforschungsinstitute ins Leben gerufen – am prominentesten in Bielefeld Karl-Georg von Stackelbergs Emnid-Institut und in Allensbach am Bodensee das Institut für Demoskopie (IfD) unter der Ägide von Erich Peter Neumann und Elisabeth Noelle (vgl. Noelle-Neumann 2006).

Nach Gründung der Bundesrepublik schossen zahlreiche privat geführte Befragungsinstitute aus dem Boden, und ihre Zahl hat bis heute stetig zugenommen. Auch entstand eine Reihe von universitären und mit öffentlichen Mitteln finanzierten Einrichtungen, die sich der Umfrageforschung in Theorie und Praxis widmen; zu den wichtigsten gehören das Kölner Zentralarchiv für empirische Sozialforschung (ZA), das Mannheimer Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) und das Berliner Wissenschaftszentrum. Die Demoskopie bildet heute einen bedeutenden, weiter expandierenden Dienstleistungssektor und Wissenschaftszweig gleichermaßen (vgl. zur historischen Entwicklung umfassend: Kruke 2007; auch Gallus 2006; Gerhardt 2007; Daniel 2007).

Dienstleistungs-  
sektor und  
Wissenschaftszweig

Die Kritik an der Demoskopie ist dabei so alt wie die Demoskopie selbst, und an ihr scheiden sich weiterhin die Geister. Gilt sie den einen als Mess-, so den anderen als Einflussinstrument. Loben sie die einen als Möglichkeit zur Selbstbeobachtung der Gesellschaft, so erkennen die anderen darin ein gefährliches Herrschaftswissen, Macht- und Propagandamittel. Doch ungeachtet der fortdauernden Kritik ist die Meinungsforschung (vgl. Keller 2001; Gallus/Lühe 1998: 145-154) aus dem politischen Leben nicht mehr wegzudenken; zumal nicht in Wahljahren, in denen sie zu besonders großer Prominenz gelangt.

Angesichts dieser Entwicklungen und der Tatsache, dass sich die Meinungsforschung – trotz des ihr weiterhin entgegengebrachten Argwohns – fest im politischen System des demokratischen Verfassungsstaates etabliert hat und an Bedeutung eher noch gewinnt als verliert, will dieser Beitrag eine Bestandsaufnahme zu den politischen Wirkungen der Demoskopie vornehmen. Er vermittelt einen Überblick über ihr Verhältnis erstens zu den Politikern und zweitens zur Bevölkerung. Ist Demoskopie nun, um ein Wort des Historikers Hermann Oncken über die öffentliche Meinung abzuwandeln, eine „wirkliche Macht, auf die auch die Staatsmänner blicken“ oder ein „Factor ohne politische Bedeutung“ (Oncken 1914: 236)? Schließlich soll drittens – gleichsam als Fazit – die Frage knapp erörtert werden, welches demokratische Potential in der Meinungsforschung ruht, ob sie eher als demokratieförderlich oder -schädlich einzuschätzen ist.

## 2. Politiker und Demoskopie

Die Ergebnisse der Demoskopie grundsätzlich zu ignorieren, wird sich kaum eine Partei, kaum ein Politiker erlauben, auch wenn in ihren Kreisen das Bekenntnis, nicht zu den Umfragegläubigen zu gehören, fast schon zum Ritual geworden ist. Der amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt beispielsweise ließ sich ab Beginn der vierziger Jahre von Hadley Cantril, einem an der Universität

Princeton lehrenden Meinungsforscher, beraten. Roosevelt wollte zwar nicht die inhaltliche Gestaltung seiner Politik von demoskopischen Daten bestimmen lassen, aber er nutzte die neuen Kenntnisse für taktische Erwägungen, etwa um festzustellen, zu welchem Zeitpunkt die Durchsetzung einer bestimmten Politik günstig wäre. Keiner der späteren Regierungsoberhäupter sollte künftig über Umfrageergebnisse hinwegsehen. Lyndon B. Johnson wurde sogar nachgesagt, er trage die neuesten Daten über sein Ansehen in der Bevölkerung stets bei sich. Im Laufe der Jahre erhöhten die amerikanischen Regierungen ihre Budgets für die Erfassung der öffentlichen Meinung, und der Grad der Institutionalisierung nahm zu. Bald beauftragte die Administration nicht mehr nur privatwirtschaftliche Meinungsforschungsinstitute mit Umfrageprojekten, sondern schuf auch eigene Einrichtungen.

In Deutschland unternahmen die verschiedenen Regierungen und ihre Öffentlichkeitsabteilungen ebenfalls seit langem einige Anstrengung, um die öffentliche Meinung systematisch zu beobachten (vgl. Fuchs/Pfetsch 1996). Der von der Bundesregierung dafür bereitgestellte Etat weist beträchtliche Zuwachsraten auf. Die Ausgaben verdoppelten sich zwischen 1971 und 1988 (von etwa einer auf zwei Millionen Mark) und verdreifachten sich bis in die neunziger Jahre hinein nochmals (auf rund sechs Millionen Mark). Der Trend weist weiterhin nach oben (vgl. die Angaben bei Kaase/Pfetsch 2000: 167f.). Nicht zuletzt weil sich die Demoskopie auch hierzulande rasch zu einem wichtigen Feld der Politikberatung entwickelt hatte, richtete Helmut Kohl 1993 „ein selbstkritisches Wort an die Adresse der Politik“. Dort nämlich gebe es „eine fatale Neigung zu dem Irrtum, man könne politische Entscheidungen durch Demoskopie ersetzen“. In einer Demokratie gehöre es zu den Aufgaben der Politiker, sich an der Willensbildung des Volkes zu beteiligen, und in dieser Hinsicht könne die Demoskopie hilfreich wirken, „indem sie als ‚Frühwarnsystem‘ Informationsdefizite aufdeckt und Hinweise gibt, wo Überzeugungsarbeit verstärkt werden muß. Gerade in Existenzfragen einer Nation jedoch erweist sich politische Führungskraft vor allem darin, den Stimmungen des Augenblicks nicht nachzugeben. [...] Die politisch Verantwortlichen müssen begreifen, wie sehr die Politik von der Demoskopie und ihren Untersuchungsergebnissen lernen kann. Sie müssen sich aber auch davor hüten, solche Daten bereits als fertige Gebrauchsanweisung für Politik zu nehmen“ (Kohl 1993: 325).

Politikberatung

Es lassen sich denn auch (glücklicherweise) immer wieder wichtige Entscheidungen finden, die verantwortlich handelnde Politiker gegen die demoskopisch dokumentierte Meinung der Bevölkerung getroffen haben, man denke etwa in der frühen deutschen Nachkriegsgeschichte an die Wiederbewaffnung oder die Abschaffung der Todesstrafe (vgl. Gallus/Lühe 1998: 46f.). In Wahlkampfzeiten allerdings hüten sich Politiker vor unpopulären Schritten und nutzen Umfragen besonders intensiv. Bill Clintons Wahlkampfberater Bob Squier meinte Mitte der neunziger Jahre sogar einmal: „Wahlkampf ist wie eine Konversation. Du hörst den Wählern durch die Umfragen zu, und die Wähler hören dir über die Fernsehspots zu. Das ist Dialog“ (zit. nach Müller 1999: 55; kritisch zu dieser Entwicklung: Klein 2008).

Entscheidungen gegen die demoskopisch dokumentierte Meinung der Bevölkerung

Der CDU-Wahlkampfexperte Peter Radunski fasst die Leistungen der Wahl- und Meinungsforschung für den Wahlkampf in zehn Punkten zusammen:

Erstens vermitteln regelmäßige Umfragen Grundstimmungen und Grundtrends in der Bevölkerung und ergänzen so das Bild, das die Politiker aus der veröffentlichten Meinung gewinnen. Zweitens hilft die Themenanalyse unter anderem festzustellen, welche Probleme und Themen die Wähler bewegen oder welche sie vernachlässigt sehen. Drittens ermitteln Kandidatenanalysen Daten zu Popularität und Image von Politikern. Viertens werden mittels Ergebnisanalysen Hochburgen und Schwachstellen ausgemacht sowie Wählerwanderungen nachvollzogen. Fünftens liefern Nachwahluntersuchungen Angaben darüber, wie die Wähler den Wahlkampf wahrgenommen haben, um daraus Hinweise für die Verbesserung künftiger Kampagnen zu erlangen. Sechstens lassen sich über innerparteiliche Kommunikationsstudien Möglichkeiten der Mobilisierung im eigenen Lager besser einschätzen. Siebtens gehen Massenkommunikationsstudien der Frage nach, wie (potentielle) Wähler die verschiedenen Medien nutzen, um so eine zielgruppengenaue Mediaplanung zu ermöglichen. Im Zeitalter der Fernsehdemokratie oder „Mediokratie“ (Thomas Meyer) kommt diesem Aspekt ein besonders hoher Rang zu. Achtens erfolgen Werbemitteltests, zum Beispiel zu Entwürfen für Anzeigen, Plakate oder Werbespots. Neuntens klären semantische Analysen, was die Wähler mit verschiedenen Begriffen verbinden, ob sie damit Positives oder Negatives assoziieren. Zehntens machen Redentests empirisch fundierte Aussagen zur Wirkung von Spitzenpolitikern bei öffentlichen Auftritten (Radunski 1980: 29-32).

Wahlkampf 1957

Die Beratung von Politikern im Wahlkampf durch Demoskopen lässt sich in der Bundesrepublik bis in die frühen fünfziger Jahre zurückverfolgen. Ab dieser Zeit versorgte das Allensbacher Institut für Demoskopie das Kanzleramt mit Umfragedaten. Die Leiter des IfD gehörten zugleich zu Adenauers engstem Beraterkreis. Vor dem Wahlkampf 1957 beauftragte die CDU-Bundesgeschäftsstelle zusätzlich Emnid, auch um nicht ganz dem exklusiven Umfragewissen des Kanzlers ausgeliefert zu sein. Während der fünfziger Jahre dürfte dieses demoskopische Know-how den Christdemokraten und Adenauer „wichtige Wettbewerbsvorteile“ verschafft und „maßgeblich die personelle, stilistische und inhaltliche Gestaltung der Kampagnen“ bestimmt haben. Erst im nächsten Jahrzehnt zog die SPD nach, und seit 1961 herrscht zumindest „von der Datenverfügbarkeit her weitgehende Waffengleichheit zwischen beiden Parteien“ (Hetterich 2000: 345f.). Die Sozialdemokraten arbeiteten lange Zeit eng mit Klaus Liepelts Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Infas) zusammen sowie mit Infratest. Für die CDU erfüllt seit Ende der sechziger Jahre neben beauftragten privaten Meinungsforschungsinstituten das Sozialwissenschaftliche Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung eine wichtige Beraterrolle in demoskopischen Angelegenheiten. Ab den Bundestagswahlen 1990 legte die SPD den Bereich der Meinungsforschung ganz überwiegend in die Hände des Münchner Polis-Instituts.

Bundestagswahlen  
1990Bundestagswahlen  
von 1998

Bei den Bundestagswahlen von 1998 erreichte der Einsatz der Demoskopie für Wahlkampfplanung und -führung bis dahin ungekanntes Niveau. Das galt zumal für die „Kampa“, die sozialdemokratische Wahlkampfzentrale, wo „keine Strategie und kein Instrument dem Zufall überlassen, sondern alles durch Meinungsforschung abgesichert“ worden sei (von Webel 1999: 17). Spätestens seit diesen Wahlen vor zehn Jahren stellt sich dringender als zuvor die – bislang nur

wenig untersuchte – Frage, welche Bedeutung Wahlkampagnen (und speziell die Demoskopie) für den Ausgang von Wahlen haben. Eine weitere Frage, die noch keine eingehende Erörterung erfahren hat, betrifft den Einfluss der Demoskopie auf häufig wenig transparente Willensbildungsprozesse und Elitenkämpfe innerhalb der einzelnen Parteien. Für Dieter Oberndörfer kann sie hier sogar eine „geradezu schicksalhafte Bedeutung gewinnen“ (Oberndörfer 1978: 18).

### 3. Bevölkerung und Demoskopie

Ebensowenig wie auf die beiden zuletzt aufgeworfenen Fragen, die den Einfluss der Demoskopie auf Parteien und Politiker problematisieren, liegen bisher eindeutige und empirisch fundierte Antworten zu jener vor, ob und wie Umfrageergebnisse, speziell Wahlprognosen, auf die Bevölkerung und die Wahlentscheidung jedes einzelnen wirken. Es lässt sich allerdings belegen, dass der Anteil der Bevölkerung, der vor Wahlen Umfrageergebnisse wahrnimmt, über die Jahre hinweg zugenommen hat. Bejahten 1957 nur 17 Prozent der Interviewten die Frage des Allensbacher Instituts, ob man vor Wahlen Ergebnisse aus Meinungsumfragen gelesen oder gehört habe, so stieg die Zahl 1965 auf 35, 1976 auf 57 und 1983 sogar bis auf 72 Prozent an. In den Wahljahren 1987 und 1994 antworteten jeweils 67 Prozent der befragten Bundesbürger zustimmend, 1990 waren es sogar 81 Prozent (Brettschneider 2000: 491). Dieser Zuwachs, der bis heute keinen Rücklauf erlebt hat, lässt eine Untersuchung zweier Probleme umso dringlicher erscheinen: erstens, ob sich Wahlumfragen auf die Wahlbeteiligung auswirken; zweitens, ob sie das Wahlverhalten grundsätzlich oder in einer bestimmten Richtung beeinflussen.

Auswirkungen von Wahlumfragen auf die Wahlbeteiligung

Beeinflussung des Wahlverhaltens

Im ersten Fall ist von vier Wirkungsvermutungen die Rede: Hinter dem so genannten Mobilisierungseffekt steht die Annahme, Umfragen würden insbesondere bei einem Kopf-an-Kopf-Rennen zu einer stärkeren Wahlbeteiligung führen, weil jede einzelne Stimme für den Wahlausgang von entscheidender Bedeutung sein könnte. Der Defätismus-Effekt indes beruht auf der Überlegung, die Anhänger der – tatsächlich oder vermeintlich – schwächeren Partei würden nicht mehr wählen, weil der Sieger ohnehin feststünde. Umgekehrt behauptet die These vom Lethargie-Effekt, die Sympathisanten des vermuteten Wahlsiegers würden der Wahl aus eben jenem Grunde fern bleiben. Schließlich beteiligen sich dem Bequemlichkeits-Effekt zufolge unentschlossene Wahlberechtigte nicht an der Wahl, sofern deren Ausgang bereits gewiss erscheint. Handfeste Belege für die Richtigkeit dieser Vermutungen konnten bislang freilich nicht erbracht werden (vgl. Brettschneider 2000: 491-493).

Mobilisierungseffekt

Defätismus-Effekt

Lethargie-Effekt

Bequemlichkeits-Effekt

Ähnliches lässt sich über den zweiten Fall sagen: Insgesamt sind die Antworten auf die Frage nach dem Einfluss von Wahlumfragen auf die Wahlentscheidung bis heute kaum empirisch fundiert. Seit den Anfängen der Umfrageforschung sind vor allem zwei Wirkungshypothesen im Gespräch: Einerseits, das impliziert die unter dem Namen Bandwagon-Effekt bekannte Vermutung, könnten Wähler von ihrer ursprünglichen Wahlabsicht abrücken und sich auf die Seite der Partei schlagen, die laut Umfragen die größten Siegchancen hat.

Andererseits könnten sie sich, glaubt man der Behauptung eines Underdog-Effekts, aus Mitleid oder Trotz für die Partei entscheiden, die nach den Wahlprognosen zurückliegt. Auch für diese Annahmen über den Einfluss demoskopischer Daten auf den Wahlausgang konnte bislang kein Nachweis erbracht werden (vgl. zusammenfassend Brettschneider 2000).

Zwei weitere Hypothesen betreffen die deutsche Koalitionsdemokratie und ergeben sich aus dem Verhältniswahlrecht in Verbindung mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel. Hinter dem so genannten Wasted-vote- oder Fallbeil-Effekt steht der folgende Gedanke: Ein Wähler votiert nur dann für die von ihm präferierte Partei, wenn deren Einzug in das Parlament wahrscheinlich ist. Ansonsten wählt er eine andere Partei, um seine Stimme nicht zu „verschwenken“. Denkbar ist mithin, dass eine Partei deswegen an der Sperrklausel scheitert, weil ihre potentiellen Wähler unter anderem aufgrund von Befragungsdaten glauben, ihrer Partei würde der Sprung in den Bundestag nicht gelingen. Signalisierten Umfrageergebnisse hingegen ihren Einzug in das Parlament, so erhielte sie tatsächlich über fünf Prozent der Stimmen. Im Falle der Freien Demokraten ließ sich im Wahljahr 1983 ein derartiger Effekt zu ihren Gunsten feststellen (vgl. Brettschneider 1992). Beim Stütz- oder Leihstimmen-Effekt, so lautet die zweite These, würden taktische oder „rationale“ Wähler in Kenntnis von Umfrageergebnissen nicht die eigentlich präferierte Partei wählen, sondern stattdessen den kleineren, in Aussicht stehenden Koalitionspartner. Erneut lassen sich aus den empirischen Befunden zu diesen beiden Wirkungshypothesen aber keine allgemeingültigen Regeln ableiten (vgl. Schoen 1999).

Trotz der Tatsache, dass (eindeutige) Wirkungen der Demoskopie auf das Wahlverhalten bis heute nicht zu belegen sind, haftet ihr der „Geruch des Un-erlaubten“ (Hartenstein 1967: 285) an und ist wiederholt die Forderung nach einem gesetzlichen Veröffentlichungsverbot von Umfrageergebnissen in einer bestimmten Periode vor Wahlen erhoben worden. In Frankreich, Portugal, Spanien, Ungarn und der Schweiz gelten derartige Regelungen. In Deutschland wäre ein solcher Schritt dagegen kaum mit der vom Grundgesetz garantierten Presse- und Informationsfreiheit zu vereinbaren. Für den ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Ernst Benda ist ein „gesetzliches Publikationsverbot zumindest solange unzulässig [...], als nicht die Wählerbeeinflussung empirisch hinreichend gesichert erscheint“ (Benda 1981: 101). Im übrigen könnte ein Verbot in dem Moment sogar gefährlich werden, wenn Umfragedaten nur noch den Politikern, nicht aber der Öffentlichkeit zugänglich wären. Die Demoskopie geriete dann rasch zum unkontrollierten Machtmittel. Gegen ein Verbot spricht zudem die Überlegung, dass neben parteitaktischen Äußerungen der Politiker und den Vermutungen von Journalisten über den Ausgang der bevorstehenden Wahlen die Wahlumfragen „objektive“ Informationen darstellen, die dem Wähler bei seiner Orientierung und Entscheidung in legitimer Weise helfen. Wenn auch nur bei einer kleinen Wählerschicht, könnten Umfrageergebnisse zu einer stärker durchdachten Wahlentscheidung beitragen. Frank Brettschneider hält es daher für angebracht, dass die empirischen Sozialforscher „offensiv auf den demokratischen Nutzen dieses Einflusses für rationales und strategisches Wählen in Mehrparteiensystemen hinweisen“ sollten (Brettschneider 2000: 501).

Sinnvoller als ein Verbotsbegehren erscheinen verstärkte Anstrengungen, den Gütegrad von Umfragen und der Berichterstattung über sie zu erhöhen. Gerade in Zeiten von Wahlen werden nämlich unter Zeit- und Kostendruck häufig Umfragen durchgeführt, die Qualitätsstandards missachten, wie sie etwa in den Richtlinien der American Association of Public Opinion Research (AAPOR) und neuerdings in einer Denkschrift der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) festgelegt sind (s. Kaase [Hrsg.] 1999). Es wäre zu wünschen, dass nicht nur wissenschaftliche, sondern auch journalistische Veröffentlichungen ein Mindestmaß solcher Qualitätskriterien beachten würden, unter anderem Angaben zur Stichprobengröße, zur Fehlertoleranz, zum Zeitraum und Modus der Befragung (telefonisch, persönlich, schriftlich) machen und den Fragenwortlaut wiedergeben würden. Anzustreben ist ein „Precision-“ statt eines „Horse-Race-Journalism“, der nach Schnappschüssen der öffentlichen Meinung verlangt und Umfrageergebnisse allzu oft für die Zwecke medialer Inszenierung missbraucht (vgl. ebd.: 76f.; Hardmeier 2000; Donovan 1999). Einiges wäre auch damit gewonnen, gelänge es, Journalisten wie Bevölkerung darüber aufzuklären, von wie geringer Aussagekraft beispielsweise die „Sonntagsfrage“ ist. Sie erfasst im Grunde nur die Stimmung unter den Wahlberechtigten zum Zeitpunkt der Erhebung, erweist sich als Prognose um so unsicherer, je weiter der Wahltermin entfernt liegt und beruht im Ergebnis auf mehr oder minder transparenten Gewichtsungsverfahren. Hinzu kommt eine nicht unbeträchtliche statistische Fehlerspanne, die allen Umfragen innewohnt. Demoskopische Daten, die bis auf die Stellen nach dem Komma ausgewiesen werden, gaukeln daher eine Scheingenaugigkeit vor.

Gütegrad von Umfragen

„Horse-Race-Journalism“

Sonntagsfrage

#### 4. Für und wider die „Demoskopiedemokratie“

Die Befunde eignen sich kaum dazu, aus ihnen Generalisierungen oder einfache Kausalbeziehungen abzuleiten: Es lassen sich weder zweifelsfreie Nachweise dafür finden, dass Umfrageergebnisse auf Politiker etwa im Sinne eines imperativen Mandats wirken würden, noch ist ein direkter und eindeutiger Wirkungszusammenhang im Falle der Bevölkerung feststellbar. Die Vielzahl der empirischen Fragezeichen, die nach der Erörterung beider Beziehungsgeflechte bestehen bleiben, sollten die Demoskopien selbst zum Anlass nehmen, die „Forschung über Meinungsforschung“ (Neidhardt 1987) auszuweiten und eine systematische Demoskopiewirkungsforschung (ähnlich der Medienwirkungsforschung) zu etablieren. So allgegenwärtig die Umfrageforschung heute ist, so unaufgeklärt erscheinen ihre Wirkungen und Funktionen bei den Vorgängen der politischen Entscheidungsfindung und Willensbildung.

Demoskopie-wirkungsforschung

Wie der Überblick gezeigt hat, birgt die Umfrageforschung Risiken, aber auch Chancen für den demokratischen Prozess. Zumal in Wahlkampfzeiten ist der Bedeutungszuwachs der Demoskopie unverkennbar und können Meinungsforscher zu Meinungsmachern, von Beobachtern zu Akteuren werden. Es besteht die Gefahr eines Politikmarketing, das den Staatsbürger zum Politikkonsumenten degradiert und Regierende statt zur Entscheidungs- zu einer reinen

Darstellungspolitik animiert. Doch wäre es zu einfach und auch nicht richtig, die Verantwortung im Falle eines solchen Szenarios auf die Umfrageforscher abzuwälzen, vorausgesetzt sie arbeiten methodisch korrekt und manipulieren keine Daten. Schließlich müssen die Politiker und ihre „Spin Doctors“ selbst entscheiden, ob sie angesichts des vermehrten Wissens über die Wünsche und Ängste der Bevölkerung ihren Politikstil hin zum Populismus wandeln wollen und – das ist die Kehrseite – so unversehens zu Abhängigen öffentlicher Tageslaunen werden.

Schweigespirale

Andererseits eröffnet die Demoskopie eine Reihe von vorteilhaften Perspektiven. So kommt ihr eine ausgleichende oder korrigierende Funktion gegenüber der veröffentlichten Meinung zu – in manchen Fällen allerdings auch eine verstärkende („Echo-Demoskopie“). Wie wichtig der Faktor des Meinungsklimas sein kann, ist spätestens seit Noelle-Neumanns Entdeckung der „Schweigespirale“ bekannt. Die Demoskopie hilft, nicht selten durch die Medien bewirkte Fehlwahrnehmungen und sozial-optische Täuschungen auszugleichen, so wenn Minderheits- für Mehrheitsmeinungen – und umgekehrt – gehalten werden („pluralistic ignorance“). Außerdem können die Kenntnisse der politischen Meinungsforschung, um ein weiteres Beispiel für einen begrüßenswerten Effekt zu nennen, die politischen Akteure darin unterstützen, „ihre Aufgabe der Interessenintegration und der schöpferischen politischen Interessenverarbeitung besser leisten zu können“ (Oberndorfer 1978: 26) als im prädemoskopischen Zeitalter. Gerade die Begründer der Umfrageforschung erkannten in ihr einen hervorragenden Weg zur Stärkung der Demokratie, weil sie der Bevölkerung – unabhängig von Klassenschranken – zusätzliche Artikulationschancen verschafft habe (so etwa Yankelovich 1996).

Weg zur Stärkung  
der Demokratie

Warnte Richard von Weizsäcker im Jahr 1992, damals Bundespräsident, vor den Auswüchsen der „Demoskopiedemokratie“ (von Weizsäcker 1992: 165), so strich Sidney Verba in seiner „Presidential Address“ an die amerikanische Politologenvereinigung 1995 die positiven Möglichkeiten einer „survey democracy“ heraus, ohne freilich für ein „government by survey“ zu plädieren (Verba 1996: 6). Darüber, ob Umfragen als quasi-plebiszitäres Element die repräsentative Demokratie sinnvoll ergänzen oder diese schädigen und wie groß das Maß von „Responsivität“ der Regierungen gegenüber der öffentlichen Meinung sein soll, gehen seit jeher die Urteile weit auseinander. Die unterschiedlichen Haltungen sind dabei eng mit der eigenen Interpretation dieses schillernden Begriffs verknüpft. Entspricht öffentliche Meinung für die einen nämlich den aggregierten Individualmeinungen, wie sie Umfragen ermitteln, so wollen sie die anderen auf die Auffassungen der besonders qualifizierten, gebildeten und am besten informierten Bürger reduziert wissen, die zu einem rationalen Urteil fähig und gegenüber dem Gemeinwohl verpflichtet sind (s. den ebenso fulminanten wie „klassischen“ Text von: Hennis 1999; vgl. dazu Gallus 2004). So wenig Klarheit über ihre Rolle und Wirkung im politischen Entscheidungsprozess besteht, so ambivalent dürfte die Bewertung der Demoskopie aus normativ-demokratietheoretischer Perspektive bleiben.



## Literatur

- Benda, Ernst 1981: Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, in: Horst Baier/Hans Mathias Kepplinger/Kurt Reumann (Hrsg.): Öffentliche Meinung und sozialer Wandel. Public Opinion and Social Change. Für Elisabeth Noelle-Neumann, Opladen: 96-104.
- Brettschneider, Frank (1992): Der taktische und rationale Wähler. Über den Einfluß von Wahlumfragen auf das Wählerverhalten bei den Bundestagswahlen 1983 bis 1990, in: Politische Vierteljahresschrift (33): 55-72.
- Brettschneider, Frank (2000): Demoskopie im Wahlkampf – Leitstern oder Irrlicht?, in: Klein (2000): 477-505.
- Daniel, Ute (2007): Suggestive Experten: Zur Etablierung der US-amerikanischen Medienforschung in den 1930-1950er Jahren, in: Berichte zur Wissenschaftsgeschichte (30): 183-198.
- Decker, Frank (2001): Politische Meinungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz nach fünfzig Jahren, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (11): 31-69.
- Donovitz, Frank (1999): Journalismus und Demoskopie. Wahlumfragen in den Medien, Berlin.
- Fuchs, Dieter/Barbara Pfetsch (1996): Die Beobachtung der öffentlichen Meinung durch das Regierungssystem, in: Wolfgang van den Daele/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin: 103-135.
- Gallus, Alexander (2003): Medien, öffentliche Meinung und Demoskopie, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.): Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven, Opladen: 313-340.
- Gallus, Alexander (2004): „Wieder gelesen“: Meinungsforschung und repräsentative Demokratie, in: Jahrbuch Extremismus & Demokratie (16): 290-296.
- Gallus, Alexander (2006): Umfragen und Politik, in: Winand Gellner/Martin Reichinger (Hrsg.): Deutschland nach der Bundestagswahl 2005: Fit für die globalen Aufgaben der erweiterten EU?, Baden-Baden: 91-98
- Gallus, Alexander/Marion Lühe (1998): Öffentliche Meinung und Demoskopie, Opladen.
- Gerhardt, Ute (2007): Denken der Demokratie. Die Soziologie im atlantischen Transfer des Besatzungsregimes. Vier Abhandlungen, Stuttgart.
- Hardmeier, Sibylle (2000): Meinungsumfragen im Journalismus: Nachrichtenwert, Präzision und Publikum, in: Medien & Kommunikationswissenschaft (48): 371-395.
- Hardmeier, Sibylle/Hubert Roth (2003): Die Erforschung der Wirkung politischer Meinungsumfragen: Lehren vom „Sonderfall“ Schweiz, in: Politische Vierteljahresschrift (44): 174-195.
- Hartenstein, Wolfgang (1967): Mit Prognosen leben: Der Einfluß von Wahlvoraussagen auf das Wählerverhalten, in: Carl Böhret/Dieter Grosser (Hrsg.): Interdependenz von Politik und Wirtschaft. Festschrift für Gert von Eynern, Berlin: 285-306.
- Hennis, Wilhelm (1999): Meinungsforschung und repräsentative Demokratie. Zur Kritik politischer Umfragen (1957), in: Ders.: Regieren im modernen Staat. Politikwissenschaftliche Abhandlungen I, Tübingen: 37-88.
- Hetterich, Volker (2000): Von Adenauer zu Schröder – Der Kampf um die Stimmen. Eine Längsschnittanalyse der Wahlkampagnen von CDU und SPD bei den Bundestagswahlen 1949 bis 1998, Opladen.
- Kaase, Max (1999): Wahlforschung und Demokratie. Eine Bilanz am Ende des Jahrhunderts, in: ZUMA-Nachrichten (23) Heft 44: 62-82.
- Kaase, Max (Hrsg.) (1999): Qualitätskriterien der Umfrageforschung. Denkschrift der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Berlin.
- Kaase, Max/Barbara Pfetsch (2000): Umfrageforschung und Demokratie. Analysen zu einem schwierigen Verhältnis, in: Hans-Dieter Klingemann/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin: 153-182.
- Keller, Felix (2001): Archäologie der Meinungsforschung. Mathematik und die Erzählbarkeit des Politischen, Konstanz.

- Klein, Joe (2008): Vom Ende der Politik. Wie Meinungsforscher und Wahlkampfstrategen die Demokratie ruinieren, Berlin.
- Klein, Markus u.a. (Hrsg.) (2000), 50 Jahre empirische Wahlforschung in Deutschland. Entwicklung, Befunde, Perspektiven, Daten, Wiesbaden.
- Klingemann, Hans-Dieter/Max Kaase (Hrsg.) (2001): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1998, Wiesbaden.
- Kohl, Helmut (1993): Die Rolle der Meinungsforschung in der freiheitlichen Demokratie, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 37 vom 12. Mai 1993, S. 325.
- Kruke, Anja (2007): Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland. Meinungsforschung, Parteien und Medien 1949-1990, Düsseldorf.
- Loewenstein, Karl (1971): Vorschläge zur Kontrolle der politischen Meinungsforschung, in: Juristenzeitung (26), S. 529-532.
- Müller, Albrecht (1999): Von der Parteiendemokratie zur Mediendemokratie. Beobachtungen zum Bundestagswahlkampf 1998 im Spiegel früherer Erfahrungen, Opladen.
- Neidhardt, Friedhelm (1987): Forschung über Meinungsforschung, in: ZA-Information, (21): 18-28.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (2006): Die Erinnerungen, München.
- Oberndörfer, Dieter (1978): Politische Meinungsforschung und Politik, in: Ders. (Hrsg.), Wählerverhalten in der Bundesrepublik Deutschland. Studien zu ausgewählten Problemen der Wahlforschung aus Anlaß der Bundestagswahl 1976, Berlin: 13-38.
- Oncken, Hermann (1914): Politik, Geschichtsschreibung und öffentliche Meinung (1904), in: Ders., Historisch-politische Aufsätze und Reden, Band 2, München-Berlin: 203-243.
- Radunski, Peter (1980): Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampfführung als politische Kommunikation, München-Wien.
- Schoen, Harald (1999): Mehr oder weniger als fünf Prozent – Ist das wirklich die Frage?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (51): 565-582.
- Verba, Sidney (1996): The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy. Presidential Address, American Political Science Association, 1995, in: American Political Science Review (90): 1-7.
- Webel, Diana von (1999): Der Wahlkampf der SPD, in: Elisabeth Noelle-Neumann/Hans Mathias Kepplinger/Wolfgang Donsbach (Hrsg.): Kampa. Meinungsklima und Medienwirkung im Bundestagswahlkampf 1998, Freiburg-München: 13-39.
- Weizsäcker, Richard von (1992): Im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, Frankfurt/M.
- Yankelovich, Daniel (1996): A New Direction for Survey Research, in: International Journal of Public Opinion Research (8): 1-9.

## Das VW-Gesetz

*Josef Schmid und Daniel Buhr*



Josef Schmid



Daniel Buhr

### Worum geht es?

Das sogenannte „VW-Gesetz“ ist ein Relikt aus den Gründungszeiten der Bundesrepublik Deutschland. Als Großbritannien 1945 die Kontrolle über das beschlagnahmte Volkswagen-Werk in Wolfsburg übernahm, erheben sowohl das Land Niedersachsen als auch der Bund Eigentumsansprüche. Zugleich reklamieren auch die Gewerkschaften das Werk für sich, weil die Mittel zum Aufbau des Volkswagenwerkes aus dem Gewerkschaftsvermögen stammten, das die Nationalsozialisten zuvor beschlagnahmt hatten. Dazu gehörten die Barvermögen aus der Streikkasse, Gewerkschaftshäuser und Grundstücke sowie gewerkschaftlichen Unternehmen wie die Volksfürsorge und die Bank der Arbeiter, Angestellten und Beamten.

<http://www.faz.net/s/RubB8DFB31915A443D98590B0D538FC0BEC/Doc~ED6EECB31DD8741A985FEE0764D523C93~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

Bei der britischen Besatzungsmacht setzte sich schließlich die Auffassung durch, einen „demokratisch kontrollierten Industriebetrieb“ zu schaffen, der dem Interesse des gesamten deutschen Volkes verpflichtet sein sollte – und bei dem Arbeit und Kapital gleichberechtigt waren. Folgerichtig wurde das Stammkapital der Volkswagenwerk GmbH nicht dem Land Niedersachsen übertragen, wie in der Wiedergutmachungsgesetzgebung vorgesehen. Im Oktober 1949 ging die Treuhänderschaft an das Land Niedersachsen über, verbunden mit der Auflage, die Eigentumsrechte gemeinsam mit dem Bund auszuüben. Daneben sollten die Gewerkschaften und die anderen Bundesländer starken Einfluss erhalten.

1960 einigten sich der Bund und Niedersachsen darauf, die GmbH in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln. 60% des Kapitals wurden als sogenannte Volksaktien überwiegend an Kleinaktionäre abgegeben, Bund und Land hielten jeweils 20% der Anteile. Verkaufserlös und künftige Gewinne flossen der gemeinnützigen „Stiftung Volkswagenwerk“ zu. Die Einigung erhielt in Form des sogenannten VW-Gesetzes vom 21. Juli 1960 Rechtskraft. Darin war unter anderem geregelt, dass der Stimmrechtsanteil auf höchstens 20% begrenzt ist (§ 2 Abs. 1) und für Entscheidungen, die nach dem Aktiengesetz eine Dreiviertel-

mehrheit erfordern (Fusionen oder die Auflösung der Gesellschaft), eine Mehrheit von 80% des stimmberechtigten Kapitals notwendig ist (§ 4 Abs. 3). Der Gedanke der Gemeinwohlorientierung wurde damit erneut bekräftigt.

Das Gesetz im Wortlaut:

*Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand (vom 21. Juli 1960 (BGBl. I, 585).*

§ 2 Stimmrecht, Stimmrechtsbeschränkung

(1) Gehören einem Aktionär Aktien im Gesamtnennbetrag von mehr als dem fünften Teil des Grundkapitals, so beschränkt sich sein Stimmrecht auf die Anzahl von Stimmen, die Aktien im Gesamtbetrag des fünften Teils des Grundkapitals gewähren.

§ 4 Verfassung der Gesellschaft

(1) Die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen sind berechtigt, je zwei Aufsichtsratsmitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden, solange ihnen Aktien der Gesellschaft gehören.

(2) 1 Die Errichtung und die Verlegung von Produktionsstätten bedürfen der Zustimmung des Aufsichtsrats.

2 Der Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Aufsichtsrats.

(3) Beschlüsse der Hauptversammlung, für die nach dem Aktiengesetz eine Mehrheit erforderlich ist, die mindestens drei Viertel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals umfasst, bedürfen einer Mehrheit von mehr als vier Fünftel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals der Gesellschaft.

Die Sperrminorität von 20% in der VW-Hauptversammlung sichert dem Land Niedersachsen, das etwas mehr als 20% an VW hält, zudem ein Vetorecht bei wichtigen Entscheidungen. Außerdem garantiert das Gesetz dem Land Niedersachsen und dem Bund je zwei Sitze im Aufsichtsrat, solange sie VW-Aktien halten. Der Bund besitzt allerdings seit langem keine Anteile mehr. Faktisch hat das VW-Gesetz bisher dazu geführt, dass das Land Niedersachsen mit seinem Anteil von rund 20% der Stammaktien auf der Hauptversammlung auf Grund einer traditionell geringen Teilnehmerzahl immer die Mehrheit hatte.

Das VW-Gesetz ist Brüsseler Wettbewerbshütern schon seit vielen Jahren ein Dorn im Auge, da es in den Augen der Kommission und nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH einen Verstoß gegen den freien Kapitalverkehr im gemeinsamen Binnenmarkt darstellt. Seit sieben Jahren streiten Politik und Wirtschaft, streiten die Bundesregierung, Niedersachsens Landesregierung, Betriebsräte und Gewerkschaften auf der einen und die Europäische Kommission auf der anderen Seite um das Sondergesetz für den größten europäischen Autobauer. Seit die Porsche AG Haupt-Anteilseigner an Volkswagen ist, reihen sich mit Porsche und dem Land Baden-Württemberg, wo in Zuffenhausen bei Stuttgart die Porsche-Zentrale logiert, weitere mächtige Akteure in eine neue Allianz gegen das VW-Gesetz ein.

## Eine Chronologie des Konflikts:

10. Mai 2001: Die EU-Kommission kündigt an, das VW-Gesetz unter die Lupe nehmen zu wollen. Im Kampf um das EU-Übernahmegesetz werde ein Verfah-

ren gegen Deutschland erwogen wegen des VW-Gesetzes und anderer Regelungen zur öffentlichen Einflussnahme auf Unternehmen. Aus der EU-Kommission wurde darauf hingewiesen, der Fall VW werde schon seit längerem untersucht.

19. März 2003: Die EU-Kommission teilt mit, sie werde rechtlich gegen das VW-Gesetz vorgehen und habe ein Verfahren wegen möglicher Verletzung des EU-Vertrages eröffnet. Es bestehe die Gefahr, dass Investoren aus anderen Ländern abgeschreckt würden, bei VW zu investieren, heißt es zur Begründung.

13. Oktober 2004: Die Kommission erhebt Klage vor dem Europäischen Gerichtshof. Der Streit erreicht damit nach drei Jahren einen neuen Höhepunkt. Bundeskanzler Gerhard Schröder kritisierte den Schritt als „so überflüssig wie ein Kropf“.

25. September 2005: Porsche gibt Pläne für einen Einstieg bei Volkswagen mit rund 20 Prozent bekannt. Der Sportwagenbauer stockt seine Anteile im Laufe der Zeit immer weiter auf und macht Druck auf eine Abschaffung des VW-Gesetzes. Porsche will seine Stimmrechte entsprechend dem Anteilsbesitz vollständig nutzen.

13. Februar 2007: Im Konflikt um das VW-Gesetz zeichnet sich eine Niederlage Deutschlands ab. Nach Ansicht des einflussreichen EU-Generalanwalts Damazo Ruiz-Jarabo Colomer verstößt der Sonderschutz für VW gegen EU-Recht. Laut europäischer Kommission verletzen die deutschen Vorschriften, die VW vor einer feindlichen Übernahme schützen, die im EU-Recht eingeräumten Freiheiten des Kapitalverkehrs und der Niederlassung.

23. Oktober 2007: Der EuGH kippt zentrale Teile des Gesetzes - unter anderem die Stimmrechtsbegrenzung auf 20 Prozent unabhängig vom Aktienbesitz.

<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/artikel/498/139209/>

[http://www.welt.de/wirtschaft/article1287671/Europaeischer\\_Gerichtshof\\_kippt\\_VW\\_Gesetz.html](http://www.welt.de/wirtschaft/article1287671/Europaeischer_Gerichtshof_kippt_VW_Gesetz.html)

14. April 2008: Bundeskanzlerin Angela Merkel pocht auf ein neues VW-Gesetz. Merkel hält es für richtig, dass das VW-Gesetz nicht ersatzlos gestrichen und eine Anschlusslösung gefunden wird. Allerdings solle es eine gerichtsfeste Regelung sein.

27. Mai 2008: Die Bundesregierung beschließt im Kabinett die Neufassung des VW-Gesetzes. Die starke Stellung des Landes Niedersachsen bei VW wird darin gefestigt. Wegen des erwarteten Widerstands der EU-Kommission hält sich die Regierung aber eine juristische Hintertür offen und vereinbart in einer Protokollnotiz, dass bei rechtlichen Schritten der Kommission die Sperrminorität von 20 Prozent doch noch gestrichen werden könnte. Aus der EU-Kommission kommt noch am selben Tag Widerstand.

5. Juni 2008: Die EU-Kommission greift die Neufassung des VW-Gesetzes an. Die EU-Behörde leitet erneut ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Berlin müsse die Sonderrechte Niedersachsens bei VW abschaffen. Die Bundesregierung hält das scharfe Vorgehen für unbegründet.

3. September 2008: Das Land Baden-Württemberg scheidet mit zwei Anträgen zur Abschaffung des VW-Gesetzes im Rechtsausschuss des Bundesrates.

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,578281,00.html>

9. September 2008: Der Streit zwischen Berlin und Brüssel um das VW-Gesetz eskaliert. Die EU-Kommission will erneut vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) klagen. Das kündigt der Sprecher von EU-Binnenmarktkommissar Charlie McCreevy in Brüssel an.

<http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/138054.html>

## Der Konflikt

### Die Befürworter: Bund, Land Niedersachsen, VW-Betriebsräte, IG-Metall

Die *Bundesregierung*, vor allem in Person von Bundesjustizministerin Brigitte Zypries (SPD), aber auch Bundeskanzlerin Merkel (CDU), hält trotz massiven Drucks aus Brüssel an der Neufassung des VW-Gesetzes fest:

„Es gibt keinen Anlass, das VW-Gesetz komplett abzuschaffen. Das sollte die EU-Kommission akzeptieren.“ (Bundesjustizministerin Brigitte Zypries).

[http://www.swissinfo.org/ger/news/newsticker/POLITICS\\_Merkel\\_will\\_EU\\_mit\\_VW\\_Gesetz\\_trotzen\\_Streit\\_im\\_Bundesrat\\_Zus.html?siteSect=146&sid=9749637&cKey=1221828611000&ty=ti&positionT=4](http://www.swissinfo.org/ger/news/newsticker/POLITICS_Merkel_will_EU_mit_VW_Gesetz_trotzen_Streit_im_Bundesrat_Zus.html?siteSect=146&sid=9749637&cKey=1221828611000&ty=ti&positionT=4)

„Das VW-Gesetz wird es auch in Zukunft geben. [...] Dafür kämpfen wir weiter. [...] VW ist Deutschland.“ (Bundeskanzlerin Angela Merkel).

<http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc-E4EB2D8688113429ABE97DEC4CA664BD9~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

„VW sei ein ‚tolles Stück Deutschland‘. Die Strategie der Großen Koalition, das VW-Gesetz nur so weit abzuschwächen, wie es der Europäische Gerichtshof verlangt, begründet sie [Anm. d. R.: Bundeskanzlerin Merkel] mit der Notwendigkeit, der Globalisierung Regeln zu geben. Wegen fehlender Regeln für die Finanzmärkte ‚müssen die Menschen leiden‘. Das VW-Gesetz dagegen sei soziale Marktwirtschaft. Die EU-Kommission solle lieber das europäische Sozialmodell weltweit durchsetzen, als sich um Detailregelungen in einzelnen Staaten kümmern. Weil Deregulierung gerade nicht in Mode ist, so das Kalkül der Regierung, steigen die Chancen, sich in Brüssel durchzusetzen.“ (Financial Times Deutschland vom 24.09.2008, S.3)

Allerdings möchte man den Konflikt mit Brüssel nicht in aller Konsequenz führen, daher wurde wohl auf Druck des Bundeswirtschaftsministers Michael Glos (CSU), der das Gesetz für überflüssig hält, ein Hintertürchen offen gelassen. Die Regelung sieht vor, dass sich die Bundesregierung bei einem neuen Verfahren dem Druck aus Brüssel beugen und das VW Gesetz entsprechend ändern will. Die Vorgehensweise war in einer Protokollnotiz vereinbart worden, auf die sich das Kanzleramt gemeinsam mit der Justiz-, dem Außen-, dem Finanz- und dem Wirtschaftsministerium verständigt hatte.

Das *Land Niedersachsen* will sowohl an seiner Beteiligung am Volkswagen-Konzern festhalten als auch an seiner Unterstützung des VW-Gesetzes –

und das auch nach dem Wechsel weg von einer SPD-Regierung hin zu einer CDU/FDP-Koalition.

„Die niedersächsische Landesregierung verfolgt das Ziel, dass VW ein erfolgreiches Unternehmen mit einer hohen Anzahl verkaufter Produkte und zufriedenen Mitarbeitern mit sicheren Arbeitsplätzen, insbesondere an den niedersächsischen Produktionsstandorten, ist“, erklärte Ministerpräsident Christian Wulff (CDU) in Hannover. Dies wolle man gemeinsam mit dem anderen Großaktionär Porsche erreichen. Zur positiven Entwicklung des Unternehmens habe auch die Beteiligung der Porsche AG beigetragen. „Die Volkswagen AG ist durch die Beteiligungen der Porsche AG und des Landes Niedersachsen vor dem Zugriff von Finanzinvestoren geschützt. Gegen Eigentümer mit mehr als 50 Prozent kann man nicht spekulieren“, betonte Wulff.“

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,512976,00.html>

Die niedersächsische Landesregierung ist sich beim VW-Gesetz einer breiten Unterstützung gewiss:

„Der Streit Niedersachsens mit Brüssel und dem Volkswagen-Großaktionär Porsche um VW-Gesetz und Einfluss bei dem Autobauer hat im Landtag in Hannover für ungewohnte Einigkeit gesorgt: Die CDU-Fraktion machte sich gestern die Parolen der IG-Metall-Demo vom vergangenen Freitag in Wolfsburg zueigen und beantragte unter dem Titel ‚Finger weg vom VW-Gesetz – Volkswagen soll Volkswagen bleiben‘ eine aktuelle Stunde. In der Debatte fand dann selbst die Linksfraktion Gefallen an Ministerpräsident Christian Wulff (CDU). ‚Wir freuen uns, dass Sie unseren Antrag, den Landesanteil bei VW auf 25,1 Prozent zu erhöhen, jetzt mit Leben erfüllen wollen‘, sagte die Linken-Abgeordnete Pia-Beate Zimmermann. [...] SPD-Fraktionschef Wolfgang Jüttner [...] warf dem baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger vor, sich mit seinem Widerstand gegen das VW-Gesetz zum verlängerten Arm eines mittelständischen Automobilunternehmens, nämlich Porsches, zu machen. Jüttner sparte aber auch nicht mit Kritik an der EU-Kommission, in der ja der SPD-Politiker Günther Verheugen sitzt, und meinte, deren Haltung zum VW-Gesetz fördere ‚die Europamüdigkeit weiter Teile der Bevölkerung‘. Auch der SPD-Fraktionschef betonte: ‚Wir wollen, dass Volkswagen ein erfolgreiches niedersächsisches Unternehmen bleibt.‘ Die Art und Weise, wie der neue Eigentümer Porsche mit dem Unternehmen umgehe, könne eine Gefahr für Volkswagen darstellen, meinte Jüttner zudem. Vor diesem Hintergrund sei das Abstimmungsverhalten von Wulff im VW-Aufsichtsrat am vergangenen Freitag allerdings nicht zu verstehen. In der Sitzung war es schließlich nicht das Land Niedersachsen, sondern Aufsichtsratschef Ferdinand Piëch gewesen, der einem gegen Porsche gerichteten Antrag der Arbeitnehmerbank zur Mehrheit verholfen hatte.“ (die tageszeitung vom 17.09.2008, S.22)

Auch die *Gewerkschaften* – allen voran die *IG-Metall* – kämpfen für die Beibehaltung des VW-Gesetzes. Schließlich fürchten sie einen Verlust historisch bedingter Privilegien (vor allem beim Mitbestimmungsrecht). Dementsprechend deutlich kritisiert die IG-Metall das Vorgehen der Europäischen Kommission:

„Wer das VW-Gesetz abschaffen will, setzt auf Konfrontation statt auf Ausgleich.“ (1. Vorsitzende der IG Metall, Berthold Huber).

[http://www.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/1812073\\_0\\_2147\\_vw-gesetz-eu-kommission-klagt-erneut.html](http://www.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/1812073_0_2147_vw-gesetz-eu-kommission-klagt-erneut.html)

Berthold Huber, der Erste Vorsitzende der IG Metall, erklärte am 12.09.2008 in Wolfsburg auf einer Kundgebung zum Erhalt des VW-Gesetzes:

„Die Volkswagen AG ist ein florierendes und dynamisch wachsendes Unternehmen. VW ist der drittgrößte Automobilhersteller der Welt. Und VW macht satte Gewinne. Dieser Erfolg von VW ist zuerst Euer Erfolg. Er ist das Ergebnis Eurer täglichen Arbeit. [...] Und dieser Er-

folg hat seit 40 Jahren einen Eckpfeiler: die Mitbestimmung mit ihren erweiterten Rechten. Diese Mitbestimmung ist verankert im VW-Gesetz und der Grund hierfür liegt in den Eigentumsverhältnissen von Volkswagen nach dem zweiten Weltkrieg. Das VW-Werk wurde von den Nazis mit dem Geld enteigneter und entrechteter Gewerkschafter gebaut. Es war unser geraubtes Gewerkschaftsvermögen, das den Grundstein für VW legte. Nach dem Ende der Nazidiktatur war die erweiterte Mitbestimmung Teil eines Kompromisses zwischen den Alliierten, der Bundesregierung und den Gewerkschaften.

Wir haben auf Eigentumsrechte verzichtet und dafür das VW-Gesetz bekommen. Und das lassen wir uns nicht einfach nehmen.[...]Die IG Metall verteidigt das VW-Gesetz. Wir brauchen in Zeiten von Shareholder Value und Finanzmarktkapitalismus nicht weniger, sondern mehr VW-Gesetze in unserem Land. [...] Das VW-Gesetz schützt die Belegschaften. Das ist gelebte und erfolgreiche Sicherung von Arbeitsplätzen. [...]Verlagerung, Schließung und Massenentlassungen, das sind doch die phantasielosen Antworten vieler Manager in Zeiten des Shareholder Value. [...] Ich sage Euch: Wir brauchen im Zeitalter von Globalisierung und Finanzmarktkapitalismus mehr Demokratie in der Wirtschaft und nicht weniger. Arbeitnehmermitbestimmung ist Garant für langfristigen Unternehmenserfolg. Arbeitnehmermitbestimmung ist die Barriere gegen die Kurzfristorientierung im Finanzmarktkapitalismus. Mitbestimmung ist die beste Therapie gegen die Heuschrecken-Krankheit. [...] VW-Gesetz und die Regelungen in der Montanindustrie sind Leuchttürme der Unternehmens-Mitbestimmung. Das VW-Gesetz bestimmt aber nicht nur die Unternehmenskultur bei uns in Deutschland. Auch die zig tausend Kolleginnen und Kollegen an den ausländischen Produktionsstandorten wissen seinen Wert zu schätzen. Arbeitnehmer können sich verständigen und solidarisch zeigen, um Standorte und Arbeitsplätze weltweit zu erhalten. Nach dem VW-Gesetz ist es nur mit Zustimmung von zwei Drittel des Aufsichtsrates möglich, über Standorte zu entscheiden. Ohne Zustimmung der Arbeitnehmer kann keine Standortverlagerung oder -erichtung erfolgen. Das VW-Gesetz schützt deshalb nicht nur die Belegschaften in Deutschland, sondern bietet Schutz vor Erpressungsversuchen für alle Belegschaften weltweit.“

## Die Gegner: Europäische Kommission, Porsche, BDI und das Land Baden-Württemberg

Am 23. Oktober 2007 kippten die Richter des Europäischen Gerichtshofs das VW-Gesetz. Der EuGH erklärte das Gesetz im Kern für rechtswidrig. Es behindere den in der EU garantierten freien Kapitalverkehr. Die Bundesregierung legte daraufhin eine Neufassung des VW-Gesetzes vor. Die außerordentliche Sperrminorität für das Land Niedersachsen ist darin weiter enthalten. Im September 2008 eskaliert der Streit zwischen Berlin und Brüssel um das VW-Gesetz weiter. Die *EU-Kommission* will erneut vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) klagen. Das kündigt EU-Binnenmarktkommissar Charlie McCreevy an.

„Der jahrelange Streit zwischen Berlin und Brüssel um das VW-Gesetz hat einen neuen Höhepunkt erreicht. Die EU-Kommission will die Bundesregierung erneut vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) wegen der Sonderrechte beim Autohersteller verklagen, wie der Sprecher von Binnenmarktkommissar Charlie McCreevy am Dienstag in Brüssel ankündigte. Der irische Kommissar werde seinen Kollegen diesen Schritt ‚so schnell wie möglich‘ vorschlagen. Die Wettbewerbschützer stoßen sich an der Regelung, wonach Niedersachsen mit gut 20 Prozent VW-Stimmrechtsanteil sein Vetorecht in der Hauptversammlung behält. ‚Die Sperrminorität muss entfernt werden‘, sagte der Sprecher. Im Aktienrecht üblich sind 25 Prozent. Der EuGH kann zwar nationale Gesetze nicht aufheben, aber Mitgliedstaaten auffordern, sie abzuschaffen. Da ein erneuter Richterspruch der zweite gegen die Regelung wäre, drohen Berlin bis zur Abschaffung diesmal hohe Zwangsgelder.“

[http://www.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/1812073\\_0\\_2147\\_vw-gesetz-eu-kommission-klagt-erneut.html](http://www.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/1812073_0_2147_vw-gesetz-eu-kommission-klagt-erneut.html)



Auch die baden-württembergische Landesregierung lehnt das VW-Gesetz ab. Sie scheiterte Anfang September mit zwei Anträgen zur Abschaffung des VW-Gesetzes im Rechtsausschuss des Bundesrates. Ministerpräsident Günther Oettinger forderte die Bundesregierung auf, ihren Gesetzesentwurf zu überdenken. Der neue Entwurf müsse dem EU-Recht entsprechen und absehbare Risiken für Deutschland vermeiden.

„Der baden-württembergische Ministerpräsident Günther Oettinger tritt ebenfalls für eine Abschaffung des Gesetzes ein und stellt sich damit hinter den Stuttgarter Autobauer Porsche, der sich durch das Gesetz bei der Übernahme des Wolfsburger Autobauers eingeeengt sieht. [...] Oettinger attackierte dagegen erneut die Sonderstellung Niedersachsens bei VW. Das Aktienrecht sehe ein Vetorecht von 25 Prozent vor. Dies müsse für alle Unternehmen gelten. Mit dem Festhalten an der 20-Prozent-Marke riskiere die Bundesregierung ohne Not ein neues Verfahren mit Brüssel und Strafzahlungen. Persönlich könne er Wulffs Position aber verstehen, der die Vermögenswerte Niedersachsens bei VW stärken wolle, sagte Oettinger.

vgl. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,578281,00.html>

[...]Porsche kündigte am Freitag an, in den nächsten Wochen die nötigen Schritte einzuleiten, um Volkswagen in seine Bilanz aufzunehmen. Dabei müssten die Vermögensgegenstände neu bewertet werden, sagte ein Sprecher in Stuttgart. VW werde dafür die notwendigen Unterlagen zur Verfügung stellen. Die Stuttgarter wollen bis November ihren Anteil an Europas größtem Autobauer auf mindestens 50 Prozent erhöhen. Am vergangenen Dienstag hatte Porsche seine Beteiligung an VW bereits auf 35,14 Prozent ausgeweitet und hält angesichts einer Präsenz in der Hauptversammlung von bis zu 60 Prozent damit die faktische Mehrheit an dem sehr viel größeren VW-Konzern.“

[http://www.swissinfo.org/ger/news/newsticker/POLITICS\\_Merkel\\_will\\_EU\\_mit\\_VW\\_Gesetz\\_trotzen\\_Streit\\_im\\_Bundesrat\\_Zus.html?siteSect=146&sid=9749637&cKey=1221828611000&ty=ti&positionT=4](http://www.swissinfo.org/ger/news/newsticker/POLITICS_Merkel_will_EU_mit_VW_Gesetz_trotzen_Streit_im_Bundesrat_Zus.html?siteSect=146&sid=9749637&cKey=1221828611000&ty=ti&positionT=4) vom 19.09.2008)

Vor allem *Porsche*-Vorstandsvorsitzender Wendelin Wiedeking hat das Gesetz immer wieder kritisiert, weil es ihm die Einflussnahme auf den VW-Konzern erschwert, an dem Porsche schon den größten Aktien-Anteil hält.

„Porsche macht Front gegen Pläne der Bundesregierung, den Einfluss des Sportwagenbauers bei VW zu beschneiden. Das Vorhaben widerspreche dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Durch den Spruch der europäischen Richter vom Herbst waren die Stimmrechtsbeschränkungen weggefallen, durch die das Land Niedersachsen als zweitgrößter VW-Aktionär Entscheidungen bis dahin blockieren konnte. Es sei nicht ersichtlich, warum für VW andere Regeln gelten sollen als für andere Unternehmen, kritisierte Porsche-Chef Wendelin Wiedeking in einem Brief an Justizministerin Brigitte Zypries (SPD). „Ein neues VW-Gesetz würde die Bedingungen für den Wirtschaftsstandort verschlechtern und unserem Ansehen in Europa und der Welt massiv schaden.“ Das Schreiben, dem nach Porsche-Angaben das Rechtsgutachten einer Rechtsanwaltskanzlei beigelegt wurde, ging auch an die Partei- und Fraktionsvorsitzenden im Bundestag, an die Ministerpräsidenten der Länder, den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und den VW-Chef Martin Winterkorn.“

<http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,532129,00.html>

So hat Porsche auf die jüngste Entscheidung aus Brüssel mit Genugtuung reagiert. „Die EU-Kommission bestätigt unsere Rechtsauffassung“, erklärte ein Porsche-Sprecher. Ebenso begrüßte der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) das Vorgehen der EU und forderte die komplette Streichung des VW-Gesetzes. „Für den Standort Deutschland wäre daher die ersatzlose Streichung des VW-Gesetzes das richtige Signal“, schrieb der Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), Jürgen Thumann, in einem Brief an Bun-

deskanzlerin Angela Merkel (CDU). Er bat die Kanzlerin, sich für die Aufhebung einzusetzen – die entschied sich jedoch stattdessen, siehe oben, für eine Beibehaltung des umstrittenen Gesetzes.

## Was bedeutet es? Ausblick und Vertiefung

Die Auseinandersetzungen um das VW-Gesetz sind prototypisch für zwei tiefer liegende Phänomene:

- Zum Einen die Komplexität der Politik in einem Mehrebenensystem und
- zum Anderen der Wandel bzw. Umbau des sog. Rheinischen Kapitalismus und der Deutschland-AG

Zur Veranschaulichung des ersten Aspekts lässt sich etwa die Überlegung heranziehen, wonach die Bundesregierung – v.a. im direkten Kontakt mit den Betroffenen – Unterstützung und Verständnis signalisiert, obwohl sie rechtliche und ordnungspolitische Bedenken hat. Sie wartet aber darauf, dass die europäische Ebene eingreift und steht so innenpolitisch besser da. Auch das Auftreten der baden-württembergischen Landesregierung als neuem Akteur zeigt, wie stark inzwischen „über Bande gespielt“ wird und wie verschlungen Entscheidungsprozesse verlaufen.

Beim zweiten Punkt geht es um den „Kulturkampf“ zwischen den Wirtschaftsmodellen, die eher liberal und unkoordiniert ausgerichtet sind, und jenen, die stärker sozial(-demokratisch) und koordiniert sind. In der Logik eines „freien Marktes“ ist das VW-Gesetz ein Relikt aus alten staatsinterventionistischen Tagen und ordnungspolitisch wie funktional nicht mehr angemessen. Das wäre der eigentliche Eisberg, dessen Spitze die aktuelle Auseinandersetzung bildet.

# Recherche im Internet zu Hartz-IV-Reformen

*Tim Griebel und Patrik Stör*



Tim Griebel

## Eine Schneise im Informationsdschungel

Wer im Internet über die gängigen Suchmaschinen nach Informationen zu den Hartz-IV-Reformen sucht, findet vor allem Beratungsangebote und Internetauftritte, die manchmal auch von recht schillernden Initiativen betrieben werden. Wissenschaftliche Analysen sind im Informationsdschungel des Internets dagegen eher mühsam auffindbar. Wir haben hier einige Informationsangebote herausgefiltert, um Recherchen ein wenig zu erleichtern.



Patrik Stör

Hartz IV – das ist das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, mit dem als letzter Baustein der Hartz-Reformen das Sozialgesetzbuch II (SGB II) eingeführt wurde. Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurden dabei zu einer einzigen Leistung zusammengelegt, der Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige, um auf diese Weise das Nebeneinander zweier Fürsorgeleistungen für denselben Personenkreis zu beenden und Verschiebebahnhöfe zwischen den Hilfesystemen zu schließen. Ziel der Reform war es auch, Langzeitarbeitslose zu „aktivieren“. Im SGB II wird ein grundsätzlicher Vorrang der Erwerbstätigkeit formuliert, der eine Abkehr von der Fürsorge-Logik vor allem des alten Bundessozialhilfegesetzes bedeutet. Des Weiteren wurden die Grundlagen für eine Neuorganisation der Betreuung, Vermittlung und Leistungsbearbeitung der Langzeitarbeitslosen geschaffen, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 2007 zurzeit aber noch einmal neu geregelt werden müssen (siehe hierzu den Artikel von Joß Steinke in diesem Heft).

Die Reform wird im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) gemäß SGB II wissenschaftlich evaluiert. § 6c SGB II fordert eine vergleichende Untersuchung der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen und die BA in Kooperation mit den Kommunen. Das Modell der ARGE, in dem Arbeitsagenturen und Kommunen gemeinsam die Aufgaben wahrnehmen, ist zurzeit die Regel. 69 Kommunen setzen jedoch das SGB II in eigener Regie um. Eine Entscheidung, in wessen Zuständigkeit die Grundsicherung nach dem SGB II fallen solle, ist bis 2010 vorgesehen. § 55 SGB II sieht daneben eine umfassende Untersuchung der Reformwirkungen vor. Ein Großteil der Forschungsergebnisse ist öffentlich zugänglich. Das IAB veröffentlicht Anfang 2009 einen

Bericht, der die wichtigsten Ergebnisse aus vier Jahren SGB-II-Wirkungsforschung aufbereitet und zusammenführt (Koch et al. 2009).

Hartz IV hat als Kernbestandteil einer umfassenden Sozialreform die Öffentlichkeit bewegt wie in der deutschen Nachkriegsgeschichte nur wenige Themen zuvor. Die einen verwenden den Begriff „Hartz IV“ als Schlagwort für Verelendung und Sozialmisere, für die anderen ist mit der Reform ein bedeutender Schritt zur Reform der sozialen Sicherungssysteme getan. In mehreren Bundesländern zeugten Montagsdemonstrationen gegen die Hartz-Reformen von der aufgeheizten Stimmung. Sowohl die Gründung der westdeutschen Partei WASG als auch die Wahlerfolge, die diese Partei seit ihrem Zusammenschluss mit der PDS als „die Linke“ feiert, sind zu einem nicht unerheblichen Teil mit Unzufriedenheit und Verunsicherung im Zusammenhang mit den Hartz-Reformen zu erklären. Kontrovers diskutiert wird auch in der Wissenschaft. Beispielhaft ist die jüngste Debatte um die Angemessenheit der Höhe der pauschalierten Grundsicherung. Auf der einen Seite argumentiert beispielsweise der Armutsforscher Christoph Butterwegge, dass das SGB II für die Betroffenen den Weg in die Armut bedeute. Andere wie der Sachverständigenrat oder das Münchner ifo-Institut plädieren in ihren Modellen zur Reform des Arbeitsmarktes für eine Senkung der Grundsicherung. Heftig umstritten war zuletzt der Beitrag der Ökonomen Friedrich Thießen und Christian Fischer, die das Existenzminimum deutlich unterhalb der Grundsicherung von derzeit 351 Euro monatlich ansetzen.

<http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/42/149680/>

<http://www.sueddeutsche.de/politik/85/309026/text/>

Die nachfolgende Recherchehilfe enthält einführende Quellen, journalistische Beiträge, wissenschaftliche Gutachten und politische Statements, die einen vertiefenden Einblick in die Inhalte und Wirkungen des SGB II ermöglichen sollen.

## 2. Allgemeine Einführungen

### BMAS

[http://www.bmas.de/coremedia/generator/22438/uebersichtsseite\\_\\_arbeitsmarktreform.html](http://www.bmas.de/coremedia/generator/22438/uebersichtsseite__arbeitsmarktreform.html)

Das BMAS stellt zum wohl bekanntesten Teil der Hartz-IV-Reform, der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum Arbeitslosengeld II (ALG II), umfangreiches Informationsmaterial bereit. Dieses eröffnet beispielsweise einen Zugang aus der Betroffenenperspektive. Zum Beispiel werden allgemeine Fragen für Bezieher von ALG II wie „Kann ich als Student Arbeitslosengeld II bekommen?“ komprimiert beantwortet oder Beispielrechnungen für die Höhe des ALG II zur Verfügung gestellt. Außerdem werden zusätzlich Links zu weiteren Publikationen zum Thema angeboten.

## Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg

[http://www.lpb-bw.de/aktuell/hartz\\_iv.php](http://www.lpb-bw.de/aktuell/hartz_iv.php)

Die baden-württembergische Landeszentrale für Politische Bildung stellt Informationen zum ALG II in der Rubrik „Schwerpunkthemen“ bereit. Neben allgemeinen Daten und Erklärungen zum Thema, finden sich auch Unterrubriken wie z.B. „Kritik an Hartz“ oder „Reformen an Hartz IV“, in der die wichtigsten Änderungen des SGB-II-Fortentwicklungsgesetzes, das am 01.08.06 in Kraft trat, dargestellt werden. Eine Besonderheit ist ein Kurzüberblick über die Leistungen an Arbeitssuchende und Arbeitslose in anderen Staaten. Am Ende der jeweiligen Informationsbeiträge finden sich Verweise auf weiterführende Artikel auf den Online-Portalen großer Tageszeitungen oder auf staatliche Informationsangebote. Die Verweise sind allerdings teilweise nicht mehr aktiv.

## Der Stern

<http://www.stern.de/wirtschaft/geld/index.html?id=527820>

Das Online-Portal der Zeitschrift „Stern“ widmet sich der Thematik mit einem Extra unter dem Titel „Hartz IV und die Folgen“. Unterteilt in die Rubriken „Meldungen“, „Hintergründe“, „Auswirkungen“ und „Service“ findet der Leser journalistische Beiträge aus der Zeit des In-Kraft-Tretens des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Diese reichen von kurzen Berichten zu Stellungnahmen von Politikern über die persönlichen Geschichten von ALG-II-Empfängern bis zu Beispielrechnungen über die Höhe des Haushaltseinkommens bei andauernder Arbeitslosigkeit.

## 3. Wissenschaftliche Quellen

### Bundesagentur für Arbeit

[http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_27908/Navigation/Startseite/Startseite.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_27908/Navigation/Startseite/Startseite.html)

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) stellt zahlreiche Beiträge auf ihrer Internetseite zur Verfügung. Unter der Rubrik „Veröffentlichungen“ finden sich zu dem Stichwort Hartz IV derzeit 1311 Publikationen, wobei es allerdings sinnvoll ist, die Treffer mit der Option „Erweiterte Suche“ weiter zu selektieren. Darüber hinaus stellt die BA neben den zugrunde liegenden Gesetzestexten auch Datenmaterial rund um das SGB II als PDF zur Verfügung. Statistische Daten finden sich außerdem auf einem eigens dafür eingerichteten Internetauftritt der BA. Neben ausführlichen Berichten zur Situation am Arbeitsmarkt finden sich hier wichtige statistische Hinweise zu deren Interpretation sowie Schaubilder zum Arbeitsmarkt.

<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/index.shtml>

## Statistisches Bundesamt

[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/NavigationSknoten\\_\\_Startseite1.psml;jsessionid=A6D34F23BC4288566EA42ED95663C773.internet](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/NavigationSknoten__Startseite1.psml;jsessionid=A6D34F23BC4288566EA42ED95663C773.internet)

Statistische Daten, die über die Situation am Arbeitsmarkt hinausgehen, sind auf der Internetseite des statistischen Bundesamtes abrufbar. Das Statistische Bundesamt ist außerdem für die organisatorische und technische Vorbereitung des Mikrozensus, einer amtlichen Repräsentativstatistik über die Bevölkerung und den Arbeitsmarkt in Deutschland, zuständig. Der Mikrozensus liefert so statistische Umfragedaten in tiefer fachlicher und regionaler Gliederung über die Bevölkerungsstruktur, die wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung, der Familien, Lebensgemeinschaften und Haushalte, die Erwerbstätigkeit, Arbeitsuche, Aus- und Weiterbildung, Wohnverhältnisse und Gesundheit.

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/abisz/Mikrozensus,templateld=renderPrint.psml>

## Sozioökonomisches Panel (SOEP)

<http://www.diw.de/deutsch/soep/26628.html>

Eine weitere ausführliche Datensuche ermöglicht das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin. Das SOEP ist eine jährliche Wiederholungsbefragung von Deutschen, Ausländern und Zuwanderern in Deutschland (für 2008 wurden fast 11.000 Haushalte und mehr als 20.000 Personen befragt). Auf deren Grundlage stellt das SOEP für die sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Grundlagenforschung Mikrodaten bereit. Themenschwerpunkte sind dabei unter anderem Haushaltszusammensetzung, Erwerbs- und Familienbiographie, Erwerbsbeteiligung und berufliche Mobilität, Einkommensverläufe, Gesundheit und Lebenszufriedenheit.

## Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB

<http://infosys.iab.de/infoplattform/default.asp?step=5&JavaScriptEnabled=true>

Einen umfangreichen Zugang zur Forschung im Bereich SGB II ermöglicht das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der BA (IAB). Das IAB untersucht im Rahmen der allgemeinen Wirkungsforschung nach § 55 SGB II das breite Spektrum der individuellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, sowie der weiteren, mit dieser Reform verbundenen Änderungen. Im IAB widmen sich insbesondere die Forschungsbereiche „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“, „Lohnersatz und Grundsicherung“, „Niedrigeinkommen und Verteilung“ sowie „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ der Wirkungsforschung zum SGB II. In diesen Bereichen stellt das IAB auf seiner Internetseite zahlreiche Publikationen zu einzelnen Forschungsprojekten bereit, die größtenteils als Volltext-Download zur Verfügung stehen.

Zusätzlich bietet das IAB weitere Serviceleistungen an. Das Forschungsdatenzentrum der BA im IAB (<http://fdz.iab.de/>) ermöglicht einen Zugang zu den Mikrodaten der BA sowie den Umfragedaten des IAB. Außerdem stellt das IAB eine sehr breit gestreute Informationsplattform zur Verfügung, welche sowohl einen ersten Einblick als auch die vertiefte Recherche im Forschungsbereich SGB II ermöglicht. Neben Veröffentlichungen (vielfach mit Volltextzugriff) und Informationen zu Forschungsprojekten finden sich hier auch weiterführende Links zu den Internetauftritten sowie zahlreichen Publikationen anderer Informationsanbieter (z.B. auch zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II).

## Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)

<http://www.iza.org/>

Unter der Rubrik „Arbeitsmarktpolitik/Forschungsgutachten“ ermöglicht das private Wirtschaftsforschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) auf seiner Internetseite den Zugriff auf eine Vielzahl wissenschaftlicher Analysen (Beispielsweise zu einer Evaluation der Umsetzung der von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen). Obwohl die Forschungsgutachten größtenteils dem arbeitsmarktpolitischen Spektrum zuzuordnen sind, befassen sich die meisten von ihnen nicht explizit mit dem Arbeitslosengeld II, sondern schneiden dieses Thema eher am Rande an. So zum Beispiel bei der Beurteilung von Vorschlägen zur Reform des Arbeitsmarktes vom Mitglied des Sachverständigenrates Prof. Peter Bofinger oder des Bundesministeriums für Wirtschaft.

## Institut der Deutschen Wirtschaft (IW)

<http://www.iwkoeln.de/Wissenschaft/tabid/63/Default.aspx>

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln bietet Beiträge, die in direktem Zusammenhang mit dem Arbeitslosengeld II stehen, in verschiedenen Rubriken an. Unter „Wissenschaft“ finden sich in den Untersparten „Arbeitsmarkt“ u.a. Beiträge zu den Grundsatzfragen des Beschäftigungssystems und unter „Soziale Sicherung“ beispielsweise Betrachtungen der nationalen und internationalen Sozialpolitik. Die meisten Beiträge sind allerdings kostenpflichtig. Erst sechs Wochen nach ihrer erstmaligen Publikation können die Beiträge des Informationsdienstes des IW kostenlos bezogen werden. Diese wöchentlich erscheinenden Informationen enthalten Zahlen und Analysen zu wichtigen sozial- und wirtschaftspolitischen Themen und dabei auch immer wieder Beiträge zum ALG II. So beispielsweise in der Ausgabe 31/2008 mit dem Titel „Arbeitslosengeld II – nicht alles sinnvoll“.

<http://www.iwkoeln.de/tabID/2281/ItemID/22377/Default.aspx>

## Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage

<http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/register.php?id=1083>

Der Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Lage ermöglicht einen weiteren wissenschaftlichen Zugang zu verschiedenen ökonomischen Sachbereichen. Das Schlagwort „Hartz IV“ besitzt einen eigenen Sachregistereintrag im Stichwortverzeichnis der Jahresgutachten des Sachverständigenrates. Dieser verweist auf die jeweiligen Fundstellen in den entsprechenden Gutachten des Expertengremiums, welche als PDF zum kostenlosen Download bereitgestellt werden. Von besonderem Interesse aus ökonomischer Sicht ist hierbei neben den in den jeweiligen Jahresgutachten bereitgestellten Statistiken die in der Einleitung erwähnte Expertise des Sachverständigenrates mit dem Titel „Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell“.

[http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/publikationen/ges\\_kombi.pdf](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/publikationen/ges_kombi.pdf)

## Wirtschaftsforschung und Politikberatung

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

Der Internetauftritt „Wirtschaftsforschung und Politikberatung“ unter der Leitung von Dr. Bruno Kaltenborn stellt ein umfangreiches Online-Archiv zu Themen im Bereich Arbeitsmarkt-, Sozial-, Steuer- und Familienpolitik bereit. Unter der Rubrik „Hartz-Umsetzung und deren Evaluierung“ finden sich neben Gesamtevaluationen der Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auch zahlreiche Dokumente speziell zu Hartz IV. Die Internetseite verweist außerdem auf zahlreiche weiterführende Links, beispielsweise zu staatlichen Stellen und Nicht-Regierungsorganisationen.

<http://www.wipol.de/publikationen/hartz4.htm>

## Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans Böckler Stiftung

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

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) der Hans Böckler Stiftung bietet allgemein einen strukturierten Zugang zu Basiswissen, Forschungsergebnissen und Positionen in der politischen Debatte. Bei der Recherche im Wirkungsbereich des SGB II empfiehlt es sich, die Voreinstellung „Detail-Literatursuche“ bei der Option „Profisuche“ zur Recherche zu nutzen. Die Suche führt so u.a. zu Forschungsprojekten und Evaluationen zu einzelnen Bereichen der Hartz-IV Reformen, Zeitschriftenartikel und Buchbeiträgen. Die Internetseite verweist darüber hinaus auf einen Link zu Monitor Arbeitsmarktpolitik (MonApoli), einem Projekt des WSI und der Otto Brenner Stiftung. Dieses Informationsportal und Expertennetzwerk präsentiert Ergebnisse der offiziellen Wirkungsforschung und schlägt den Bogen zu aktuellen politischen und gesell-



schaftlichen Debatten. Schwerpunktthemen sind dabei die Qualität der Arbeitsvermittlung, der Zusammenhang zwischen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, der Neuregulierung des Niedriglohnssektors und der Armutsbekämpfung in Deutschland sowie die „Arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsförderung“. Unter der Rubrik „Debatte“, werden außerdem Vorschläge, Kommentare und Initiativen von Verbänden, Gewerkschaften, aus der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik dokumentiert und kommentiert (z.B. „Thesen zu Missbrauch und Kostenexplosion bei Hartz IV“).

<http://www.monapoli.de/> <http://www.monapoli.de/191.html>

## Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW)

<http://www.iaw.edu/>

Eine weitere Recherchequelle im Bereich der SGB-II-Forschung stellt der Internetauftritt des Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen dar. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Internetseite über keine eigene Suchfunktion verfügt, es also dem Benutzer selbst überlassen ist, die Einträge zum Thema zu finden. Auch wenn die Anzahl der zur Verfügung gestellten Informationen rein quantitativ nicht allzu hoch ist, stellt das Institut für einzelne Bereiche der Arbeitsmarktreformen sehr ausführliches Evaluationsmaterial bereit (im Wirkungsbereich von Hartz IV zum Beispiel zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II).

<http://www.iaw.edu/de/projekte.html>

## Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

<http://www.isg-institut.de/>

Ebenso geeignet für die vertiefte Beschäftigung mit dem Themengebiet SGB II sind die Publikationen des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik. Unter dem Register „Arbeitsmarktpolitik“ gelangt man in Bezug auf Hartz IV u.a. zum „Informationsangebot zur Evaluation der Experimentierklausel – Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 6 c SGB II)“. Neben den Jahresberichten des ISG werden auch weiterführende Links zum gesamten Forschungsverband „Evaluationsforschung zur Experimentierklausel § 6 c SGB II“ bereitgestellt.

## Friedrich-Ebert-Stiftung

[http://www.fes.de/inhalt/in\\_suc.htm?cx=002703848436845932126%3Aifvn5pvysl0&q=Hartz+IV&sa=Volltextsuche&cof=FORID%3A11#1104](http://www.fes.de/inhalt/in_suc.htm?cx=002703848436845932126%3Aifvn5pvysl0&q=Hartz+IV&sa=Volltextsuche&cof=FORID%3A11#1104)

Die Suchfunktion auf der Internetseite der Friedrich-Ebert-Stiftung bietet über 150 Ergebnisse zum Schlagwort „Hartz IV“. Die ersten drei Treffer sind wissenschaftliche Analysen bzw. Tagungsbeiträge, die sich mit den Themen Options-

kommunen und Zielsteuerung, der Frage, ob Hartz IV einen Schritt zum aktivierenden Sozialstaat darstellt und dem Problem der mangelnden Akzeptanz von Arbeitsmarktreformen in der Bevölkerung am Beispiel des ALG II auseinandersetzen. Problematisch ist, dass die Suchfunktion auch Einladungen zu bereits vergangenen Veranstaltungen und Berichte über diese anführt, wodurch ein Teil der Suchergebnisse ohne inhaltlichen Wert ist.

## Polixea-Portal

<http://www.polixea-portal.de/index.php/Main/Index>

Zum Suchbegriff „Hartz IV“ finden sich beim Politikinformationsdienst „Polixea-Portal“ über 200 Beiträge. Positiv ist hier zu erwähnen, dass darunter auch Verlinkungen zu wissenschaftlichen Analysen oder kurzen Übersichtsbeiträgen von Forschungsinstituten, wie z.B. dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln zu finden sind. Die Suchfunktion kann speziell für die Suche nach diesen Beiträgen genutzt werden. Des Weiteren finden sich auf dem Polixea-Portal auch Kommentare von Wissenschaftlern und Politikern zum Thema, die unter der Rubrik „Meinungen“ abrufbar sind. Nützlich für einen ersten Überblick ist der Eintrag im Lexikon des Portals zum „Arbeitslosengeld II“.

## Parteien, Verbände und Initiativen

[http://www.cdusu.de/Titel\\_\\_A\\_bis\\_Z\\_Arbeitsmarkt\\_\(Hartz\)/TabID\\_\\_13/SubTabID\\_\\_99/ThemenID\\_\\_6000/StichwortID\\_\\_75000/inhalte.aspx](http://www.cdusu.de/Titel__A_bis_Z_Arbeitsmarkt_(Hartz)/TabID__13/SubTabID__99/ThemenID__6000/StichwortID__75000/inhalte.aspx)

[http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs\\_rubrik/0,,1901,00.html](http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_rubrik/0,,1901,00.html)

[http://www.gruene-bundestag.de/cms/default/rubrik/0/1.gruenebundestag\\_de.html](http://www.gruene-bundestag.de/cms/default/rubrik/0/1.gruenebundestag_de.html)

[http://www.fdp-fraktion.de/webcom/show\\_article\\_portal.php/\\_c-1211/i.html](http://www.fdp-fraktion.de/webcom/show_article_portal.php/_c-1211/i.html)

[http://www.linksfraktion.de/thema\\_der\\_fraktion.php?artikel=1717080043](http://www.linksfraktion.de/thema_der_fraktion.php?artikel=1717080043)

Die Fraktionen der Parteien im Deutschen Bundestag bieten alle auf ihren Internetseiten zahlreiche Informationen in Bezug auf die Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt an (bei der Fraktion der Partei Die Linke findet sich unter der Rubrik „Themen“ ein eigener Eintrag „Hartz IV. Auch die Fraktion der CDU/CSU stellt einen extra Link unter den Optionen „Themen von A bis Z“ und anschließend „Arbeitsmarkt (Hartz)“ bereit). Neben Pressemitteilungen, eigenen Publikationen und parlamentarischen Initiativen der Fraktionen finden sich so u.a. Reden oder Stellungnahmen von Fraktionsmitgliedern (teilweise auch als Podcast abrufbar).

## Deutscher Landkreistag

<http://www.kreise.de/landkreistag/special/optionskommunen/optionskommunen-menue.htm>

Einen Einblick in die Beurteilung der Wirkungen des SGB II auf der kommunalen Ebene eröffnet der Internetauftritt des deutschen Landkreistages. Neben

Stellungnahmen und Pressemeldungen des deutschen Landkreistages aus den letzten zwei Jahren werden auch Evaluationsberichte und Bewertungen aus kommunaler Sicht zur Verfügung gestellt. Außerdem ermöglichen die Evaluationen und Stellungnahmen auf der Internetseite die Recherche zum Thema „Hartz IV vor dem Bundesverfassungsgericht“.

<http://www.kreise.de/landkreistag/special/hartz-iv-bverfg/hartz-iv-bverfg.htm>

## Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

[http://www.dgb.de/themen/hartz/index\\_html](http://www.dgb.de/themen/hartz/index_html)

Eine eigene Rubrik zu den Hartz-Reformen bietet auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) auf seiner Internetseite an. Dabei werden unter anderem die sozialen Folgen der Reformen beleuchtet und dementsprechend Reformvorschläge unterbreitet. Neben aktuellen Stellungnahmen und allgemeinen Informationen finden sich Bewertungen des DGB zu den Hartz-Gesetzen, die größtenteils als PDF-Datei, manchmal aber sogar als MP3-Version zum kostenlosen Download zur Verfügung stehen.

## Sozialleistungen.info

<http://www.sozialleistungen.info/>

Auf der Internetseite dieses Informationsanbieters finden sich Hinweise insbesondere zu den Themen Anspruchsvoraussetzungen, Leistungen, Vermögen, Zuverdienst und Wohnen mit ALG II.

Im Internet finden sich zudem Internetauftritte von Initiativen gegen die Arbeitsmarktreformen im Zuge der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (beispielsweise „gegen-hartz.de“, abrufbar).

<http://www.gegen-hartz.de/>

## Literatur

Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe – Die Wirkungen der Grundsicherung für Arbeitslose. Ergebnisse der Wirkungsforschung nach §55 SGB II von 2005 bis 2008 (erscheint voraussichtlich im Januar 2009), Nürnberg



# Planspiel Marktwirtschaft

*Christian Fischer und Sascha Conrad*



Christian Fischer



Sascha Conrad

## **Zusammenfassung**

Das Planspiel ist eine handlungsorientierte Methode, bei der komplexe ökonomische oder politisch-soziale Funktionszusammenhänge in einem modellhaften Spielszenario simuliert werden. Im Planspiel *Marktwirtschaft* erfolgt die Simulation des marktwirtschaftlichen Funktionsmechanismus anhand der Planung, Produktion und des Verkaufs einer Stereoanlage. Die Funktionslogik des Marktes soll für die Schüler erfahrbar und zum lebendigen Gegenstand anschließender Reflexion werden. Im Fokus stehen dabei auch die Risiken und Härten des marktwirtschaftlichen Systems. Sie bilden den Anknüpfungspunkt für die Erarbeitung des Konzepts der sozialen Marktwirtschaft.

## 1. Wirtschaft und Politik

Die Wirtschaftsordnung bildet das rahmengebende Institutionen- und Regelsystem, in dem sich das Wirtschaftsgeschehen eines bestimmten politischen Gemeinwesens vollzieht. Über die Regelung der Verteilung von und des Zugangs zu ökonomischen Gütern wirkt die Wirtschaftsordnung unmittelbar auf die soziale Struktur einer Gesellschaft ein; sie organisiert die materielle Grundlage der Lebensgestaltung und beeinflusst die jeweiligen Entfaltungschancen der Gesellschaftsmitglieder. Der rechtliche Rahmen einer Wirtschaftsordnung wird von der Politik formuliert und verabschiedet. Grundsätzlich ist es die Politik, die über die Ausgestaltung, Modifizierung oder Änderung des wirtschaftlichen Ordnungsmodells entscheidet. Der Nationalökonom Walter Eucken (1938/2005: 70) formulierte prägnant: „Es besteht ein naher Zusammenhang zwischen Wirtschaftsordnung und Ordnung der Gesellschaft, des Staates und des Rechts.“ Eine ausschließlich ökonomische Betrachtung von Wirtschaftsordnungen würde damit zu kurz führen. Die Auseinandersetzung mit ihnen gehört daher prinzipiell in den Aufgabenbereich der politischen Bildung (vgl. Hedtke 2006: 219).

Das vorliegende Planspiel *Marktwirtschaft* ermöglicht die modellhafte Simulation der marktwirtschaftlichen Funktionsmechanismen. Ohne Kenntnis des Marktmodells ist weder eine reflektierte Meinungs- und Willensbildung in der

tagespolitischen Debatte zum Beispiel über den Mindestlohn, wie er im Kontext der Marktverzerrung diskutiert wird,<sup>1</sup> noch in der politischen Grundsatzfrage, in welcher Wirtschaftsordnung wir überhaupt leben wollen, möglich. Im Planspiel *Marktwirtschaft* werden die marktwirtschaftlichen Funktionsmechanismen für die Schüler unmittelbar erfahrbar. Die Spielerfahrungen bilden die Grundlage anschließender Reflexion, wobei das Marktgeschehen nicht allein ökonomisch, sondern auch in einem gesamtgesellschaftlichen Bezug reflektiert werden soll. Dementsprechend dienen die Risiken und Härten des Marktes als Anknüpfungspunkt, um in die Intention und Theorie der sozialen Marktwirtschaft als Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik einzuführen. Das Planspiel *Marktwirtschaft* basiert auf der politikdidaktischen Notwendigkeit, eine inhaltlich fundierte und selbstbestimmte Teilnahme der Schüler am gesellschaftlichen Diskurs über die Gestaltung unserer gegenwärtigen und zukünftigen Wirtschaftsordnung gezielt zu fördern.

## 2. Inhalt und Makrostruktur

Im Planspiel *Marktwirtschaft* wird der Kauf einer Stereoanlage unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen simuliert. Die Klasse wird dabei in *Unternehmer* und *Käufer* unterteilt. Im Mittelpunkt steht der Interessenkonflikt zwischen Anbietern und Nachfragern auf dem Markt. Während der Anbieter das Produkt für den größtmöglichen Geldbetrag verkaufen möchte, ist es das Anliegen des Nachfragers, so wenig wie möglich auszugeben. Gleichzeitig liegt das Interesse beider Seiten im Austausch. Daher wird ein Kompromiss notwendig und möglich. Er artikuliert sich in einem für beide Seiten akzeptablen Preis. Die Grundstruktur des vorliegenden Planspiels ist dabei Weinbrenners (1975) Planspiel „Wir suchen eine Wohnung“ und dessen Weiterentwicklung durch Reinhardt (1997: 92-93; 2002) verpflichtet.

Um eine ausreichende Konkurrenzsituation auf der Anbieterseite zu schaffen, sollte die Zahl der *Unternehmen* nicht zu gering ausfallen. Keinesfalls darf ein Monopol vorgegeben werden. Es erwies sich als sinnvoll, das Spiel mit mindestens drei unterschiedlichen Anbietern zu planen. Bei den Nachfragern repräsentiert jede Spielgruppe zu je zwei Schülern einen Haushalt. Bei der Größe des Haushalts orientieren sich die Schüler an den eigenen Familienverhältnissen und leiten hiervon ihre Bedarfsstruktur ab. Auf die Rolle von Zwischenhändlern wird in diesem Planspiel verzichtet. Anbieter und Nachfrager treffen damit direkt aufeinander.

Die *Unternehmen* sind ebenfalls als Spielgruppen organisiert und sollten mindestens eine Stärke von zwei Schülern aufweisen. Ihre Aufgabe liegt in der Produktion und dem Verkauf von Stereoanlagen. Sie stehen untereinander in Konkurrenz und müssen die Kunden vom Preis und der Qualität ihrer Produkte überzeugen. Über die Ausstattung, die Leistung und den Preis ihres Produkts können die Unternehmen selbst entscheiden. Ihnen wird ausdrücklich erlaubt, ihr Produkt während des Spiels weiterzuentwickeln und damit zu verbessern.

An das Spielgeschehen schließt sich die Reflexionsphase an, in der das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage über das Prinzip der freien Preisbil-

dung anhand der gewonnenen Spielerfahrungen theoretisiert wird. Inhalt der Reflexion sollen aber auch die Härten des Marktes sein. Exemplarisch stehen hierfür die Unternehmer-Spieler, die im Spielverlauf weniger erfolgreich agiert haben sowie die Käufer-Spieler, denen die angebotenen Stereoanlagen zu teuer waren, weil der Marktpreis ihr festgelegtes ‚Familienbudget‘ überstieg. Diese Problematik dient als Anknüpfungspunkt für die Einführung in die Theorie der sozialen Marktwirtschaft.

Das Planspiel liefert damit allerdings nur eine Ausgangsbasis für die weiterführende Betrachtung der sozialen Marktwirtschaft in den Folgestunden. Denn die zugrunde liegende Konzeption, eine freiheitliche Wettbewerbsordnung mit einem sozialen Sicherungsgedanken zu verbinden, ist mit Blick auf ihre Realisierung in Vergangenheit und Gegenwart kritisch zu überprüfen und zu diskutieren. Ohne diese weiterführende Betrachtung bestünde die Gefahr einer Idealisierung der sozialen Marktwirtschaft auf der Grundlage ihres eigenen theoretischen Anspruchs.

### 3. Didaktische Ziele und Intentionen

Ziel des Planspiels ist es, in die Theorie und Logik des Marktes einzuführen. Als Produzenten und Konsumenten nehmen die Schüler während des Spiels am Markt teil. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen sollen die Begriffe *Markt*, *Angebot*, *Nachfrage* und *Preis* definitorisch geklärt werden. Im Anschluss ist die theoretische Einführung in die Angebots- und Nachfragekurve vorgesehen. Indem die Schüler der verschiedenen Anbietergruppen aufgrund der Wettbewerbssituation gezwungen sind, eigene Produkte zu kreieren und diese im Verlauf des Spiels zu verbessern, simulieren sie technischen Fortschritt. Ökonomischer Wettbewerb und technischer Fortschritt hängen im marktwirtschaftlichen System eng zusammen. Die Erkenntnis dieses Zusammenhangs stellt ein zentrales Ziel des vorliegenden Planspiels dar.

Neben den Vorteilen der freien Marktwirtschaft sollen aber auch ihre Risiken und Härten berücksichtigt werden. Dies geschieht am Beispiel der weniger erfolgreichen Unternehmen. Allgemein sind Unternehmensschließungen und Entlassungen sowie die hieraus resultierenden Konsequenzen zu thematisieren. In einem zweiten Schritt kann außerdem nach den Bürgern gefragt werden, die über kein eigenes Einkommen verfügen und damit erst einmal vom System Markt ausgeschlossen sind. Die Problematisierung dieser Fragen bildet den Übergang zur Behandlung der sozialen Marktwirtschaft als Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik. Die Schüler sollen hierbei den sozialen Sicherungsgedanken unter Berücksichtigung der Marktkonformität als Basis der sozialen Marktwirtschaft internalisieren. Der Grundsatz der Marktkonformität bedeutet konkret, dass die vom Staat vorgenommenen sozialen Sicherungsmaßnahmen den marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus nicht behindern dürfen. Die Funktionsweise des Marktes muss sichtbar bleiben (vgl. Müller-Armack 1960: 12).<sup>2</sup> Von Wettbewerbs-, Konjunktur- und Finanzpolitik als Komponenten der Staatstätigkeit in der sozialen Marktwirtschaft (vgl. Müller-Armack 1946/1990: 103-106, 146-154) wird hier abgesehen. Die Erkenntnisziele des Planspiels sind in folgender Übersicht kurz dargestellt:

*Übersicht:* Marktwirtschaft – soziale Marktwirtschaft

	Marktwirtschaft	Soziale Marktwirtschaft
<b>Orientierung</b>	konsumorientiert	konsumorientiert
<b>Anbieter</b>	mehrere Anbieter, Konkurrenz Ziel: Gewinn	mehrere Anbieter, Konkurrenz Ziel: Gewinn
<b>Nachfrager</b>	Auswahl zwischen verschiedenen Produkten und Preisen	Auswahl zwischen verschiedenen Produkten und Preisen
<b>Staat</b>	Staat hält sich aus Marktgeschehen heraus	Staat versucht die bestehenden Risiken und Härten des Marktgeschehens durch marktkonforme soziale Sicherungsmaßnahmen abzufedern
<b>Ergebnis</b>	Flexibilität und Innovation in Produktion, Effizienz Wohlstand Krisen und soziale Härten	Flexibilität und Innovation in Produktion, Effizienz Wohlstand mit sozialstaatlichen Umverteilungsmechanismen Milderung sozialer Härten Gefahr der Markt- und Wettbewerbsverzerrung

## 4. Durchführung

Das Planspiel findet auf der Grundlage von Informations- und Aufgabenblättern statt, die den Schülern konkrete Spielanweisungen für die entsprechenden Spielphasen geben. Daneben unterstützen noch Arbeitsgrundlagen und Textblätter die jeweiligen Arbeitsschritte. Diese Arbeitsmaterialien sind in den folgenden tabellarischen Durchführungsanweisungen fett gedruckt und über den „Didaktischen Koffer“ unter der Internetadresse <http://www.zsb.uni-halle.de/didaktischer-koffer/> zu beziehen. Die Durchführung des Planspiels erfordert ein systematisch strukturiertes Vorgehen. Der methodische Ablauf untergliedert sich in drei Hauptphasen: Vorbereitungsphase, Spielphase und Reflexionsphase.

### I. Vorbereitungsphase:

Zunächst wird in Inhalt und Ablauf des Planspiels eingeführt. Es folgt die Rollenverteilung. Danach erhält jede Konsumenten- und Unternehmensgruppe ihr entsprechendes „**M: Einführungsblatt**“. Bei der Rollenverteilung muss die Lehrkraft beachten, dass in einer Unternehmensgruppe, aufgrund der Aufgabenverteilung, mindestens zwei Schüler vorgesehen sind. Für eine ausreichende Konkurrenzsituation braucht man mindestens drei Unternehmensgruppen!

### II. Spielphase

#### a. Meinungs- und Willensbildungsphase:

Die Meinungs- und Willensbildungsphase findet auf der Grundlage der **Aufgabenblätter** „**M: Spielphase 1 – Unternehmen**“ beziehungsweise „**M: Spiel-**



**phase 1 – Käufer**“ statt. Mit Hilfe dieser Aufgabenblätter sollen sich die Schüler den marktmanenten Konflikt zwischen Anbietern und Nachfragern in Form von divergenten Preisvorstellungen verdeutlichen. Hierfür sollen sie die eigenen Ziele beim Kauf beziehungsweise Verkauf einer Stereoanlage schriftlich kurz festhalten und die der jeweils anderen Gruppen antizipieren.

Auf der Basis der eigenen Zielsetzung erarbeiten die Gruppen anschließend eine günstige Handlungsstrategie. Bei den Unternehmensspielgruppen gibt diese den Rahmen für die Konzeption der Stereoanlage vor. Jedes *Unternehmen* muss eine Stereoanlage entwickeln, die in Qualität und Preis von den Kunden möglichst in hohem Maße angenommen wird. Der Mindestbetrag von 20 Euro für die Produktion einer Stereoanlage ist lediglich als preisliche Grundorientierung vorgegeben. Die Konzeption der Stereoanlage selbst richtet sich an der vorgegebenen **Arbeitsgrundlage „M: Stereoanlage“** aus und ist damit weitgehend formalisiert.

Die *Käufer* legen in diesem Spielabschnitt zunächst ihre Familienverhältnisse und die daraus resultierende Bedürfnisstruktur fest. Weiterhin bestimmen sie ihren finanziellen Rahmen. Diese Werte bilden insgesamt den Ausgangspunkt ihrer theoretischen Überlegungen und Spielentscheidungen.

#### b. Interaktionsphase:

In der Interaktionsphase treffen *Nachfrager* und *Anbieter* direkt aufeinander. Die Schüler orientieren sich hierbei am **Informationsblatt „M: Spielphase 2 – Unternehmen“** beziehungsweise „**M: Spielphase 2 – Käufer**“. Die *Unternehmen* bieten ihre Produkte auf einer dafür vorgesehenen Bankreihe an. Innerhalb des Spiels hat jede Unternehmensgruppe die Möglichkeit, ihre Stereoanlage in Preis und Ausstattung zu verändern. Dies ist zu erwarten, da die Unternehmensgruppen preislich und qualitativ aufeinander reagieren müssen. Der Kauf beziehungsweise Verkauf einer Stereoanlage wird auf der **Arbeitsgrundlage „M: Kaufverträge“** festgehalten und ist somit schriftlich fixiert.

### III. Reflexion

#### a. Erzählung:

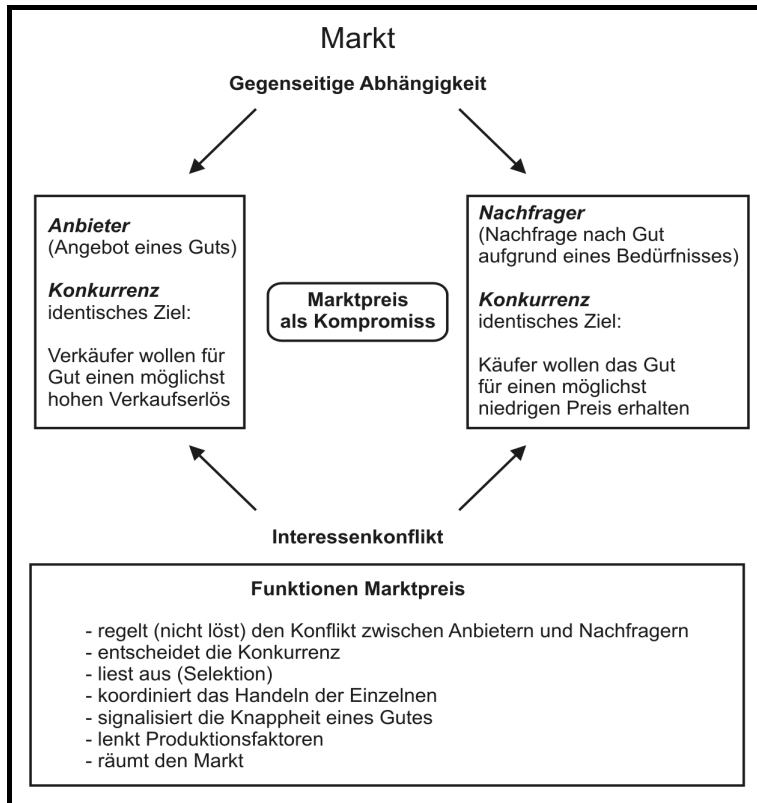
Beim Übergang von der Spiel- zur Reflexionsphase ist es zunächst notwendig, dass die Spieler die Möglichkeit erhalten, sich von ihren Rollen zu distanzieren. Diese Möglichkeit kann ihnen durch die Erzählung ihrer Spielerfahrungen gegeben werden. Die Spieler erzählen also in offener Form, wie es ihnen als *Käufer* oder *Produzent* im Spielverlauf ergangen ist, was sie gut fanden beziehungsweise was sie gestört hat.

#### b. Theoretisierung:

In diesem Schritt geht es darum, aus dem Spielgeschehen die theoretischen Begriffe *Angebot*, *Nachfrage*, *Preis* und *Markt* abzuleiten. Auf der Grundlage der Spielerfahrungen und -ergebnisse sollen das soziale Beziehungsgefüge zwi-

schen *Anbietern* und *Nachfragern* sowie der dezentrale Koordinationsmechanismus über die Preisbildung auf dem Markt theoretisch erschlossen werden. Das Ziel liegt in der Erarbeitung des Schemas, wie es die folgende Abbildung *Marktmodell* zeigt. Der Marktmechanismus lässt sich durch die Einführung in die Angebots- und Nachfragekurve noch weiter verdeutlichen. Außerdem sind die positiven Auswirkungen der Konkurrenzsituation zwischen den Anbietern für die Nachfrager zu thematisieren.

Tafelbild: Marktmodell



(Schaubild nach Reinhardt 1997: 93 und Reinhardt 2002 – leicht abgeändert)

### c. Reflexion der Modellhaftigkeit

Den Schülern ist zu verdeutlichen, dass das Planspiel das Marktgeschehen in seiner ungemeinen Komplexität nicht abbildet, sondern modellhaft simuliert. Im Sinne der Verständlichkeit konzentrieren sich das Planspiel und das zu erarbeitende Marktmodell auf die zentralen Strukturelemente und den Grundmechanismus der Marktwirtschaft. Es muss also gefragt werden, welche ökonomischen Faktoren ignoriert wurden. Einen wichtigen Stellenwert nimmt dabei die Unterscheidung zwischen Umsatz und Gewinn ein, denn das Geld, das die Un-

ternehmen im Spielverlauf durch den Verkauf ihrer Stereoanlagen umgesetzt haben, ist nicht mit dem Gewinn gleichzusetzen. Vom Umsatz sind die Produktionskosten abzuziehen, um den Gewinn zu erhalten. Hierzu zählen beispielsweise Material-, Energie-, Transport- und Lohnkosten und Abschreibungen etc. Diese Faktoren finden im Spielmodell keine Berücksichtigung. Ferner ignoriert das Spielmodell arbeitsteilige Prozesse und innerbetriebliche Organisationsstrukturen. Das trifft auch auf das zu erarbeitende Marktmodell (*Tafelbild*) zu, das insofern über ein sehr hohes Abstraktionsniveau verfügt. Der Vorteil dieses hohen Abstraktionsniveaus liegt darin, dass das Marktmodell deduktiv auf eine Vielzahl spezifischer Phänomene, wie zum Beispiel den heimischen Arbeitsmarkt oder den internationalen Rohstoffhandel, angewendet werden kann.

#### d. Überleitung zur sozialen Marktwirtschaft

In diesem Schritt kann zunächst herausgearbeitet werden, dass das ökonomische System direkt Einfluss auf die Lebensgestaltung hat. Die Frage, mit welchem technischen Gerät man sein Bedürfnis nach Musikhören befriedigt, berührt nicht zuletzt auch den eigenen Lebensstil. Die Marktwirtschaft garantiert dem Einzelnen in Abhängigkeit von seinem Einkommen zwischen verschiedenen Anbietern und Produkten selbstständig eine Auswahl zu treffen und damit die eigene Lebensgestaltung zu bestimmen. Es handelt sich um ein Wirtschaftssystem, das dem Bürger ein hohes Maß an privater Eigeninitiative und Selbstverantwortung ermöglicht und zugleich von ihm konsequent fordert. Kritisch müssen dabei auch die Risiken und Härten des Marktes reflektiert werden. Das kann, wie bereits erläutert, am Beispiel einer Unternehmensspielgruppe geschehen, die im Planspiel weniger erfolgreich agiert hat. In diesem Kontext sind Konsequenzen wie Unternehmensschließungen und Entlassungen mit ihren negativen sozialen Folgeerscheinungen zu verdeutlichen. Daneben ist die Situation derjenigen Menschen zu problematisieren, die über kein oder nur ein geringes Einkommen verfügen und insofern vom Markt vollkommen beziehungsweise weitgehend ausgeschlossen sind. Die Problematisierung der marktwirtschaftlichen Risiken und Härten leitet über auf die soziale Marktwirtschaft. Die Theoretisierung der sozialen Marktwirtschaft erhält ihre Arbeitsgrundlage in Form des **Textblattes „Reflexion – Soziale Marktwirtschaft“**. Anhand dieses Textblattes lässt sich die Basiskonzeption der sozialen Marktwirtschaft erarbeiten – nämlich die Realisierung einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die aber zugleich mit dem Anspruch einer sozialen Ergänzung verknüpft wird. Dabei ist besonders auf den zentralen Grundsatz der Marktconformität einzugehen, wonach die staatlichen Sozialleistungen den marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus nicht stören oder gar aufheben dürfen. Wie bereits erläutert, dient die Einführung in die theoretische Konzeption der sozialen Marktwirtschaft lediglich als Ausgangspunkt für eine weiterführende Auseinandersetzung in den Folgestunden.<sup>3</sup>

## 5. Erfahrungen und Hinweise

Das Planspiel *Marktwirtschaft* wurde bisher dreimal erprobt: in einem Sozialkundekurs der Jahrgangsstufe 12 am Sportgymnasium in Halle, im Sozialkundeunterricht einer 10. Klasse am Johann-Gottfried-Herder-Gymnasium in Halle sowie in einer Studentengruppe im Rahmen eines Hauptseminars an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Bemerkenswert ist, dass das Planspiel in allen drei Erprobungen trotz der Unterschiedlichkeit der Lerngruppen stets einen spannenden und ernsthaften Verlauf genommen hat. Die Unterschiede zwischen den Lerngruppen zeigten sich nicht in der Spielphase selbst, sondern erst in der Reflexion. So erkannten die Studenten sofort die Notwendigkeit, zwischen Umsatz und Gewinn zu differenzieren. Sie reflektierten das Planspiel zugleich methodisch, indem sie herausarbeiteten, dass eine einheitliche Gewinnberechnung aufgrund des Fehlens von Produktionskostenvorgaben im vorliegenden Spielszenario von vornherein nicht möglich ist. Den Bezug zur Realität und die damit verbundene Reflexion der Modellhaftigkeit des Spielmodells nahm die Studenten-Lerngruppe dabei selbstständig vor. Gleichzeitig lösten sich die Studenten relativ schnell von dem Planspiel und übertrugen das erarbeitete Marktmodell auf die Problematik des Mindestlohns und diskutierten die Frage seiner Notwendigkeit und Marktkonformität kontrovers.

In der 10. Klasse mussten hingegen die ökonomischen Faktoren, die das Spielmodell ignoriert, erst erarbeitet werden. Eine eigenständige Differenzierung zwischen Umsatz und Gewinn wurde weder von den Schülern in der 10. Klasse noch von denen des Sozialkundekurses der Jahrgangsstufe 12 vorgenommen. Die Erschließung der Angebots- und Nachfragekurve stellte ferner für die Schüler in der 10. Klasse eine spürbare Herausforderung dar. Keine Probleme bereitete den Schülern der 10. Klasse die Erarbeitung des Marktmodells als Tafelbild. Die Theoretisierung ihrer Spielerfahrungen auf diesem Abstraktionsniveau fiel ihnen nicht schwer. Das Erschließen des marktwirtschaftlichen Funktionsmechanismus über die sozialen Kategorien *Konkurrenz*, *Abhängigkeit*, *Konflikt* und *Kompromiss* traf ihr Erkenntnisinteresse.

Festgehalten werden kann, dass sich die Methode den Fähigkeiten der Lernenden anpasst und dementsprechend immer zu sinnvollen Ergebnissen führt. Unserer Auffassung zufolge ist das Planspiel auch bei Schülern der 8. und 9. Klasse einsetzbar, solange das Niveau der Reflexion den kognitiven Fähigkeiten der Schüler dieser Altersstufen angepasst wird. Von der Erarbeitung der Angebots- und Nachfragekurve sowie der Lektüre des Theorietextes zur sozialen Marktwirtschaft wäre beispielsweise in diesem Fall abzusehen.

Was den zeitlichen Umfang betrifft, so ist für die Planspieldurchführung bis zum Schritt c der Reflexionsphase (Reflexion der Modellhaftigkeit) *mindestens* eine Doppelstunde einzuplanen. Für die Vertiefung der Reflexion und die Einführung in die theoretische Konzeption der sozialen Marktwirtschaft wird eine zusätzliche Doppelstunde erforderlich.

Kurz soll noch auf einige Probleme bei der Durchführung des Planspiels *Marktwirtschaft* eingegangen werden. Unsere Erfahrungen haben gezeigt, dass der Erzählung der Spielerfahrungen als erstem Schritt der Reflexionsphase eine

wichtige Bedeutung zukommt, da hier der Übergang vom Handeln zum Denken im Planspiel kanalisiert wird. Bei der ersten Durchführung des Planspiels *Marktwirtschaft* im Sozialkundekurs des Sportgymnasiums beschränkte sich die Erzählung auf die Darstellungen nur weniger Schüler. Es wurde darauf verzichtet, die Spieler aller Spielgruppen zu Wort kommen zu lassen, was sich auf den weiteren Verlauf der Reflexion negativ auswirkte. Es vollzog sich ein deutlicher Bruch in der Motivation zwischen Spiel- und Reflexionsphase. Nachdrücklich ist insofern die Funktion der Erzählung zu unterstreichen: Die Erzählung gibt den Spielern die Möglichkeit, durch die Artikulation ihrer Spielerfahrungen in die Reflexion des Planspiels hineinzufinden. Es sind diese artikulierten Spielerfahrungen, auf denen die Reflexion im weiteren Verlauf aufbaut. Die Erzählung darf daher nicht im Sinne einer Zeitersparnis auf einzelne Spieler reduziert werden.

In den bisherigen Spieldurchführungen des Planspiels *Marktwirtschaft* wurde ferner versucht, die Konkurrenz zwischen den Unternehmen durch einen Unternehmenswettkampf zu verdeutlichen, bei dem dasjenige Unternehmen zum Sieger erklärt wird, das das meiste Geld verdient hat. Auf diesen Modus sollte jedoch verzichtet werden, denn zum einen kann das umgesetzte Geld nicht mit dem Gewinn gleichgesetzt werden, da die Produktionskosten abzuziehen sind, die im Spielszenario des Planspiels allerdings nicht vorgegeben werden und damit offen bleiben; zum anderen haben die Spieler der Unternehmensspielgruppen selber ein Gefühl für Erfolg oder Misserfolg im Spielverlauf. So äußerte eine Unternehmer-Spielerin aus der Studenten-Lerngruppe im Rahmen der Erzählung ihrer Spielerfahrungen, dass sie froh sei, dass es sich hierbei lediglich um ein Spiel und nicht um Wirklichkeit gehandelt habe, da sie ansonsten jetzt in Konkurs gegangen wäre. Ähnliche Äußerungen fanden sich auch bei Unternehmer-Spielern der anderen Lerngruppen, die weniger oder überhaupt nicht erfolgreich im Spiel agiert haben. Eine ‚Siegerehrung‘ im Unternehmenswettkampf ist damit weder methodisch sinnvoll, noch notwendig.

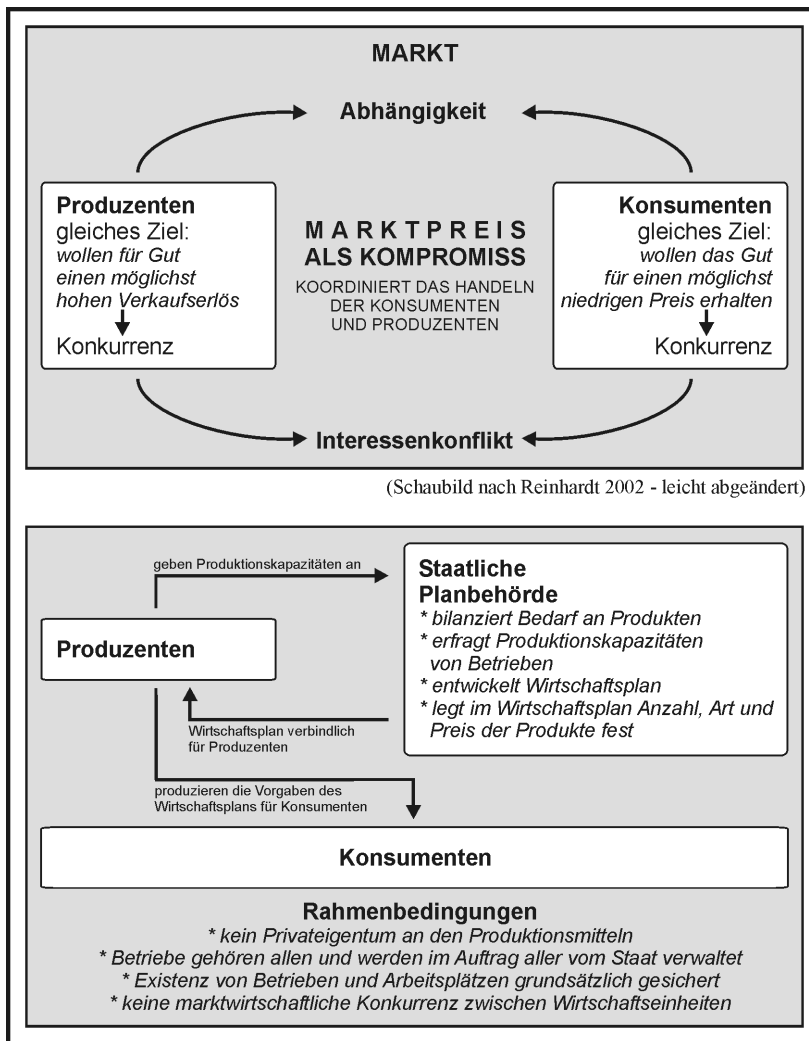
Auf die Vorgabe von Produktionskosten wird im Spielszenario des Planspiels *Marktwirtschaft* verzichtet, da ansonsten für eine bestimmte Anzahl von Bauelementen die Stückkosten vorgegeben werden müssten. Die Spieler könnten dann nur aus den vorgegebenen Bauelementen auswählen, was die Diversität der Produkte sowie die Kreativität bei der Weiterentwicklung der Stereoanlagen im Spielverlauf erheblich einschränken würde. Ferner würde hierbei ignoriert werden, dass die Stückkosten durch unterschiedliche Produktionsverfahren oder Produktionsstandorte zwischen verschiedenen Produzenten sehr unterschiedlich sein können. Es handelt sich dennoch um eine starke Vereinfachung, die, wie bereits erläutert, in der Reflexion der Modellhaftigkeit des Planspiels problematisiert werden muss.

## 6. Die Planspiele „Marktwirtschaft“ und „Planwirtschaft“

Konzeptionell stellt das Planspiel *Marktwirtschaft* das Referenzplanspiel zum Planspiel *Planwirtschaft* dar, das in der Ausgabe „Gesellschaft – Wirtschaft –

Politik“ Heft 1/2008 (Fischer 2008) erschien. Beide Planspiele sind in ihrem Spielszenario – nämlich der Planung, Produktion und dem Verkauf von Stereoanlagen – unmittelbar aufeinander bezogen. Der zugrunde liegende Gesamtwurf folgt der Zielsetzung, die marktwirtschaftlichen und planwirtschaftlichen Funktionsmechanismen in einem gemeinsamen methodischen Rahmen handlungsorientiert vermitteln zu können. Dennoch sind beide Planspiele als eigenständige Unterrichtsentwürfe ausgearbeitet und insofern auch separat voneinander im Politikunterricht einsetzbar. Die folgende Abbildung stellt das Marktmodell dem im Planspiel *Planwirtschaft* zu erarbeitenden Modell der sozialistischen Planwirtschaft gegenüber. In dieser Gegenüberstellung ist das Gesamtkonzept beider Planspiele prägnant zusammengefasst.

Abbildung: Marktmodell vs. Modell sozialistische Planwirtschaft



Anknüpfungspunkt für das Planspiel *Planwirtschaft* sollten immer die sozioökonomischen Probleme unserer Gegenwart (und damit der sozialen Marktwirtschaft) sein. Die Attraktivität der sozialistischen Planwirtschaft resultiert daraus, dass sie die konsequente Überwindung von Arbeitslosigkeit, Wirtschafts- und Finanzkrisen, prekären Arbeitsverhältnissen und sozialen Unterschieden verspricht. Die Abbildung „Marktmodell vs. Modell sozialistische Planwirtschaft“ zeigt, dass in der sozialistischen Planwirtschaft das Zusammenspiel von Produzenten und Konsumenten über die freie Preisbildung als inhärentes Marktregulativ (wie es im Marktmodell zu sehen ist) außer Kraft gesetzt wird. An seine Stelle tritt ein von der Staatlichen Planbehörde konzipierter Zentralplan, der den Wirtschaftsablauf determiniert. Mit der staatlichen Koordination der Wirtschaftskräfte sind das sozialistische Eigentum an den Produktionsmitteln und die Aufhebung marktwirtschaftlicher Konkurrenz als zentrale Strukturelemente verbunden. Aus der Kombination dieser Strukturelemente resultierten diejenigen Defizite, die für das System der sozialistischen Planwirtschaft kennzeichnend geworden sind: das Anreizproblem, die vergleichsweise geringe technische Innovationskraft, die Inflexibilität und Ineffizienz der Produktion, der Mangel. Im Umkehrschluss lässt sich damit am Modell der sozialistischen Planwirtschaft die funktionale Bedeutung des Privateigentums an den Produktionsmitteln, der Selbstkoordination der Marktkräfte sowie des herrschenden Konkurrenzprinzips in der freien und sozialen Marktwirtschaft verdeutlichen (woran sich dann wieder – vergleiche oben – die Behandlung der sozioökonomischen Folgen anschließen kann).

## Anmerkungen

- 1 Die Kritiker eines gesetzlich garantierten Mindestlohnes argumentieren, dass es sich dabei um einen unzulässigen Eingriff des Staates in den Markt handle. Unter Bezug auf das Marktmodell führen sie aus, dass ein Mindestlohn zum Wegfall der Arbeitsplätze (mit geringerer Produktivität) unterhalb dieser Lohngrenze führen werde. Ferner weisen sie auf eine Wettbewerbsverzerrung hin, da der Mindestlohn die Unternehmen vom Markt verdränge, die sich diese Lohnhöhe für ihre Arbeitnehmer nicht leisten können. Auch die Befürworter des Mindestlohns rekurrieren auf das Marktmodell, wenn sie argumentieren, dass ein Mindestlohn bei den Menschen im Niedriglohnsektor zu höherer Kaufkraft führe und damit die Nachfrage auf dem Markt steigern. Hieraus leiten sie dann einen positiven Beschäftigungseffekt für den Arbeitsmarkt ab.
- 2 Der Begriff *Marktkonformität* soll am folgenden Beispiel kurz verdeutlicht werden. Eine Familie, die über kein oder nur ein sehr geringes Einkommen verfügt und dadurch vom Markt völlig oder weitgehend ausgeschlossen ist, erhält als soziale Sicherungsmaßnahme staatliche Transferleistungen, je nach Situation der Familie, in Form von Wohngeld, Arbeitslosengeld I oder II, Sozialgeld, Kinderzuschlag für gering verdienende Eltern, einmaligen Leistungen (z.B. zur Kindererstaussstattung bei Geburt) und/oder Sozialhilfe. Durch derartige staatliche Sozialleistungen wird die Familie in die Lage versetzt, als Konsumenten am Marktgeschehen wieder teilzunehmen, das heißt, sie kann sich bestimmte Produkte, die sie zur Befriedigung ihrer (Grund-)Bedürfnisse benötigt, zum gängigen Marktpreis leisten (beziehungsweise dafür sparen und zum späteren Zeitpunkt kaufen). Die Sozialleistungen speisen sich je nach Art aus Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen. Es findet damit also eine Umlenkung von Einkommen und Kaufkraft statt. Diese Form der sozialen Sicherung ist marktkonform, weil der Staat nicht direkt in das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage über die freie Preisbildung eingreift.

Der Marktmechanismus bleibt sichtbar. Als ein Beispiel für *nicht*-marktkonforme Maßnahmen wären hingegen staatliche Preis- und Lohnfestsetzungen zu nennen. Damit würde der marktwirtschaftliche Koordinationsmechanismus blockiert werden.

- 3 Als mögliche Orientierung für die weiterführende Auseinandersetzung mit der sozialen Marktwirtschaft können die folgenden drei Fragekomplexe dienen: **a)** Die Konzeption der sozialen Marktwirtschaft besitzt eine Offenheit für verschiedene Akzentsetzungen und Abwandlungen. Insofern ist zu fragen, wie die soziale Marktwirtschaft seit ihrer Einführung als Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik ausgedeutet und umgesetzt wurde. Welche verschiedenen Ausprägungen (Varianten) lassen sich dabei unterscheiden? **b)** Zu problematisieren ist ferner die Marktkonformität der Sozialleistungen. Das heißt konkret: Übt die Abgabenlast zur Finanzierung der Sozialleistungen (keinen negativen Einfluss auf das Marktgeschehen aus? Diese Frage lässt sich unter anderem am Beispiel des Arbeitsmarktes und der Höhe der Lohnnebenkosten diskutieren. **c)** Im Gegenzug muss auch die zweite Komponente der sozialen Marktwirtschaft, der Anspruch auf soziale Ausgestaltung, kritisch hinterfragt werden. In welchem Umfang wird der einzelne vor den Risiken und Härten des Marktes heute noch abgesichert? Berechtigt die Qualität der bestehenden Sozialleistungen überhaupt noch dazu, von einer „sozialen“ Marktwirtschaft zu sprechen?

## Literatur

- Didaktischer Koffer. Unterrichtsmaterialien für das Fach Sozialkunde. in: <http://www.zsb.uni-halle.de/didaktischer-koffer/>
- Eucken, Walter (1938/2005): Nationalökonomie Wozu? Stuttgart: Klett Cotta
- Fischer, Christian (2008): Planspiel Planwirtschaft. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 1/2008, 137-146
- Fischer, Christian (2008): Planspiel Planwirtschaft. Materialien und Zusatztext. in: <http://www.zsb.uni-halle.de/didaktischer-koffer/unterrichtsreihen/reihe13/>, Stand: 1/2008
- Hedtke, Reinhold (2006): Integrative politische Bildung. In: Weißeno, Georg (Hrsg.): Politik und Wirtschaft unterrichten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 216-229
- Müller-Armack, Alfred (1946/1990): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, München: Kastell
- Müller-Armack, Alfred (1960): Studien zur Sozialen Marktwirtschaft, Reihe: Untersuchungen 12, Köln: Institut für Wirtschaftspolitik
- Reinhardt, Sibylle (1997): Didaktik der Sozialwissenschaften. Gymnasiale Oberstufe. Sinn, Struktur, Lernprozesse. Opladen: Leske+Budrich
- Reinhardt, Sibylle (2002): Wir suchen eine Wohnung – ein Planspiel von Peter Weinbrenner, ergänzt um Auswertung, Revision der Zahlen, Umstellung auf Euro. in: <http://www.zsb.uni-halle.de/didaktischer-koffer/unterrichtsreihen/reihe04/>, Stand: 9/2002
- Weinbrenner, Peter (1975): Wir suchen eine Wohnung. Ein Planspiel. Ravensburg: Otto Maier Verlag

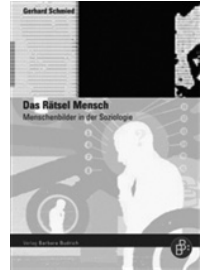


# Der Mensch – anthropologisch und soziologisch enträtselt?

*Bernhard Schäfers*



Bernhard Schäfers



Gerhard Schmiech,  
Das Rätsel Mensch –  
Antworten der  
Soziologie, 2007,  
252 S. Opladen &  
Farmington Hills,  
Verlag Barbara  
Budrich.  
ISBN  
978-3-86649-075-8

Gerhard Schmiech, der von 1989 bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2005 an der Universität Mainz Soziologie mit den Schwerpunkten Religions- und Kultursociologie lehrte, war Schüler von Helmut Schoeck. „Ein Gesellschaftsbild kann es nur geben, wenn man zuvor ein Menschenbild gewonnen hat“, war ein Credo, das Schoeck seinen Studierenden vermittelte.

Schmiechs intensive Beschäftigung mit dem „Rätsel Mensch“ wurde auch angeregt durch Michael Landmanns im Jahr 1955 erschienene „Philosophische Anthropologie. Menschliche Selbstdeutung in Geschichte und Gegenwart“. Bis in einzelne Kapitelüberschriften zeigt dieses kleine Bändchen aus der „Sammlung Göschen“ den Kontext, in dem sich Schmiech bewegt. Als Quelle der zahlreichen Zitate zur Einkreisung des Phänomens Mensch von der Antike bis in die Gegenwart wird ein Taschenbuch genannt, das 1989 von Andreas Mäckler und Christiane Schäfers herausgegeben wurde: „Was ist der Mensch...? 1111 Zitate geben 1111 Antworten“. – „Eine großartige Fundgrube, aus der ich mich ausgiebig bedient habe“, so Schmiech im Vorwort.

Wie bei Landmann wird der Zugang zum „Rätsel Mensch“ von der theologischen Anthropologie gewonnen und nicht, wie man erwarten könnte, von der in der Soziologie, Pädagogik und anderen Wissenschaften vom Menschen so wichtigen Philosophischen Anthropologie des „Dreigestirns“ Scheler – Plessner – Gehlen. Diese wird im 11. Kapitel, „Vergleiche und Synthesen“, relativ kurz dargestellt.

Was sagt das Alte Testament, zumal das erste Buch Moses', die *Genesis*, über den Menschen? Die Aussagen werden im zweiten Kapitel, „Kategorien“, in 14 Bestimmungen zur „Natur“ des Menschen zusammengefasst. Ihre systematische Darstellung erfolgt in den nachfolgenden Kapiteln: „Der Mensch als Geisteswesen“, als soziales Wesen, als Geschlechtswesen, Sprachwesen, als Herrscher über die Natur, als freies Wesen, als Arbeiter und Erfinder usw.

Die auf hohem Ton gestimmten „Kategorien“ sind unvollständig: Dass Kain seinen Bruder Abel erschlägt, weil er die in seiner Sicht ungerechte Bevorzugung von dessen Opfern durch Gott rächen will, ist ja zur Charakterisierung des weiteren Verlaufs der Menschheitsgeschichte ein nicht ganz unwichtiges

Detail aus der *Genesis* und der nach-paradiesischen *conditio humana*. Erst in Kapitel 12, „Der Mensch als moralisches Wesen: Gut oder verderbt, friedlich oder kriegerisch, altruistisch oder selbstsüchtig?“, wird auf die Frage nach dem naturhaft (?) Guten bzw. dem naturhaft (?) Bösen im Menschen eingegangen.

Neben den nachfolgend genannten Soziologen und Soziologinnen, die nach ihrer Sichtweise auf den Menschen befragt werden, seien noch besonders hervorgehoben: Vilfredo Pareto und seine Betonung der nicht-logischen Handlungen (Kap. 4, „Das Misstrauen gegen die Vernunft“); George Caspar Homans und die Austauschtheorie; George Herbert Mead und der Behaviorismus; Jürgen Habermas und das Verlangen nach dem *homo novus* (Kap. 15); Ferdinand Tönnies und die Frage nach dem freien Willen; Bettina Heintz et al. und die Problematik des Geschlechtlichen (Kap. 7). Diese Namen stehen nicht nur für sehr unterschiedliche soziologische Theorien, sondern auch für divergente Sichtweisen auf die „Natur“ des Menschen.

Das erste analytische Kapitel behandelt den Menschen „als Geistwesen“. Skizziert werden Hauptwerke von Max Weber, Norbert Elias und die Rational-Choice-Theorie – eine eher unerwartete Trias. Hier wie in den meisten der folgenden Kapitel gibt es eine „geistesgeschichtliche Hinführung“, die an Hintergrundwissen entfaltet, was im jüdischen und christlichen und von der Philosophie seit Platon und Aristoteles ideell bestimmten Erbe des Abendlandes als unabdingbar erscheint, aber in der soziologischen Lehre i.d.R. keine Rolle spielt.

Die Anmerkungen zum Werk von Max Weber oder Norbert Elias sind sehr verkürzt. Aussagen dieser beiden Wissenschaftler zu ihren impliziten und – wie zumal bei Elias – sehr expliziten Menschenbildern und was diese für ihre Soziologie bedeuteten, finden sich nicht – trotz der kaum überschaubaren Literatur hierzu. Damit ist ein Problem des ganzen Werkes angesprochen: Die Verknappung des Dargestellten auf nur wenigen Seiten, wie z.B. in den Kapiteln 6 und 8, „Der Mensch als Körper- und Leibwesen“ bzw. „Das Eigengewicht der Kultur“, geben geistes- und kulturgeschichtlich oft wichtige Hinweise, greifen aber soziologisch und soziologiegeschichtlich zu kurz. Zwei weitere Beispiele seien genannt.

Unter der Kapitelüberschrift „Homo sociologicus“ werden Karl Marx und Friedrich Engels (der „Mensch als Ensemble der gesellschaftlichen Verhältnisse“), Emile Durkheim (Begriff des „kollektiven Bewusstseins“) und Ralf Dahrendorfs „Homo sociologicus“ abgehandelt. Dahrendorfs zuerst 1958 erschienene Arbeit gehört zu den bekanntesten soziologischen Schriften überhaupt. Schmied bezeichnet sie in ihrem Kern als „reduktionistisch“ –, warum, wird nicht recht deutlich. Im Hinblick auf „den“ Menschen ist jede soziologische Aussage reduktionistisch. Was nur unzureichend thematisiert wird: Dahrendorfs schmales Werk über den *homo sociologicus* ist soziologisch reduktionistisch. Es beginnt mit dem Lamento über die „ärgerliche Tatsache der Gesellschaft“ und den Menschen, der durch die angesonnene Übernahme sozialer Rollen in seiner Freiheit eingeengt ist. Dahrendorfs gleichwohl lesenswerte Schrift könnte als Musterbeispiel dafür dienen, dass – anders als von Schoeck gefordert – ein vorgängiges Menschenbild soziologisch in die Irre führen kann.

Das letzte, nur fünf Seiten umfassende Kapitel, ist dem „Verschwinden des Menschen“ gewidmet. Erwartungsgemäß finden sich hier kritische Anmerkun-

gen zu Niklas Luhmann (1927-1998), ohne Zweifel einer der wichtigsten Soziologen der letzten Jahrzehnte. Luhmann erntete viel Kritik, weil er im Spätwerk „den“ Menschen aus seiner Systemtheorie hinaus katapultierte, wie in seiner Kommunikationstheorie besonders deutlich wird. Schmied erläutert diese Problematik zwar durch markante Textstellen, ohne jedoch Luhmanns Anmerkungen zum Thema Mensch in der hier besonders wichtigen Schrift, „Die Gesellschaft der Gesellschaft“, für sein Thema auszuwerten. Das von Schmied zitierte Diktum Luhmanns, dass „man vom Menschen im Kontext einer Theoriearbeit lieber schweigen sollte“, lohnte eine intensivere Auseinandersetzung, um die Differenz von Menschenbild und Gesellschaftsanalyse zu verdeutlichen.

Schmieds Buch zeigt einmal mehr: Die Soziologie kann auf das „Rätsel Mensch“ keine Antworten geben; weder bestätigt noch widerlegt sie die biblischen Aussagen zur Anthropologie. Wenn Schmied hervorhebt, dass das Bild vom Menschen in den verschiedenen Soziologien immer einseitig sei, weil sie jeweils nur eine, „im besten Fall einige Dimensionen“ berücksichtigt (S. 235), dann kann man dem nur zustimmen, aber es trifft nicht den Kern des Problems und des Problems der vorliegenden Abhandlung. Zu wenig wird berücksichtigt, dass es die Soziologie mit „dem“ Menschen an sich überhaupt nicht zu tun hat; für sie gibt es den Menschen nur als ein Wesen, das durch kulturelle und soziale Strukturen geprägt ist. Die Frage z.B., unter welchen gesellschaftlichen Voraussetzungen sich eine Ordnung verwirklichen lasse, die größtmögliche Freiheit für alle Menschen verspricht, hat – wegen des nicht aufhebbaren Streits um die „Natur“ des Menschen – zu unterschiedlichen Antworten geführt. Mit Thomas Hobbes (vgl. zu ihm S. 182) ist davon auszugehen, dass zwar „der Mensch dem Menschen ein Wolf“ ist, aber er kann mit dem *Leviathan* eine Institution schaffen, die das freiheitliche Handeln der Bürger ermuntert, überwacht und – bei Abweichen von den Spielregeln - bestraft. Man kann aber auch mit der optimistischen, rousseauistischen Anthropologie von Karl Marx davon ausgehen, dass der Mensch eigentlich gut sei, wenn ihn nicht gesellschaftliche Einrichtungen, wie z.B. das Privateigentum an Produktionsmitteln und die daraus folgende Herrschaft von Menschen über Menschen, am wahren Menschsein und an der Freiheit hindern.

Die theologisch-anthropologische Sicht auf den Menschen ist m.E. nur bedingt geeignet, die Ergebnisse der soziologischen und der soziobiologischen Forschung angemessen zur Geltung zu bringen. Schmied selbst äußert hierzu Zweifel (S. 29), die das Festhalten an diesem Ansatz umso erstaunlicher machen. Auch der Titel der Schrift legt einen anderen Zugang nahe: Welche Kategorien zur Bestimmung des Menschen ergeben sich aus den soziologischen Theorien und ihren empirischen Befunden, erweitert durch die Frage: Wie explizit oder implizit sind Menschen- und Weltbilder in diesen Theorien? Hierzu finden sich, obwohl das Pferd von hinten aufgezäumt wird, gleichwohl viele interessante Hinweise, Gedanken und Zusammenhänge.

Das knappe „Resümee“ ist keine Zusammenfassung oder Folgerung aus dem eigenen Ansatz, sondern thematisiert, dass die neuere Schimpansenforschung die Mensch-Tier-Differenz, von der über weite Strecken des Werkes zu selbstverständlich ausgegangen wurde, weitgehend eingeebnet hat. Positiv ist hervorzuheben, dass den Kapiteln Zusammenfassungen und Kurzbiographien des jeweils wichtigsten Autors angefügt sind.

Wem kann die Schrift nützlich sein? Der soziologisch Vorgebildete wird die Spiegelung höchst divergenter Theorien im Lichte biblischer und philosophischer Aussagen über Wesen und Wirklichkeit „des“ Menschen mit Interesse zur Kenntnis nehmen. Der soziologisch nicht Vorgebildete wird nicht nur eine thematisch orientierte Sicht auf zentrale Aussagen der Soziologie gewinnen, sondern auch lernen, dass diese Aussagen sich in ganz anderen kulturellen und textlichen Zusammenhängen aufspüren lassen. Das „Rätsel Mensch“ wird sich ihm ebenso wenig enthüllen wie es eine mir vorliegende Liste des Philosophen Hans Lenk vermag, der „das *Humanum*“ durch etwa 200 Begriffsbildungen mit dem Substantiv *homo* zur Kenntnis bringt, vom *homo automatus* bis zum *homo transcendens*.

Eine zweite Auflage sollte zentrale wichtige Werke nicht nur sekundär zitieren, ein Personen-, ggf. auch ein Sachregister und ein deutlich verbessertes Literaturverzeichnis enthalten.

*Lange, Dirk/Reinhardt, Volker (Hg.): Basiswissen Politische Bildung. Handbuch für den sozialwissenschaftlichen Unterricht. Bd. 1.-6. 1481 Seiten, 2007, Hohengehren: Schneider Verlag. ISBN: 978-3-8340-0212-9*

An Handbüchern, Wörterbüchern, Einführungen in die Politische Bildung mangelt es eigentlich nicht. Dass die beiden Herausgeber und der Verlag trotzdem noch ein weiteres, sechsbändiges „Basiswissen“ vorlegen, kann als ein mutiges Vorhaben bezeichnet werden. Begründet wird es mit dem Anspruch, mit dem „Handbuch für den sozialwissenschaftlichen Unterricht“ in einem enzyklopädischen Sinne „in den fachlichen Entwicklungsstand von Theorie und Praxis der Politischen Bildung“ einzuführen. Dies soll – und damit werden die Schwerpunkte der sechs Bände gleich thematisiert – „anhand theoretischer Grundlagen, fachdidaktischer Gegenstände sowie methodischer Umsetzungen und unterrichtspraktischer Anwendungen“ geschehen (Bd. 1, 1).

Die einzelnen Bände handeln folgerichtig von Konzeptionen Politischer Bildung (1), von Lernstrategien (2) und Inhaltsfeldern (3), sowie von Fragen der fachdidaktischen Forschung und spezifischen Bildungsbedingungen Politischer Bildung (4). Die beiden letzten Bände wenden sich der Praxis zu: der Planung und Durchführung von Unterricht (5) sowie den spezifischen Methoden (6), die auf den unterschiedlichen Ebenen Politischer Bildung – von der Primarstufe bis zur Erwachsenen- bzw. Weiterbildung – „selbsttätige Lernprozesse“ (Bd. 6, 1f.) einlösen sollen.

Die Autorinnen und Autoren kommen in respektabler Zahl aus unterschiedlichen beruflichen Feldern – aus dem engeren Kreis der fachdidaktischen Forschung und Lehre, aus den Schulen und der zweiten Phase der Lehreraus- und Weiterbildung und aus der außerschulischen Bildung.

Das Handbuch soll sich mit seinen Bänden an Studierende sozialwissenschaftlicher Fächer, an Politische Bildner in Schulen wie auch in der außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung richten, inhaltlich sollen die Bände die Anforderungen eines fachdidaktischen „Kerncurriculums“ für eine qualifizierte Ausbildung in den BA/MA-Studiengängen und für die Weiterqualifizierung der Lehrenden abdecken.

Für ein „Basiswissen“ grundlegend ist die Frage, ob mit den für die Bände gewählten Schwerpunkten und den darin entfalteten Einzelthemen der enzyklopädische Anspruch eingelöst werden kann. Diese Frage kann – auch wenn man berücksichtigt, dass bei der Vielzahl der Beiträge Unterschiede hinsichtlich Strukturierung und Darstellung der Themen zwangsläufig die Regel sind – weitgehend bejaht werden. Den Herausgebern ist insgesamt eine eindrucksvolle editorische und konzeptionelle Publikation gelungen, die dazu beitragen kann, der fachdidaktischen Lehre sowohl inhaltlich als auch im Blick auf methodische und wissenschaftstheoretische Grundlagen ein klares Profil und eine begründete Struktur zu geben.

Der Begriff „Basiswissen“ kann allerdings ein mögliches Missverständnis provozieren – die Vorstellung eines kompakten und in sich geschlossenen Kanons. Eine solche Sicht könnte zu einer theoretischen und praktischen Falle werden, die gerade für einen Lernbereich, der auf Problem- und Gegenwartsbezug, auf Urteils- und Handlungskompetenz gerichtet ist, fatale Folgen zeitigen würde.

Es ist deshalb zu begrüßen, wenn die Herausgeber in ihren Einführungen zu den einzelnen Bänden jeweils deutlich machen, dass – bei aller Notwendigkeit einer Strukturierung und Profilierung des Faches Politische Bildung – diskursives Weiterdenken wie auch Interdisziplinarität sowohl in der didaktischen Grundlagenforschung als auch bei der Planung und Organisation realer politischer Lernprojekte unabdingbar sind. Dies verdeutlicht zum Beispiel Volker Reinhardt in der Einführung zum dritten Band (Inhaltsfelder), indem er die in der aktuellen Fachdebatte unterschiedlichen Akzentuierungen des „Gegenstands“ politischer Bildung skizziert – etwa das allem Anschein nach stark von gymnasialen Lernbedingungen geprägte reduktionistische Konzept Massings und Weißenos: Politik als „Kern der Politischen Bildung“, im Unterschied zu eher interdisziplinären bis integrativen Lernkonzepten, wie sie von Sibylle Reinhardt oder von Vertretern der „Demokratiepädagogik“ formuliert werden (Bd. 3, 1ff.).

Für ein Handbuch, das in Grundfragen politischen Lernens einführen soll, weisen die Bände eine Besonderheit auf. Sie beginnen jeweils mit einer Frage der Herausgeber an Ralf Dahrendorf, den Soziologen und



einstmals aktiven Politiker. In seinen Antworten formuliert Dahrendorf deutlich subjektive, gerade deshalb aber attraktive Zugriffe, die fernab jeder spezifisch fachdidaktischen Diktion „Denkschneisen“ für die Themen skizzieren und – nicht zuletzt – zum „Einstiegen“ in die Bände und ihre Beiträge motivieren.

Herbert Uhl

*Sabine Manzel: Kompetenzzuwachs im Politikunterricht. Ergebnisse einer Interventionsstudie zum Kernkonzept Europa. Münster u.a.: Waxmann 2007, Politikdidaktische Forschung, Bd. 1, 284 Seiten. ISBN 978-3-8309-1784-7*

Diese Dissertation stellt einen wichtigen Schritt für die empirische Arbeit in der Fachdidaktik dar. Denn es wird geprüft, ob eine unterrichtliche Intervention mit einem web-quest einen höheren Kompetenzzuwachs bewirkt als ein herkömmliches unterrichtliches Arrangement. Dafür wird in einem quasi-experimentellen Design der Lernerfolg in zwei neunten Klassen einer Realschule in Baden-Württemberg vor und nach dem Unterricht quantitativ verglichen. Inhaltlich geht es um das authentische Fallbeispiel LKW-Maut, das die Akteure und politischen Faktoren bei der Gesetzgebung im europäischen Mehrebenensystem zeigen kann.

In der einen, der gewissermaßen experimentellen Klasse, wird mit einem web-quest gearbeitet. (Dieser web-quest findet sich im Internet unter [www.politik-lernen.de](http://www.politik-lernen.de).) Er weist sowohl instrumentale als auch konstruktivistische Anteile auf und soll damit einerseits inhaltliche Unterstützung sichern und andererseits die Selbststeuerung des Lernprozesses gewährleisten – das ist gut nachvollziehbar und überzeugend. In der anderen Klasse, gewissermaßen der Kontrollgruppe, wurde herkömmlich unterrichtet, und zwar auch mit Talk-Show und Rollen-

spiel (hierüber erfährt der Leser nicht genug für einen Nachvollzug).

Vor und nach dem Unterricht wurden die Klassen einem Wissenstest unterzogen, wobei wohl auch Transfer und Rekonkretisierung des Gelernten zu anderen Fällen wie der EU-Auto- oder Kosmetikrichtlinie abverlangt wurden (S. 167). Die Tests werden nicht vollständig dargelegt, so dass der Leser auf Beispiele angewiesen bleibt, was den Nachvollzug beeinträchtigt.

Im Vortest-Nachtest-Vergleich zeigen sich für beide Gruppen Zuwächse in der Kompetenz. Darüber hinaus zeigt die Experimentalklasse, in der mit dem web-quest gearbeitet wurde, einen höheren Zuwachs an Lernerfolg! Dieses Ergebnis wird durch überzeugende statistische Operationen ermittelt.

Zwar bleibt die Aussagekraft wegen der schmalen Basis (zwei Klassen) und ohne die Möglichkeit der Kontrolle des Neuigkeitsfaktors als Ursache begrenzt (worauf die Autorin selbst hinweist), aber das grundsätzliche Design und seine Umsetzung setzen Maßstäbe und können Vorbild sein! Auch gibt das Material die Möglichkeit, qualitativ weiterzuarbeiten.

Zu wünschen wären die möglichst komplette Offenlegung der Instrumente (Unterricht und Tests), die gründlichere Übersetzung in die übliche didaktische Sprache für Lehrer und Lehrerinnen (wie sollen die den „Einsatz eines instruktional-konstruktivistischen WebQuest im Politikunterricht“ in der Einleitung auf S. 16 entschlüsseln?) und die kürzende Zuspitzung der für eine Dissertation typischen Teile, in denen Rechenschaft über die Kenntnis und Verwertung der Literatur abgelegt wird.

Die empirisch arbeitende Fachdidaktik hat mit diesem Buch ein wichtiges Beispiel für den quantitativen Zugang auf Lernerfolge nach einer wohl definierten unterrichtlichen Intervention erhalten – der Autorin gebührt Dank und Anerkennung!

Sibylle Reinhardt



Daniel Buhr  
Eberhard Karls Universität Tübingen  
Institut für Politikwissenschaft  
Melanchthonstr. 36  
72074 Tübingen  
daniel.buhr@email.de

Dr. Petra Dobner  
Brunhildstr. 4  
10829 Berlin  
petra.dobner@politik.uni-halle.de

Sascha Conrad  
Uhlandstr. 7  
06114 Halle (Saale)  
mail@sascha-conrad.de

Christian Fischer  
Uhlandstraße 9  
06114 Halle/S.  
FischerRohde@web.de

Severin Fischer  
Institut für Europäische Politik (IEP)  
Bundesallee 23  
10717 Berlin  
severin.fischer@iep-berlin.de

Prof. Dr. Alexander Gallus  
Universität Rostock  
Historisches Institut  
18051 Rostock  
alexander.gallus@uni-rostock.de

Markus Gastinger  
Hechtstr. 3  
5020 Salzburg, Österreich

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  
Bielefeld University  
Faculty of Sociology  
Postfach 100 131  
33501 Bielefeld  
reinhold.hedtke@uni-bielefeld.de

Prof. Dr. Stefan Liebig  
Universität Bielefeld  
Fakultät für Soziologie  
Postfach 10 01 31  
33501 Bielefeld  
stefan.liebig@uni-bielefeld.de

Dr. Roderick Parkes  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Roderick.Parkes@swp-berlin.org

Prof. Dr. Heinrich Pehle  
Friedrich-Alexander-Universität  
Erlangen-Nürnberg  
Institut für Politische Wissenschaft  
Kochstraße 4  
91054 Erlangen  
Heinrich.Pehle@polwiss.phil.uni-erlangen.de

Prof. Dr. Sibylle Reinhardt  
Schillerstr. 9  
06114 Halle  
sibylle.reinhardt@politik.uni-halle.de

Prof. Dr. Bernhard Schäfers  
Werderstr. 17  
76530 Baden-Baden  
schaefers.bernhard@gmx.de

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

Dipl.-Pol. Joss Steinke  
Institut für Politische Wissenschaft  
Friedrich-Alexander-Universität  
Erlangen-Nürnberg  
Kochstraße 4  
91054 Erlangen  
Joss.Steinke@polwiss.phil.uni-erlangen.de

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

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

Prof. Dr. Herbert Uhl  
Burgunderstr. 14  
D-79400 Kandern  
Email: herb.uhl@t-online.de