

Editorial

2009 ist ein Jahr der Jahrestage: Vor 90 Jahren (1919) trat die verfassunggebende deutsche Nationalversammlung zu ihrer konstituierenden Sitzung in Weimar zusammen; vor 80 Jahren (1929) setzte die Weltwirtschaftskrise ein; vor siebenzig Jahren (1939) begann mit dem deutschen Überfall auf Polen der Zweite Weltkrieg; vor sechzig Jahren (1949) wurde die Bundesrepublik Deutschland gegründet und verabschiedete der Parlamentarische Rat das Grundgesetz; im selben Jahr entstand die DDR, deren Untergang mit dem Fall der Berliner Mauer vor 20 Jahren (1989) begann.

Alles bereits Geschichte. Freilich, Geschichte, aber mit unmittelbaren Wirkungen bis auf den heutigen Tag:

Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 hat – nicht zuletzt mit ihrem Grundrechtsteil – auf das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland eingewirkt. Einen Hüter der Verfassung wie das Bundesverfassungsgericht hatte die Weimarer Republik nicht. Das trug zu ihrem Untergang bei. Heute ist die Bundesrepublik Mitglied der Europäischen Union, deren Recht immer tiefer in die Mitgliedstaaten hineinreicht. Könnte diese Entwicklung den Hüter der Verfassung, den Garanten der Grundrechte – und damit diese selbst – schwächen?

Die Weltwirtschaftskrise von 1929 wird heute von vielen als Menetekel an der Wand gesehen. Könnte sich diese Katastrophe wiederholen, die in Deutschland einen wirtschaftlichen Zusammenbruch herbeiführte und mit sechs Millionen Arbeitslosen ein soziales Chaos, das nicht zuletzt zum Nährboden für den Nationalsozialismus wurde? Eine ängstliche, egoistische protektionistische Politik der Nationalstaaten beförderte vor 80 Jahren die katastrophale Entwicklung. Heute warnen aufmerksame Politiker vor dieser Gefahr. Bewahren davor kann nur ein vereintes, solidarisches Europa.

Der Nazismus erklärte die Deutschen zur „Herrenrasse“. Mit Überheblichkeit und Menschenverachtung wurde 1939 der Zweite Weltkrieg vom Zaun gebrochen. Fast 60 Millionen Tote waren das Ergebnis. Wie kann es sein, dass Jugendliche, gar Erwachsene, heute Parolen von damals nachbeten, dass rechtsextreme Gruppierungen Zulauf haben? Was kann man dagegen tun?

Mit dem Mauerfall 1989 brach das kommunistische System in der DDR zusammen und der ostdeutsche Staat trat 1990 der Bundesrepublik bei. Nach vierzig Jahren Trennung, Leben unter radikal unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen und in radikal unterschiedlichen ökonomischen Verhältnissen kamen die Deutschen wieder zusammen. Haben sich bis heute, nach weiteren zwanzig Jahren, die Trennlinien verwachsen, oder hat die Wiedervereinigung noch nicht restlos stattgefunden?

Jahrestage geben Anlass, nach Entwicklungen und Resultaten zu fragen. Material hierzu bieten Beiträge in dieser Ausgabe unter anderem zu Europa, zur Wiedervereinigung, zur Weltwirtschaftskrise, zu den Grundrechten, zum Rechtsradikalismus.

Die Herausgeber

Brennpunkt

Werner Weidenfeld Europa: Zeit der Entscheidung

Europa steht vor einer weitreichenden Entscheidung. Die Zukunft der Reformen, die der Vertrag von Lissabon mit sich bringen sollte, ist seit dem irischen Nein vom 2008 ungewiss. Europa fehlt die Orientierung, der Konsens über eine tragende Idee. Gelingt es der EU nicht, sich darauf zu verständigen, steht vieles auf dem Spiel.

5

Interview

20 Jahre Deutsche Vereinigung – Sibylle Reinhardt fragt Everhard Holtmann@

Die Fragen kreisen um wichtige Ergebnisse der Transformationsforschung. U.a.: Ist Deutschland 20 Jahre nach der Vereinigung tatsächlich eine Einheit? Gibt es einen Ost-West-Konflikt? Gibt es Gewinner und Verlierer der Einheit? – Gibt es ein Ost-Erbe, das die Vereinigung hemmt? – Welche Rolle spielen Generationen, Geschlechter und soziale Lagen?

13

Aktuelle Analyse

Thorsten Winkelmann Cross-border-Leasing: ein Finanzierungsmodell für deutsche Kommunen?

Der amerikanische Leasinggeber kauft ein fertiggestelltes Objekt und least es an den deutschen Partner zurück. Nur kommunale Investitionsgüter mit langer Abschreibungsdauer und einem Wert von mindestens 100 Mio. US-Dollar kommen in Frage. Nach diversen Gerichtsverfahren hat sich in den USA die Auffassung durchgesetzt, dass es sich hierbei um einen milliardenschweren Betrug am amerikanischen Steuerzahler handelt.

19

Aktuelle Analyse

Martina Schlögel Das Bundeskriminalamt nach der Novelle des BKA-Gesetzes – Ein „Deutsches FBI“ oder ein neuer Akteur im Rahmen der Terrorismus-Prävention?

Seit den Anschlägen von New York im September 2001 findet in vielen westlichen Demokratien ein beispielloser Umbau der Rechtsordnungen statt. Dieser Umbau kollidiert in Deutschland mit Verfassungsprinzipien wie dem Schutz der Menschenwürde, dem Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung und dem Trennungsgebot von polizeilicher und geheimdienstlicher Tätigkeit.

25

Wirtschaftspolitische Kolumne

Hans-Hermann Hartwich, Die Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 und ihre Relevanz für die Gegenwart@

Der Begriff „Weltwirtschaftskrise“ beschreibt die „Große Depression“, die 1929 mit einem gewaltigen Börsen-Crash begann. Es liegt nahe, die heutige Begriffswahl genauer unter die Lupe zu nehmen und Krisenausbruch, Krisenentwicklung und Krisenbefund sowie das weltwirtschaftliche Bedingungsfeld der Krisen zu vergleichen.

33

Fachaufsatz

Martin Thunert, Barack Obama – Wandel in Amerika. Eine Analyse der US-Präsidentenwahl 2008

Das Wahlresultat wird die USA ebenso sehr verändern, wie es Wahlkampf und Vorwahlkampf bereits getan haben. Das Besondere an der Wahl 2008 beginnt mit der Wahlbeteiligung, welche die höchste in 40 Jahren war, erstreckt sich über die Person des Gewinners bis zur Bedeutung und den Folgen des Wahlresultats für die USA und die Welt.

41

Fachaufsatz

Joachim Schild, Zurück ins Herz der Europäischen Union? Frankreichs Europapolitik unter Staatspräsident Sarkozy

Die französische Ratspräsidentschaft bot eine Gelegenheit, Frankreich erneut als führende Macht in der EU zu positionieren. Inwieweit nutzte Frankreich diese Gelegenheit und die aktuelle tiefe Wirtschaftskrise dazu, den französischen Einfluss auf die Inhalte europäischer Politik zu stärken und die Franzosen mit der Europäischen Union zu versöhnen.

57

Fachaufsatz

Roland Sturm, Wie regiert die Zweite Große Koalition? @

Der parteipolitische Wettbewerb zwischen Union und SPD wird in der Koalition dadurch gebändigt, dass die Koalitionspartner gleichberechtigt entscheiden und bereit sind, grundsätzliche politische Differenzen auszuklammern. Als hilfreich erwies sich dabei, die Interpretation des Wählerwillens 2005 als Sehnsucht nach mehr „sozialer Gerechtigkeit“, die zum Bezugsrahmen der Regierungspolitik wurde.

69

Jahrgang 58, 2009, Heft 1 – Inhalt

<i>Fachaufsatz</i>	Hans-Hermann Hartwich, 60 Jahre Grundgesetz, Ausbau des Sozialstaatsgrundgesetzes und Erosion bei den Grundrechtsgarantien Das Grundgesetz hat sich als eine stabile Grundordnung für eine von rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Verpflichtungen getragene Demokratie bewährt. Vor allem die Grundrechte erwiesen sich durch die Interpretationen des Bundesverfassungsgerichts als ausbaufähige Normen. Der Stagnation des Projekts einer europäischen Verfassung steht jedoch die Europäisierung des Rechts der EU gegenüber, die die unverbrüchliche Gewährleistung der Grundrechte durch das Bundesverfassungsgericht gefährden könnte.	81
<i>Fachaufsatz</i>	Michaela Glaser, Rote Karte für Rassismus? Chancen und Herausforderungen der Prävention von Rechtsextremismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Fußballsport Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus machen auch vor dem Fußball nicht halt. Der Beitrag zeigt das Problem und Gegenaktivitäten. Als besondere Herausforderungen erweist sich die präventive Arbeit im Amateurbereich.	95
<i>Fachaufsatz</i>	Alexander Schulze und Rainer Unger, Sind Schullaufbahnpflichtungen gerecht? Anhand der Daten einer Vollerhebung Wiesbadener Grundschüler der vierten Jahrgangsstufe zeigt der Beitrag, dass ein Schüler bei gleichen Noten verschiedene Schullaufbahnpflichtungen erhält, je nachdem welche Schichtzugehörigkeit er aufweist und in welcher Schule er lernt.	107
<i>Essay</i>	Sibylle Reinhardt, Ist soziales Lernen auch politisches Lernen? Eine alte Kontroverse scheint entschieden. Eine weit verbreitete alltagsweltliche Annahme versteht soziales Lernen auch als politisches Lernen. Diese Annahme wird unterstützt durch eine Begrifflichkeit, die auch das Private als „politisch“ benennt bzw. „Demokratie-Lernen“ unterschiedslos auf das Leben, die Gesellschaft und den Staat bezieht. Um die Frage dieser Identität wird seit langem gestritten.	119
<i>Kontrovers dokumentiert</i>	Kristina Chmelar, Tim Griebel, Staat oder Markt? In Zeiten der Krise diskutiert die Welt über Sinn und Rechtmäßigkeit staatlicher Beihilfen für Unternehmen. @ Unternehmen erbitten staatliche Beihilfen, Konjunkturpakete werden geschnürt, und der Staat steigt ins Bankengeschäft ein. Hat die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise den Glauben an die Selbstheilungskräfte des Marktes erschüttert? Ein Aspekt dieser Debatte ist die Kontroverse um staatliche Beihilfen für angeschlagene Unternehmen..	127
<i>Rechtsprechung kommentiert</i>	Heiner Adamski, Der Streit um die Pendlerpauschale Das Bundesverfassungsgericht hat Ende 2008 eine Entscheidung zu den Auseinandersetzungen um die so genannte Pendlerpauschale verkündet. Warum soll der Staat steuerliche Vergünstigungen den Arbeitnehmern gewähren, die mehr oder weniger freiwillig einen Wohnort wählen, der weit von ihrem Arbeitsplatz entfernt ist und die dadurch hohe Fahrtkosten haben?	137
<i>Politische Didaktik</i>	David Hoffmann, Sozialwissenschaftliche Texte im Oberstufenunterricht: Erfahrungen mit unterschiedlichen Verfahren@ Wie lassen sich Sinnzusammenhänge im sozialwissenschaftlichen Denken beim Umgang mit Texten in geeigneter Weise aufbauen? Politisches Lernen lässt sich nicht als Reproduktion von Vorgegebenem begreifen, sondern stellt immer auch eine Produktion von Eigenem dar. Der Beitrag skizziert die Erfahrungen im Umgang mit verschiedenen Textverfahren im gymnasialen Sozialkundeunterricht.	147
<i>Rezensionen</i>	<i>Tammo Grabbert/Dirk Lange:</i> Horst Biedermann: Junge Menschen an der Schwelle politische Mündigkeit. Partizipation: Patentrezept politischer Identitätsfindung? <i>Horst Leps:</i> Reinholdt Hedtke: Ökonomische Denkweisen. Eine Einführung. Multiperspektivität – Alternativen – Grundlagen.	159 160
<i>Autoren</i>	.	161

GWP 1-09 im Netz

Aus dieser Ausgabe finden Sie auf unserer website

Volltexte:

Interview

20 Jahre Deutsche Vereinigung – Fragen von Sibylle Reinhardt an Everhard Holtmann

Wirtschaftspolitische Kolumne

Hans-Hermann Hartwich, Die Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 und ihre Relevanz für die Gegenwart

Kontrovers dokumentiert

Kristina Chmelar/Tim Griebel, Staat oder Markt? In Zeiten der Krise diskutiert die Welt über Sinn und Rechtmäßigkeit staatlicher Beihilfen für Unternehmen

Fachaufsatz

Roland Sturm, Wie regiert die zweite Große Koalition?

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

Afghanistan – Bundeshaushalt – China – Familienpolitik – Genetischer Fingerabdruck – Islam – Kapitalismus-Diskussion – Kernenergie – Kinderrechte – Die Linke – Menschenrechte – Mindestlöhne – Online-Durchsuchungen – Pressefreiheit – Privatisierung der Bahn – Soziale Gerechtigkeit – Verfassung – Wirtschaft und Schule – Wahlen und Wahlkampf.

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

Europa: Zeit der Entscheidung

Werner Weidenfeld



Werner Weidenfeld

Europa steht vor einer weitreichenden Entscheidung. Die Zukunft der dringend benötigten Reformen, die der Vertrag von Lissabon mit sich bringen sollte, ist seit dem irischen Nein am 12. Juni 2008 ungewiss. Statt eines präzisen Lösungsvorschlags zeigt sich die Europäische Union verunsichert. Auch angesichts der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und des Streits über die Einrichtung einer europäischen Wirtschaftsregierung erweist sich die Union als angeschlagen. All diese Probleme deuten auf eine gemeinsame Wurzel: Europa fehlt die Orientierung, der Konsens über eine tragende Idee. Gelingt es der EU nicht, sich darauf zu verständigen, steht vieles auf dem Spiel. Es geht um Europas weltpolitische Mitverantwortung, seine Handlungsfähigkeit und seine Möglichkeit, Identität zu stiften. Europa braucht daher eine neue perspektivische Klarheit.

Die Unentschiedenheit der Leitbilder

Von Beginn an war die europäische Integration kein hehrer Selbstzweck, sondern Ausdruck interessengeleiteter Politik. Diese lässt sich nur dann verstehen, wenn man sich die Lage in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg in Erinnerung ruft: Eine geschichtliche Sondersituation, gekennzeichnet durch den Niedergang der europäischen Staaten und ihre unmittelbar danach entstandene Frontstellung zur Sowjetunion. In dieser Lage waren es vor allem vier Motive, welche die Europäer zum großen Experiment der Integration antrieben:

- Der Wunsch nach Sicherheit und Frieden: Die einzelnen Nationalstaaten hatten den Zweiten Weltkrieg nicht zu verhindern vermocht, und man hoffte, dass ein geeintes Europa hierbei erfolgreicher sein und zugleich Schutz vor der Gefahr einer kommunistischen Expansion gewähren werde. Europa sollte eine Friedensgemeinschaft sein.

- Der Wunsch nach Freiheit und Mobilität: Über etliche Jahre hinweg hatten die Menschen unter kriegsbedingten nationalen Beschränkungen des Personen-, Güter- und Kapitalverkehrs gelitten. Insofern war es nur allzu verständlich, dass man sich nun die ungehinderte, freie Bewegung von Personen, Meinungen, Informationen und Waren wünschte.
- Die Hoffnung auf wirtschaftlichen Wohlstand: Das vereinigte Europa sollte die Menschen in eine Ära großer wirtschaftlicher Stabilität und Prosperität führen. Ein gemeinsamer Markt sollte den Handel intensivieren und effizientes ökonomisches Verhalten möglich machen.
- Die Erwartung gemeinsamer Macht: Die europäischen Staaten, die vor 1914 lange Zeit eine international dominierende Rolle gespielt hatten, hatten sich in zwei Weltkriegen zerfleischt. Die neuen Weltmächte USA und UdSSR zeigten Maßstäbe für neue internationale Machtgrößen, die weit über die Einheiten der vergleichsweise kleinen europäischen Nationalstaaten hinausgewachsen waren. Die westeuropäischen Staaten hofften, durch die politische Einigung vieles von der Macht gemeinsam zurückerlangen zu können, die sie einzeln verloren hatten.

All dies hat die Europäische Union verwirklichen können, jedoch ohne systematischen Zugang. Die Frage, ob sich die Union zu einem supranationalen Staatswesen entwickeln oder aber ein Verbund der einzelnen Mitgliedstaaten bleiben sollte, wurde nie eindeutig geklärt. Nun hat die Dichte der europäischen Integration ein Niveau erreicht, das die Frage nach ihrer Verfasstheit geradezu zwanghaft aufwirft. Die Europäische Union hat den größten Binnenmarkt der Welt, sie verfügt mit dem Euro über eine der stärksten Währungen, sie ist ein wichtiger Akteur der internationalen Krisenbewältigung, sie bietet ihren Bürgern ein hohes Maß an rechtlicher und sozialer Absicherung. Dies hat die Europäische Union erreicht – ohne politische Handlungsfähigkeit und supranationale Legitimation zu elementaren Kategorien ihres Daseins werden zu lassen. In jeder Situation der Integrationsgeschichte wurden je nach Einzelinteressen und Augenblicksstimmung fast zufällig Zuständigkeiten übertragen. Vom Binnenmarkt über die Währungspolitik, von der Umweltpolitik bis zur Sicherheit – alles ohne ein richtungsweisendes Leitbild.

Bereits im Jahr 2000 unternahm die Europäische Union den Versuch, sich angesichts der anstehenden großen Ost- und Süderweiterung der Notwendigkeit einer grundlegenden Reform zu stellen. Die Verhandlungen zum Vertrag von Nizza wurden jedoch zum Symbol des Scheiterns: Statt die Fragen nach Handlungsfähigkeit und Demokratie zu beantworten, verstrickten sich die EU-Staats- und Regierungschefs in Auseinandersetzungen um Macht und Einfluss. Erschrocken über die eigene Unfähigkeit, sich eine zukunftsfähige Gestalt zu geben, initiierten die Mitgliedstaaten daraufhin mit der „Erklärung von Nizza“ den so genannten „Post-Nizza-Prozess“, um die Schwächen des Vertrags von Nizza zu beheben.

Zwar war die Agenda der Erklärung von Nizza zunächst begrenzt auf vier Themen – den Status der in Nizza nur feierlich proklamierten EU-Grundrechtecharta, die Zuweisung von Kompetenzen, die Rolle der nationalen Parlamente und die Vereinfachung der Verträge –, doch mit der Erklärung von Laeken ein

knappes Jahr später, am 14./15. Dezember 2001 von den Staats- und Regierungschefs angenommen, wurde der Themenkatalog schon so ausgeweitet, dass zumindest auf dem Papier eine Generalüberholung des politischen Systems der EU im Bereich des Möglichen lag. In Form von rund 60 Fragen wurde ein ganzes Bündel von konkreten Reformnotwendigkeiten formuliert. Dass die Beschlüsse von Laeken, die auch die Einsetzung eines neuen Gremiums zur Vorbereitung der Vertragsrevision umfassten, nur drei Jahre später, im Herbst 2004, in die Unterzeichnung einer Verfassung münden würden, war für alle Beteiligten zu diesem Zeitpunkt keineswegs eine klare Zielperspektive.

Der Europäische Konvent: Öffnung des Arkanbereichs

Die Staats- und Regierungschefs formulierten mit der Erklärung von Laeken nicht nur einen ambitionierten Auftrag, sondern setzten auch ein innovatives Gremium zur Vorbereitung der Vertragsreform ein. Nach dem Vorbild des Konvents, der im Vorfeld des Gipfels von Nizza die EU-Grundrechtecharta entwickelt hatte, wurde zum ersten Mal auch für eine Vertragsrevision ein Konvent einberufen. Damit versuchten die EU-Mitgliedstaaten, eine Lehre aus den Regierungskonferenzen der vergangenen Jahre zu ziehen und mittels einer neuen Methode den Reformprozess zu effektivieren und zu demokratisieren. Der Europäische Reformkonvent setzte sich aus 105 Vollmitgliedern und ihren Stellvertretern zusammen und umfasste Regierungsvertreter und Abgeordnete der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten, Abgeordnete des Europäischen Parlaments und Mitglieder der EU-Kommission. Unter den Konventsmitgliedern – wenn auch im Konventspräsidium nur schwach repräsentiert – waren darüber hinaus Delegierte der Regierungen und Parlamente der EU-Beitrittskandidaten vertreten, d.h. auch aus Bulgarien, Rumänien und der Türkei. An der Spitze des Konvents stand der ehemalige französische Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing.

Auch wenn wie so oft die Kommunikation zwischen politischen Entscheidungsträgern und Bürgern defizitär war, so wurde doch für den interessierten Beobachter ein fundamentaler Unterschied zwischen der Methode der Regierungskonferenz und der Konventsmethode offensichtlich: Die Bildung von Koalitionen und die Austragung von Konflikten fanden, nicht zuletzt auch durch die Ausweitung der Akteure, viel stärker in der Öffentlichkeit statt als in den vorangegangenen Regierungskonferenzen.

Dies hatte vor allem Auswirkungen auf das Ergebnis des Konvents. Das Gremium entwickelte im Verhandlungsprozess ein beachtliches institutionelles Selbstbewusstsein. Getragen von dem Gefühl, ein historisches Momentum europäischer Politik mitgestalten zu können, wirkte die stärker als je zuvor greifbare Parallelität von Erweiterung und Vertiefung für den Konvent wie ein Katalysator. Am Ende des ersten gemeinsamen Großprojekts der erweiterten Union stand nach nur 17 Monaten Verhandlungszeit ein Europäischer Verfassungsentwurf. Damit sollte die EU einen großen Schritt in Richtung post-nationaler Staatlichkeit tun.

Trotz der Einsetzung des Konvents musste vertragsgemäß eine Regierungskonferenz der EU-25 einstimmig über die Reformen beschließen. Zwar schwächte die Regierungskonferenz das ursprüngliche Dokument in seiner visionären Kraft noch ein wenig ab. Dennoch war der schließlich am 29. Oktober 2004 von allen 25 EU-Staats- und Regierungschefs feierlich in Rom unterzeichnete Verfassungsvertrag ein Meilenstein in der europäischen Integrationsgeschichte

Schallendes Nein aus Frankreich und den Niederlanden

Mit dem Verfassungsprojekt wollte die europäische Politik weit mehr schaffen als nur die Korrektur zurückliegender Versäumnisse und Fehlentwicklungen. Die bisherigen Verträge boten kein in sich geschlossenes und ausgewogenes Verfassungssystem. Nizza war zum Symbol für in Kompromissformeln verhaftete Millimeterschritte der Integration geworden. Im Verfassungskonvent wurde daher der Bestand der Integration grundlegend mit dem Ziel überprüft, Legitimation, Transparenz und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu verbessern. Wichtige Prinzipien des gemeinsamen und arbeitsteiligen Handelns sollten systematisch verankert werden, das Mehrheitsprinzip sollte die Konzentrierung europäischer Politik auf die Stufe des Regierens bringen. Das System der konsequenten Mitentscheidung des Parlaments sollte die Demokratie stärken. Durch die Systematisierung der Zuständigkeiten sollte die Arbeitsteilung zwischen europäischer und einzelstaatlicher Ebene gemäß dem Subsidiaritätsprinzip unterfüttert werden. Nicht zuletzt sollte der Verfassungsvertrag die verschiedenen Primärrechtstexte, auf die sich die EU bislang gestützt hatte, in einem einzigen Dokument bündeln.

Doch um überhaupt in Kraft treten zu können, musste der Verfassungsvertrag in allen damals 25 Mitgliedstaaten gemäß den nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen ratifiziert werden. Nachdem bereits eine Reihe von Mitgliedstaaten das Dokument abgesegnet hatten, erlebte der Ratifizierungsprozess ein jähes Ende. Mit der Ablehnung des Verfassungsvertrags durch die Bevölkerung in Frankreich und den Niederlanden – und damit in zwei EU-Gründerstaaten – im Frühjahr 2005 war einer der großen historischen Versuche, Europa eine zuverlässige Ordnung zu geben, gescheitert.

Die Reflexionsphase: Suche nach Auswegen

Nachdem sich der erste Schock über den Ausgang der Verfassungsreferenden gelegt hatte, begannen die Rechtsgelehrten mit der Suche nach möglichen Alternativen, mit denen wenn schon nicht die gesamte Verfassung, so doch deren zentrale Reformbestände gerettet werden sollten. Der wesentliche Fortschritt, den die Verfassung mit Blick auf die Handlungsfähigkeit, die Effektivität sowie die demokratische Legitimation Europas bringen sollte, wurde nirgends in Frage gestellt. Die Verfassung aber war von Anfang an mit einem anderen schweren

Webfehler behaftet: Der Text ist trotz einer neuen Systematik des europäischen Primärrechts umfangreich und kompliziert. Deshalb konnte man als Gegner auch alles Mögliche in diesen Text hineindeuten, auch wenn er weitaus verständlicher war als die zuvor bestehenden Verträge. Zudem lud das Dokument geradezu dazu ein, innenpolitische Frustrationen zu artikulieren. Eine Absage an das historische Projekt einer europäischen Friedensordnung wurde hier nicht formuliert.

Gefragt war eine tragfähige Option zur Wahrung der Substanz des Verfassungsvertrags, die gleichzeitig Rücksicht nahm auf das Votum der Bürger in Frankreich und den Niederlanden. Die Union verordnete sich daher eine „Phase der Reflexion“, um die Zukunft der dringend benötigten Reformen zu überdenken und neue Spielräume auszuloten. Doch statt großer strategischer Überlegungen stagnierte Europa in einer Phase der reformerischen Konzeptionslosigkeit. Kaum einer wagte einen politisch weitsichtigen Entwurf, man beschränkte sich auf kurzfristige Aktivitäten. Europas Kraftreserven schienen vorerst aufgebraucht, das Ziel, die Wurzeln und Bestimmung des europäischen Kontinents in einen grundlegenden und wegweisenden Vertragstext zu gießen, schien in weite Ferne zu rücken. Die strategische Unentschiedenheit der Politik war nicht zu übersehen.

Neue Impulse unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

Ein neuer Impuls zur Stimulierung des Reformprozesses wurde erst wieder von der deutschen Bundesregierung erwartet, die am 1. Januar 2007 für ein halbes Jahr den Vorsitz der Europäischen Union übernahm. Die Erwartungen an Bundeskanzlerin Angela Merkel und Außenminister Frank-Walter Steinmeier waren hoch. Die allermeisten Mitgliedstaaten, vor allem aber diejenigen, welche die Verfassung bereits ratifiziert hatten, erhofften sich, dass die deutsche Ratspräsidentschaft die tiefe Interessenkluft zwischen den Mitgliedstaaten überbrücken und einen substanziellen Beitrag zur Ankurbelung der Integrationsdynamik Europas leisten könne.

Die Verabschiedung der Berliner Erklärung anlässlich des 50sten Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 2007 sollte als erste Lockerungsübung für die anstrengenden Vertragsverhandlungen dienen. Die Bundesregierung hatte die Absicht, bei den Feierlichkeiten zur Verabschiedung der Berliner Erklärung einen Geist der Einigkeit zu beschwören. Nach langer Überzeugungsarbeit gelang es ihr schließlich, allen übrigen 26 Mitgliedstaaten das Bekenntnis abzurufen, „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“ – ein eindeutiges Bekenntnis zur Reform der Unionsverträge.

Dass sich die Staats- und Regierungschefs der Union auf ihrem Gipfel im Juni 2007 auf einen Fahrplan zur Reform des EU-Primärrechts einigen konnten, ist vor allem der Verhandlungsführung der deutschen Präsidentschaft und der Kompromissbereitschaft der „Freunde der Verfassung“ zu verdanken. Die uneingeschränkte Durchsetzung eines nationalen Wunschkatalogs war nicht möglich. Dies

stellte auch die portugiesische Ratspräsidentschaft klar, die nach der Vorarbeit der Bundesregierung den Reformprozess im Endspurt zum Ziel führen sollte.

Bis zum Ende der Regierungskonferenz bäumten immer wieder nationale Interessen auf, die einen Reformerfolg gefährdeten. Vor allem die polnische Regierung versuchte, Änderungen am Abstimmungsmodus der „doppelten Mehrheit“ sowie an der so genannten Ioannina-Klausel zu erwirken, die als moderne Form des Luxemburger Kompromisses bezeichnet werden kann. Dieser Mechanismus kann aktiviert werden, wenn es im Rat zu einer knappen Mehrheitsentscheidung kommt, ein Mitgliedstaat aber dennoch weiterverhandeln möchte, weil er mit dem Ergebnis nicht zufrieden ist. Warschau wollte den Zeitraum des Verhandeln auf bis zu zwei Jahre ausdehnen, die anderen Mitgliedstaaten plädierten schließlich erfolgreich für eine kürzere Frist.

Im entscheidenden Moment spielte der portugiesische Vorsitz die nötigen taktischen Karten aus und ermöglichte damit die Zustimmung aller EU-Staats- und Regierungschefs zum neuen Primärrecht der Europäischen Union. Nach den Anstrengungen eines jahrelangen erschöpfenden Reformprozesses konnte der „Vertrag von Lissabon“ schließlich am 13. Dezember 2007 in den historischen Gemäuern des Hieronymus-Klosters in Lissabon von den EU-Staats- und Regierungschefs und den Außenministern unterzeichnet werden. Abermals startete der Ratifizierungsprozess in den Mitgliedstaaten, der zu Beginn des Jahres 2009 abgeschlossen sein sollte. Nach dem irischen Nein im Juni 2008 bleibt die Richtung, in die sich die Europäische Union entwickeln wird, nun jedoch weiterhin offen.

Der Europäischen Union droht Stagnation und möglicherweise sogar der Zerfall. Blickt man auf die Leistungen der Geschichte der europäischen Integration, ist dies jedoch keine Alternative. Die Reformen des Vertrags von Lissabon müssen umgesetzt werden. Dazu gehört die Korrektur der Entscheidungsprozesse, die Sicherung der demokratischen Legitimation, die Stärkung der Institutionen und das Ermöglichen weltpolitischer Handelns.

Das eigentliche Elend der politischen Kultur ist die Stimmgewichtung im Ministerrat, die der geltende Vertrag von Nizza vorschreibt. Die asymmetrische Machtverteilung und die undurchsichtige Komplexität sind zum Skandal geworden. Der geltende Abstimmungsmodus beschert den großen Staaten 29 Stimmen, den kleinsten Staaten drei. Deutschland aber hätte gemessen an seiner Bevölkerung 767 Stimmen, Frankreich 554, Großbritannien 552 verdient. Diese machtpolitische Schieflage verschärft die Akzeptanz- und Legitimationskrise der Union dramatisch. Die Einführung der „doppelten Mehrheit“, die der Vertrag von Lissabon vorsieht, ist die Schlüsselqualifikation auf dem Weg zu mehr Handlungsfähigkeit und Demokratie. Die Zahl der Bürger und der Staaten als alleinige Legitimationsstränge europäischer Entscheidungen könnten das strukturelle Dilemma der Europäischen Union weitgehend beheben. Ist dieser Entscheidungsmechanismus erst einmal etabliert, werden sich auch alle anderen Probleme im demokratischen Prozess lösen lassen.

Zu den zentralen Reformen gehören zudem die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen, die Reform der Zusammensetzung der Kommission, die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die klarere Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die Stärkung der

Rechte des Europäischen Parlaments, die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte, die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens sowie die Justierung der Instrumente der differenzierten Integration. Zudem enthält der neue Vertrag an vielen Stellen Mechanismen, die ein Weiterentwickeln der EU auch ohne Kraft raubende Vertragsverhandlungen ermöglichen.

Nicht zuletzt schafft das neue Vertragswerk neue „Gesichter“ für die Europäische Union: So erhält der Europäische Rat einen auf zweieinhalb Jahre gewählten permanenten Präsidenten. Zudem wird künftig ein Außenminister die Union nach außen vertreten – auch wenn dieser nicht so heißen darf, sondern den Titel des „Hohen Repräsentanten der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ trägt. Damit wird die Sichtbarkeit der EU sowohl gegenüber internationalen Partnern als auch gegenüber den Bürgern erheblich verbessert und Identifikation mit Europa ermöglicht.

Der Vertrag von Lissabon stellt im Vergleich zum Status Quo eine erhebliche Verbesserung von Handlungsfähigkeit und Demokratie in Europa dar. Dass die Regeln, die das neue Vertragswerk vorsieht, in Kraft treten, ist daher dringend notwendig. Diskutiert werden derzeit verschiedene Optionen, die doch noch einen Ausweg aus der Reformkrise weisen könnten.

Notwendigkeit einer großen Idee

Doch jenseits des Ausgangs aller taktischen Variationen wird auch künftig das größte Manko des europäischen Integrationsprozesses, dessentwegen der Reformprozess erst in Gang gesetzt worden war, bestehen bleiben. Es gibt keinen schlanken, leicht verständlichen und kurzen Text, der alles enthält und alles erklärt. Die Europäische Union ist dabei mehr als die Nationalstaaten auf eine eigene Begründungslogik angewiesen. Als ein politisches System im Werden muss sie eine Orientierungsleistung für ihre Bürger erbringen, um ihre eigene Legitimation zu stärken. Was Europa heute benötigt ist eine überzeugende Formel für die künftige Notwendigkeit europäischer Integration. Wozu brauchen wir die EU auch in der Zukunft – jenseits der Wahrung des bereits Erreichten? Gerade die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 werden zeigen, ob die Bürger das Gefühl haben, dass die Union ihnen eine zufriedenstellende Antwort auf diese Frage geben kann.

Um neue Projekte zu schmieden, bedarf es der Selbstvergewisserung von europäischer Kultur und Identität. Mehr als ein halbes Jahrhundert Integrationsgeschichte, die ihren Ausgang mit dem Beschluss zur Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl am 18. April 1951 nahm, wurde im Vertrag von Lissabon gebündelt. Der Blick auf das Große und Ganze, auf mehr als 50 Jahre Integration, zeigt, dass der europäische Einigungsprozess zu allen Zeiten jenseits aller Detailfragen immer auch beseelt war von gemeinsamen Zielen und Werten, von einer politischen Vision: Frieden und Wohlstand, Freiheit und Mobilität, Bekenntnis zu Demokratie, Pluralismus und einem toleranten Miteinander.

In Zeiten, in denen wir Geschichte im Zeitraffer erleben und das Neue morgen schon veraltet ist, tut man gut daran, sich von Zeit zu Zeit auf einen Kern von Ge-

meinsamkeiten zu berufen. Sich zu verständigen über die Motive und Interessen von zunächst sechs Staaten Europas, nach dem Zweiten Weltkrieg den Weg der Integration zu beschreiten, den Gründungsakt und die Etappen der Entwicklung nachzuvollziehen, sich das Ende der Spaltung des europäischen Kontinents in Erinnerung zu rufen und schließlich einen Blick in die Zukunft zu wagen – dies kann jenseits aller wichtigen Detailfragen ein Beitrag sein zu einem gemeinsamen Verständnis europäischer Integrationsgeschichte. Nicht im Sinne einer Musealisierung und Verklärung, sondern einer Verständigung über einen Weg, der noch nicht abgeschlossen ist, sondern weiter beschritten werden muss.

Europa wird auch künftig von einem fundamentalen Spannungsverhältnis geprägt sein. Die unterschiedlichen Leitbilder, die die europäische Integration von Anfang an gekennzeichnet haben, werden auch weiterhin charakteristisch bleiben: Da gibt es auf der einen Seite die nationalen Regierungen, die über ihren Souveränitätsbereich wachen und Kompetenzen nur zögerlich abgeben. Das Prinzip der Kontrolle des Integrationsprozesses durch die Mitgliedstaaten wird auch künftig eine besonderen Rolle europäischer Politik spielen. Auf der anderen Seite existiert bei allen Beteiligten das Bewusstsein über die Notwendigkeit weiterer Anpassungen und eines gemeinsamen Vorgehens – schließlich bietet die EU gegenüber nationalen Alleingängen ein immenses Potenzial. Bereits die Architekten der Römischen Verträge hatten sich bewusst für eine Offenheit des Integrationsprojektes entschieden, um einen möglichst großen Spielraum für neue politische Herausforderungen zu schaffen. Trotz aller Skepsis gegenüber weiteren Integrationsschritten haben die Mitgliedstaaten selbst Instrumente geschaffen, mit denen eine Weiterentwicklung der Union möglich ist.

Deswegen ist jetzt die Frage zu stellen, womit Europa heute neue Vitalität finden kann. Sie wird nicht aus bürokratischen Mammutverträgen erwachsen. Europa kann heute nur als die rettende, elementare Antwort auf die Globalisierung ein neues Ethos entfalten. In der Globalisierung liegt die Idee für die neue, kraftvolle Begründung. Ein Aufbruch aus der „zweiten Eurosklerose“ kann nur vermitteln, wer die Kunst der großen Deutung beherrscht. Am Beginn steht die Globalisierung mit ihren dramatischen Konsequenzen für jeden Einzelnen. Europa liefert die Antwort darauf mit seinem strategischen Konzept der Differenzierung nach innen und nach außen. Zaghafte Versuche gibt es bereits, diese Übersetzungsarbeit vom Großen ins Kleine zu leisten: von der Sicherheit bis zur Energie, von der Mittelmeerunion bis zum Umgang mit den Nachbarn im Osten. Nur die Union kann schlüssige Antworten liefern, nur die Gemeinschaft ist stark genug, den einzelnen Staaten Schutz, Ordnung und Individualität zu garantieren.

Im Alltag dominiert nach wie vor das Gefühl, in der „zweiten Eurosklerose“ zu stecken. Die Modernisierung der EU bleibt aus, die weltpolitische Rolle ist rudimentär. Aber Europa hat das Potential zur Weltmacht. Es steht an der Spitze im Welthandel, bei der Produktion, in Forschung und Bildung. Dieses Potential muss angemessen organisiert und mit dem Geist europäischer Identität erfüllt werden. Eine solche historische Großleistung kann das gleiche Europa erbringen, das heute verunsichert vor sich hindümpelt. Nicht die großen Apparate werden diese Krise überwinden, sondern nur die große Idee, der richtige geistige Entwurf. Aus ihm entsteht das Momentum, mit dem Europa sein neues Gesicht gewinnt.

20 Jahre Deutsche Vereinigung – Fragen an Everhard Holtmann

Die Fragen stellte Sibylle Reinhardt



Sibylle Reinhardt



Everhard Holtmann

1. Ist Deutschland 20 Jahre nach der Vereinigung tatsächlich eine Einheit?

Genau genommen, befinden wir uns ja erst im Jahr 19 nach der deutschen Einigung. Was sich aber tatsächlich im Jahr 2009 zum 20. Mal jährt, ist der Systemumbruch, also im populären Diktum: die „Wende“ des ostdeutschen Herbstes von 1989. Bilanziert man nun die seit der Transition eingetretenen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen, so kann gesagt werden, dass die deutsche Einigung in den großen Linien eine Erfolgsgeschichte gewesen ist. Der ungemein schwierige Strukturwandel von der zentral-staatlich gelenkten Planwirtschaft der großen Kombinate zu marktwirtschaftlichen Formen der mittleren und kleinen Form ist inzwischen weitgehend abgeschlossen. Ebenso stellen die Institutionen der parlamentarischen Demokratie, des Rechtsstaates, der dem Legalitätsprinzip und einem professionellen Amtsgedanken verpflichteten öffentlichen Verwaltung, sowie ferner der Kommunalen Selbstverwaltung und der Systeme sozialer Sicherung einen soliden Rahmen für öffentliches und privates Leben dar, der in Ost- und Westdeutschland gleichermaßen gilt. Andererseits ist genauso offenkundig, dass in den neuen Bundesländern Anpassungsprozesse sektoral und territorial unterschiedlich verlaufen sind und dass einigungsbedingte Probleme „zweiter und dritter Ordnung“, also die Probleme der Problemlösungen der ersten Stunde, fortwährend auftreten.

2. In welchen Bereichen kam die Einheit schnell, wo kam sie langsam oder gar nicht?

Vergleichsweise zügig erfolgte, im Zuge des sogenannten „Transfers“ von West nach Ost, die formale Verankerung der staatlichen und para-staatlichen Institutionen im ostdeutschen Beitrittsgebiet. Auch die Ausweitung des bundesdeutschen Parteiensystems, des Organisationsmodells der westdeutschen Gewerkschaften sowie der für die demokratische Akkulturation vergleichsweise wichtigen Subsysteme der Massenmedien und des Hochschulwesens kam nach 1990

rasch voran. Sehr viel zögerlicher entwickelte sich das, was metaphorisch als „die Einheit in den Köpfen“ umschrieben wird, also die Angleichung von Einstellungen und Werthaltungen. Nicht nur beispielsweise die Zufriedenheit mit dem Zustand und der Leistungsfähigkeit der Demokratie ist in Ostdeutschland graduell niedriger ausgeprägt. Auch über das, was die *Idee* der Demokratie ausmacht, existieren nach wie vor merkbar unterschiedliche Vorstellungen. In der Bevölkerung wie auch in den Eliten Ostdeutschlands war und ist die Sympathie für Direkte Demokratie weiter verbreitet. Indes: einen Bereich, an dem die Einheit völlig spurlos vorbei gegangen ist, wird man wohl schwerlich finden.

3. *Häufig wird von Gewinnern und Verlierern der Einheit gesprochen – wer sind die Gewinner, wer sind die Verlierer?*

Hier sollte, einer plausiblen Differenzierung der Wahlforscher Falter/ Schumann folgend, zwischen „materiellen“ und „immateriellen“ Einigungsverlierern unterschieden werden. Zu ersteren zählen vornehmlich jene Arbeitnehmer, die im Zuge der kollabierenden DDR-Betriebe freigesetzt worden und hernach beschäftigungslos geblieben sind. Letzere finden sich vornehmlich unter Angehörigen der ehemaligen Dienstklasse der DDR, also der früheren technischen Intelligenz und der staatlichen Behörden. Diese Personen haben bekanntlich infolge des Systemwechsels nicht sämtlich ihren Job verloren; das Gros der Lehrer und Polizisten zum Beispiel wurde übernommen. Aber für viele war mit dem Zerfall des DDR-Staates auch ihr persönlicher Karrierepfad abrupt zu Ende, zumal für die Parteimitglieder oder Parteinahen unter ihnen. Hier sind in der Folge immaterielle Verlusterfahrungen eingetreten.

4. *Was ist aus den Übersiedlern von Ost nach West geworden? Warum hört man nichts von ihnen?*

Spezielle Verbleibsstudien sind mir nicht bekannt. Dies mag daran liegen, dass es sich – anders als bei den Flüchtlingen und Vertriebenen der 1940er und 1950 Jahre, die ein gemeinsames Schicksalskollektiv darstellten – um individuelle Wanderungsentscheidungen handelt, denen, ganz offensichtlich, im Regelfall eine beruflich wie gesellschaftlich zumindest geräuschlose Integration in Westdeutschland folgt.

5. *Warum sind die Übersiedler von West nach Ost kein Thema?*

Dies stimmt so nicht. Denn zum einen steht der Begriff „Wessi“ im ostdeutschen Sprachgebrauch zumindest der älteren Generation nicht nur für einen folkloristisch-harmlosen verbalen Remppler, sondern assoziiert wird mit „Wessi“ – auf der Ebene des latenten Vorurteils – nicht selten immer noch ein Personentypus, der fremd geblieben ist. Zum anderen sind nach Ostdeutschland berufsbedingt übersiedelte Westdeutsche sehr wohl ein wissenschaftliches Thema, jedenfalls der Zweige der Transformationsforschung, die sich, wie beispielsweise

der Sonderforschungsbereich (SFB) 580 der Universitäten Jena und Halle, mit der Struktur regionaler, lokaler und sektoraler Eliten befassen.

6. *Sehen Sie einen Ost-West-Konflikt oder ist das inzwischen nur Rhetorik?*

Es gibt aktuelle Ost-West-Konflikte, beispielsweise sehr konkret in den finanzwirksamen Verteilungskonflikten um den Solidarpakt II, um die Gestaltung des Länderfinanzausgleichs oder auch um die Ansiedlung prestigeträchtiger Großforschungsanlagen. Doch derartige Konflikte sind typisch für die deutsche föderalstaatliche Gliederung insgesamt. Dass Ostdeutschland inzwischen Teil dieser Konfliktlagen ist, bestätigt den fortgeschrittenen Grad der innerdeutschen Normalisierung.

7. *Gibt es ein Ost-Erbe, das die Vereinigung hemmt?*

Hemmend in dem Sinne ausgewirkt, dass die Herstellung des Verfassungsauftrags gleichwertiger Lebensverhältnisse verzögert wird, haben sich jedenfalls etliche materielle und sächliche Altlasten der DDR, wie zum Beispiel die mit der Kommunalisierung ehemals volkseigener Mietwohnungsbestände aufgehäuften Altschulden, oder etwa auch die enormen Umweltschäden. Im mentalen Bereich wirkt sich hemmend aus, dass ein verklärtes Bild der DDR weitverbreitet ist; verklärend und die historische Wirklichkeit verzerrend in dem Sinne, dass die vorgeblich „guten Seiten“, die man persönlich erlebt hat, von dem politischen Diktaturcharakter des Regimes abgeschieden werden. Beunruhigen muss hierbei, dass auch ein Gutteil der jüngeren Jahrgänge dieses weichgezeichnete DDR-Bild übernimmt. Die Schule kommt ihrer Aufklärungsfunktion hier offenbar nicht angemessen nach.

8. *Hat der Westen es dem Osten schwer gemacht? Gab es z.B. einen Mangel an Anerkennung für Lebensleistungen?*

Beides ist in Ostdeutschland vielfach zumindest so empfunden worden. Aber es macht politisch wie analytisch wenig Sinn, das Problem der einigungsbedingten Umbrüche und Verwerfungen auf der Ebene moralisierender Vorwürfe und Schuldzuweisungen abzuhandeln. Bestimmte Strukturentscheidungen, wie z.B. die Privatisierung der Unternehmen oder auch die fachliche wie politische Evaluierung im öffentlichen Dienst, die häufig sozialen Abstieg zur Folge hatten und als persönliche Deklassierung empfunden wurden, waren unvermeidlich. Andererseits können zum Beispiel ostdeutsche Rentner in ihrer Mehrzahl als Gewinner der Einigung angesehen werden. Ihre im Schnitt längeren Arbeitszeiten sind bei der Überführung der erworbenen Leistungsansprüche in die gesamtdeutsche Rentenversicherung berücksichtigt worden. Dies ist durchaus ein Beispiel für die Anerkennung ostdeutscher Lebensleistungen.

9. Ausländer bewundern Deutschland häufig für die Vereinigung – zu Recht?

Der fast zwei Jahrzehnte nach der Einigung erreichte Grad an politischer und sozialer Stabilität ist in der Tat bemerkenswert hoch. Trotz fortwirkender Anpassungsprobleme ist der Osten Deutschlands meilenweit entfernt von den Zuständen einer „defekten Demokratie“, in welcher neu aufgestiegene Eliten die formalen Prinzipien und Regeln der demokratischen Verfassungs- und Rechtsordnung faktisch unterlaufen.

10. Was sind die wichtigsten Ergebnisse der Transformationsforschung?

Das lässt sich in wenigen Sätzen nicht annähernd angemessen beantworten. Folgendes erscheint mir besonders bedeutsam: Der in Ostdeutschland nach dem Systemumbruch eingeschlagene Entwicklungspfad nimmt manches vorweg, was künftige Entwicklungstendenzen und Problemlagen im gesamten Land ausmachen wird, so zum Beispiel die Folgen externalisierter Arbeitsmärkte, und möglicherweise auch die Wandlung der großen mitgliederschaftlich ausgedünnten Volksparteien zu bloßen Rahmenparteien. Wichtig erscheint mir auch der in unserem SFB herausgearbeitete Befund, dass sich zwar die politischen Eliten in Ost und West in ihren Orientierungen einander annähern, dass aber gleichzeitig die Divergenzen in den Einstellungen zwischen Bevölkerung und Eliten größer geworden sind.

11. Sollten wir, statt vom „Osten“ zu reden, Generationen unterscheiden? Vielleicht auch die Geschlechter und sozialen Lagen?

Jede dieser Differenzierungen macht zweifelsohne Sinn. So zeigen unsere eigenen Erhebungen beispielsweise, dass junge Ostdeutsche in ihren Lebenseinschätzungen optimistischer sind als die Generation ihrer Väter und Großväter. Ebenso wird empirisch immer wieder erhärtet: Wer formal höher gebildet ist, ist politisch interessierter und informierter, gegenüber Mitmenschen duldsamer, in Krisensituationen stabiler und aufgeschlossener für die Ideen und Regulative der Demokratie.

12. Hatte Deutschland es leichter im Vergleich zu anderen Ländern?

Ja und Nein. Anders als in den meisten anderen europäischen Transformationsländern, fielen in Deutschland Systemtransformation und Einigung zusammen. Zwei Teilgesellschaften zusammenzuführen, stellte angesichts der gegebenen Disparitäten in Wirtschaft und individuellen Lebenslagen eine große Herausforderung dar. Andererseits konnte keiner der benachbarten Transformationsstaaten auf Starthilfen, wie sie die finanziellen, personellen und institutionellen Transferleistungen von West- nach Ostdeutschland darstellten und teilweise immer noch darstellen, zurückgreifen.

13. Gibt es abgewickelte DDR-Strukturen, die heute wiederentdeckt werden?

Vor naiver Nostalgie, derzufolge „die DDR auch ihre schönen Seiten hatte“, ist im Hinblick auf die *Strukturen* dieses Systems nachdrücklich zu warnen. Wolfgang Böhmer beispielsweise, Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt und gelernter Mediziner, pflegt die Lesart eines vorbildlichen Gesundheitssystems der DDR mit dem trockenen Hinweis zu kontern, man möge doch bitte schön einmal die Medizintechnik damals und heute miteinander vergleichen.

14. Viele Stadtteile und Orte im Osten sind inzwischen wunderschön – warum wird gejammert?

Ein Grund dafür ist, wie mir scheint, ein recht einfacher psychologischer Mechanismus: Dass sich die Lebensbedingungen nicht aller, aber doch der weitaus meisten Ostdeutschen im Gefolge der deutschen Einigung materiell wie immateriell gebessert haben, lässt sich zwar schlechterdings nicht bestreiten. Aber dafür, dass *im innerdeutschen Vergleich* „der Osten“ bzw. „der Ostdeutsche“ schlechter dastehen, lässt sich immer noch etwas konkret anführen. Indes: Mit der Zeit wird auch dieses Gefühl der Benachteiligung Geschichte sein.

Elmar Altvater; Birgit Mahnkopf

Konkurrenz für das Empire

Die Zukunft der Europäischen Union
in der globalisierten Welt

2007 - 304 S. - € 24,90

ELMAR ALTVATER
BIRGIT MAHNKOPF



Konkurrenz für das Empire

Die Zukunft der Europäischen Union
in der globalisierten Welt

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT



*Ist die Vergangenheit europäisch,
die Gegenwart US-amerikanisch,
die Zukunft asiatisch?*

*Bleibt das US-Finanzkapital trotz
Krise hegemonial?*

PROKLA 153

38. Jahrgang - Nr. 4 - Dezember 2008 - H20729

Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft

Die USA nach Bush

PROKLA-Redaktion
Editorial

Henrik Leuhn, Eddie Yuen
Obama und die Linke

Trevor Evans
Die gegenwärtige Finanzkrise und die Grenzen der
US-amerikanischen Geldpolitik

Christoph Scherrer
Bleibt das US-Finanzkapital trotz Krise hegemonial?

Peter Marcuse
Ein anderer Blick auf die Subprime-Krise

Margit Mayer
Armutspolitik in US-amerikanischen Städten

Hae Lin Choi
Die widersprüchliche Entwicklung der US-Gewerkschaften

Ingar Solty
Neoliberalismus und Faergerkultur in den USA

Tobias ten Brink
40 Jahre NARZI. Zur Gegenwart der Geopolitik

Tanja Ernst, Ana Maria Isidoro Losada
Praxis? Koloniale Auseinandersetzungen - zur
Praxis der bolivianischen Opposition

Jahresinhaltsverzeichnis



WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

PROKLA 153

Die USA nach Bush

2008 - 168 S. - € 12,00

Cross-border-Leasing: ein Finanzierungsmodell für deutsche Kommunen?

Thorsten Winkelmann



Thorsten
Winkelmann

Zur Sanierung öffentlicher Haushalte sind „innovative“ Finanzierungsinstrumente in Form von Cross-border-Leasing-Verträgen zwischen deutschen Kommunen und US-amerikanischen Investoren mit einer Laufzeit von bis zu 99 Jahren vereinbart worden.¹ Seit Mitte der neunziger Jahre nahmen die ersten Kämmerer deutscher Kommunen Abschied von der biederen kameralistischen Buchführung und machten Geschäfte mit US-Investmentfirmen, die noch für kommende Generationen von Bedeutung sein werden. „Cross-border-Leasing“ (CBL) umfasst dabei ausschließlich die so genannten „Sale-and-Lease-back“-Verträge, bei denen der amerikanische Leasinggeber ein bereits fertiggestelltes und genutztes Objekt kauft und danach an den deutschen Leasingnehmer mit dem Ziel zurückverleiht, in den USA rechtlicher und wirtschaftlicher Eigentümer des betreffenden Wirtschaftsgutes zu werden. Nur langlebige und bereits genutzte kommunale Investitionsgüter mit entsprechender Abschreibungsdauer und einem Wert von mindestens 100 Mio. US-Dollar kommen als Vertragsgegenstand in Frage. Die den Leasing-Geschäften zugrunde liegenden Einrichtungen, wie Trinkwasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungssysteme, Kraftwerke, Messeeinrichtungen,

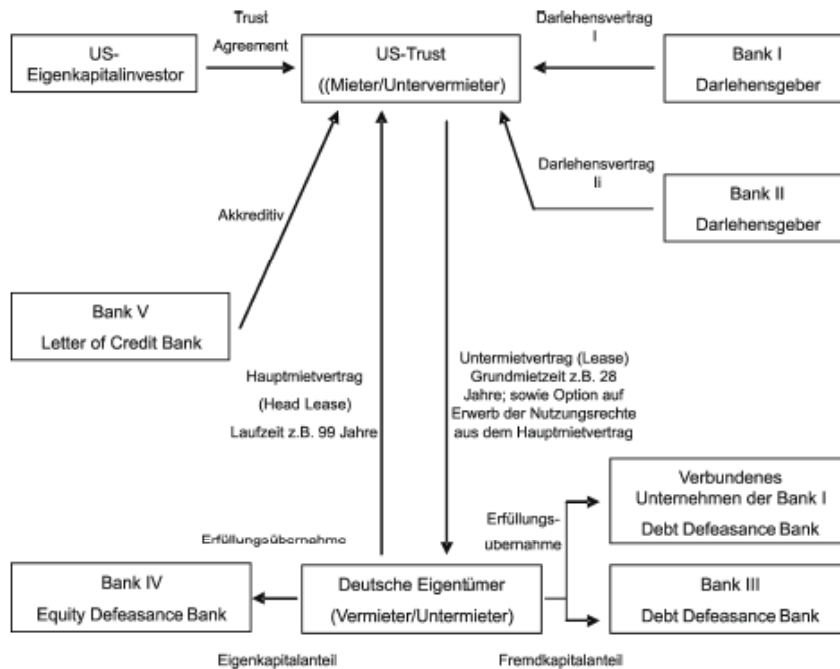
Krankenhäuser, Schulen oder Schienennetze sind überwiegend kommunale Eigenbetriebe, bei denen die eindeutige Eigentümerschaft der Kommune gewährleistet ist. Auch wenn keine systematischen Darstellungen über Cross-border-Leasing in Deutschland existieren, gehen Schätzungen von ca. 150 Transaktionen mit einem Marktwert von ca. 40 Mrd. Euro aus.² Aufgrund divergierender Genehmigungspraxen der zuständigen Aufsichtsbehörden sind diese Leasingverträge regional unterschiedlich verteilt: Während in quantitativer Hinsicht der Freistaat Sachsen mit verleasteten Krankenhäusern, Messehallen und Kläranlagen in Ostdeutschland eine Spitzenposition einnimmt, sind die meisten CBL-Verträge in den alten Bundesländern von nordrhein-westfälischen Kommunen abgeschlossen worden. Den dortigen Städten und Gemeinden obliegt es im Rahmen ihrer Selbstverwaltung, die Entscheidung für den Abschluss derartiger Transaktionen eigenständig zu treffen.³ Als „Sonderfall“ steht demgegenüber der Freistaat Bayern, der durch Novellierung der Artikel 61, 72 und 95 GO versucht, Cross-border-Leasing zu verhindern. Soweit ersichtlich haben außer München, Nürnberg, Würzburg und Neu-Ulm keine weiteren bayerischen Kom-

munen solche Transaktionen abgeschlossen. Nach Auffassung der bayerischen Landesregierung „entsteht in der Öffentlichkeit ein verheerendes Bild, wenn Kommunen auf Steuertricks hart an der Grenze der Legalität zurückgreifen und gleichzeitig von den Bürgern, die ohnehin viel Steuern zahlen müssen, Ehrlichkeit und hundertprozentige Gesetzestreue verlangt wird.“⁴

Mithilfe von Cross-border-Leasing-Verträgen werden Steuervergünstigungen aus den USA exportiert, wovon deutsche Kommunen in Form des so genannten Barwerts direkt profitieren. Der amerikanische Leasinggeber schreibt als wirtschaftlicher Eigentümer die Anlage ab und nutzt unter der Voraussetzung ausreichender Gewinne Steuerstundungseffekte mittels Verlustzuweisung.⁵ Durch steuerabzugsfähige Verluste zu Geschäftsbeginn, die erst am Ende der Vertragslaufzeit wieder wettgemacht werden, entsteht beim Investor ein Zinsvorteil, der mit der deutschen Vertragsseite geteilt wird. Unter Voraussetzung ausreichend hoher Gewinne bewegt sich der dabei erzielte Steuervorteil in einer Größenordnung von 15 bis 20 Prozent des Transaktionsvolumens und wird im Rahmen des Untermietvertrages realisiert. Hieraus wird die Motivation des amerikanischen Investors ersichtlich: Mittels Leasingverträgen kann die zu zahlende Steuer beträchtlich reduziert werden, da Steuerstundungseffekte zu einer Verschiebung fälliger Zahlungen in die Zukunft führen. Vor allem Banken, Versicherungen, große Unternehmen und institutionelle Anleger, hier zum Beispiel Rentenfonds, nutzen diese Möglichkeit der Steuerminderung. Demnach besteht aus Sicht des Investors kein Interesse am Objekt. Ursprünglich wurden die den Geschäften zugrundeliegenden Regelungen für die US-amerikanische Flugzeugindustrie entwickelt und sollten des Weiteren amerikanische Unternehmen zu risikoreichen Investitionen im Ausland bewegen.⁶ Intendiert war

die Expansion von US-Unternehmen durch den Erwerb von Eigentum außerhalb der Vereinigten Staaten und nicht die Sanierung öffentlicher Haushalte in Deutschland. Eine abschreibungsbedingte Förderung der Investitionstätigkeit großer amerikanischer Anleger hat in der Vergangenheit zu einem Abfluss mehrerer Milliarden US-Dollar in das europäische Ausland geführt. Im Ergebnis hält der amerikanische Steuergesetzgeber die volkswirtschaftliche Belastung aufgrund zunächst entgangener Steuern für geringer als den volkswirtschaftlichen Nutzen, da US-Unternehmen durch Cross-border-Leasing eine temporäre steuerliche Entlastung erfahren und dadurch mehr investieren können, um so die Konjunktur zu beleben. Fraglich ist, woraus die transaktionsbedingte Wertschöpfung entsteht, die positive Auswirkungen auf die amerikanische Konjunktur haben könnte. Von Kritikern werden die Verträge als klassische Scheingeschäfte bezeichnet: Der Investor investiert keinen Cent und die langen – bis zu 99 Jahre dauernden – Laufzeiten haben außer der steuerlichen Anerkennung der Anlage zum Eigentum des Investors keinen sachlichen Sinn. Die fehlende wirtschaftliche Substanz der Verträge führte in der Vergangenheit zu mehreren gesetzlichen Novellierungen in den USA wie der Abschaffung degressiver Abschreibungsmöglichkeiten, die Verlängerung der Leasinglaufzeit oder der einzelfallspezifischen Überprüfung der eingeräumten Nutzungsrechte.⁷ An diese Restriktionen konnte sich die Leasingbranche bis zum Zusammenbruch mehrerer großer amerikanischer Unternehmen immer erfolgreich anpassen. Mit dem „Job Creation Act of 2004“ verbot die amerikanische Regierung das zukünftige Abschließen von Cross-border-Leasing-Verträgen rückwirkend zum 12. März 2004. Zugleich erhält die oberste amerikanische Steuerbehörde (IRS) mehr Handlungsmöglichkeiten, laufende Leasingverträge auf ihre fiskalische Wir-

Abbildung: Die zivilrechtlichen Vertragsverflechtungen von Cross-border-Leasing-Geschäften



Quelle: Vgl. Biagosch, Patrick; Weinand-Härer, Klaus: US-Cross Border Lease-Transaktionen, in: Kroll, Michael (Hrsg.): Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, Lichtenfels 2003, S. 104-123; hier: S. 106.

kung hin zu überprüfen. Die derzeit laufenden Betriebsprüfungen der IRS bei deutschen Kommunen können dann zu Schadensersatzforderungen in dreistelliger Millionenhöhe führen, wenn der zirkuläre Charakter der Finanzaktion nachweisbar wird. D.h., bei einer Anfrage der obersten amerikanischen Steuerbehörde kommt die deutsche Vertragsseite in Bedrängnis, denn entweder hat man das kommunale Eigentum verkauft, was nach den Gemeindeordnungen der Länder ausgeschlossen ist, oder bestätigt den Verbleib der Anlage im Besitz der Kommune. Letztgenanntes würde zu einer Nichtanerkennung des steuerlichen Vorteils in den USA führen, wodurch Investoren bestrebt sein könnten, ihren entgangenen Profit bei den Kommunen geltend zu machen.⁸

Zusammengefasst wird die aus rund 70 Einzelverträgen bestehende Transaktion in einem ausschließlich in englischer Sprache verfassten Rahmenvertrag (Participation Agreement), der sowohl allgemeine Verpflichtungen jeder Vertragspartei (Covenants) als auch Zusicherungen und Gewährleistungen (Representations and Warranties) regelt. Die Abbildung zeigt die zivilrechtliche Vertragsverflechtung von Cross-border-Leasing-Geschäften.⁹

Cross-border-Leasing-Transaktionen sind komplexe Rechtsgeschäfte mit langen Laufzeiten, die eine Reihe von Risiken beinhalten. Probleme ergeben sich etwa aus den verschiedenen Domizilen der beteiligten Vertragsparteien. Rechtsunsicherheit liegt in der Verhandlungssprache Englisch und den

mehr als 1500 Seiten starken Verträgen begründet. Durch die Zuständigkeit US-amerikanischer Gerichte, die über sämtliche vertragsinduzierte Streitigkeiten richten, resultiert ein kaum zu bezifferndes Kostenrisiko. Realisiert haben sich im Zuge der Finanzkrisen bereits die sich aus der Zahlungsunfähigkeit des US-Investors und des US-Trusts sowie insbesondere der Defeasance-Banken zusammensetzenden Konkursrisiken. Während die gewählte Vertragskonstruktion negative Konsequenzen eines illiquiden Investors durch die Gründung eines „single-purpose-trust“ ausschließt¹⁰, ergeben sich vielfältige Probleme hinsichtlich der beteiligten Banken. Vom deutschen Anlageneigentümer müssen die an den US-Trust geschuldeten Mietraten auch bei Insolvenz der Banken geleistet werden. In der Vergangenheit wurde diese Gefahr durch die Auswahl von bonitätsstarken Instituten minimiert. Zudem hat die Kommune die Möglichkeit, bei Ratingherabstufungen Kreditinstitute auch auszutauschen. Für die Cross-border-Leasing-Transaktion der Bodensee-Wasserversorgung zum Beispiel bedeutete dies Mehrkosten von annähernd 27,5 Millionen Euro! Der im Jahr 2002 mit dem Finanzdienstler AIG abgeschlossene Vertrag musste somit bereits nach 6 Jahren angepasst werden, was angesichts der Vertragslaufzeit von 99 Jahren weitere finanzielle Belastungen wahrscheinlich macht. Denn der zum Vertragsabschluss als unwahrscheinlich bezeichnete Fall, dass die Bonität einer der beteiligten Banken, auf denen der Verkaufspreis geparkt wurde, unter eine bestimmte Schwelle fällt, ist eingetreten. Die American International Group (AIG) musste im Rahmen der Finanzkrise von der US-Regierung gerettet werden, mit der Konsequenz, dass das Rating von AAA auf A- heruntergestuft wurde. Mindestens AA ist aber laut Vertrag nötig, sodass die Bodensee-Wasserversorgung innerhalb von 90 Tagen eine neue Bank präsentieren musste um Schadens-

ersatzforderungen zu vermeiden. Auch das von der Stadt Bochum im Jahr 2002 errichtete Kanalnetz ist von der Bonitätsverschlechterung der AIG betroffen. Die vertraglich geforderte Garantiegänzung verursacht zusätzliche Kosten und trägt zu einer nachträglichen Minimierung des erzielten Barwerts bei. Welche Transaktionen ebenfalls von der gegenwärtigen Finanzkrise betroffen sind, kann aufgrund der vereinbarten Schweigepflichten nicht abschließend beurteilt werden. Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang außerdem, dass der für Cross-border-Leasing-Geschäfte notwendige Gemeinderatsbeschluss regelmäßig auf einer rund 20 Seiten umfassenden deutschen Transaktionsbeschreibung beruht. Um die Sprachbarrieren verschiedener Ratsmitglieder zu beseitigen und um die Gefahr von Fehlvorstellungen über die Art und den Umfang des Geschäfts zu minimieren, beinhaltet die Ratsvorlage lediglich die maßgeblichen Inhalte, Konsequenzen und Risiken der Transaktion, während die Originalverträge meist in einer amerikanischen Anwaltskanzlei unter Verschluss gehalten werden. Hier offenbaren sich weitere substanzielle Nachteile: ohne die Zustimmung des US-Investors darf an der verleasten Infrastruktur kaum etwas geändert werden. Für die Stadt Wuppertal hatte dies den Effekt, dass das Verlegen eines Abwasserrohrs bei Straßenbauarbeiten zum komplizierten Rechtsgeschäft wurde, bei dem jedes Mal ein amerikanischer Jurist eingeschaltet werden musste. Wegen eines Cross-border-Leasing-Geschäfts wird für eine bereits fertig geplante Brücke in Stuttgart ein neuer Standort gesucht, weil das Bauwerk ursprünglich über einen Teil eines vermieteten Klärwerkgeländes verlaufen sollte.

Üblicherweise übernimmt die deutsche Vertragsseite ein Steuer- und Rechtsänderungsrisiko, wodurch die Kommune verpflichtet ist, den Trust im Gewährfall schadlos zu halten. Mittlerweile hat sich nach diversen Gerichts-

verfahren in den USA die Auffassung durchgesetzt, dass es sich bei den Cross-border-Leasing-Geschäften mit deutschen Kommunen um einen – milliarden schweren – Betrug am amerikanischen Steuerzahler handelt. Zentrale Bedeutung kommt dabei offenbar einem inzwischen rechtskräftigen Urteil des Bezirksgerichts „Northern District of Ohio“ zu.¹¹ Nachdem die US-Finanzämter einen ablehnenden Steuerbescheid verteilt hatten, klagten zwei US-Banken auf Schadensersatz wegen entgangener Steuervorteile. Die Klage wurde dann von dem Gericht zum Anlass genommen, die Transaktion mit dem Abfallwirtschaftsbetrieb Wuppertal GmbH auf ihre wirtschaftliche Substanz hin zu untersuchen und die Eigentümerposition des amerikanischen Trusts zu klären. In der Urteilsbegründung kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass ein Eigentümerwechsel durch einen zirkulären Geldfluss zwischen Banken und Investoren nur vorgetauscht sei und dem amerikanischen Investor deshalb auch keine abschreibungsbedingten Steurrückzahlungen zustehen. Welche Konsequenzen sich aus diesem Urteil ableiten lassen, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend geklärt werden. Aus kommunaler Sicht überwiegen jedoch zumindest aus finanzieller Sicht nach wie vor die Vorteile aus den vereinbarten Geschäften, denn bislang realisierte die deutsche Vertragsseite rund 2,7 Mrd. Euro aus diesen grenzüberschreitenden Transaktionen.

Anmerkungen

- 1 Hierzu ausführlich siehe Winkelmann, Thorsten: Cross-border-Leasing – Ein kommunales Finanzierungs-instrument, Frankfurt am Main, 2008.
- 2 „Der Bundesregierung liegen keine belastbaren Informationen darüber vor, wie viele Kommunen in den einzelnen Bundesländern Cross-Border-Leasing-Verträge abgeschlossen haben und wel-

che Infrastrukturvorhaben schwerpunktmäßig davon betroffen sind.“ http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2009/2009_006/01.html.

- 3 Ein Sendebeitrag des WDR hatte dann auch den vielsagenden Untertitel: „Nordrhein-Westfalens Kommunen im Geldrausch: Wie früher die Goldgräber zieht es heute die Stadtkämmerer nach Amerika – dort sprudeln die Millionen; vgl. Thöring, Claudia: Städte in NRW: Geldsegen aus Amerika, (Internetversion: http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/1/staedte_leasing/index.jhtml?rubrikenstyle=wirtschaft).
- 4 Bayerische Staatskanzlei: Staatsregierung zieht Konsequenzen aus Udes Rathaus-Trick: Problematischen Finanzierungsmodellen wird ein Riegel vorgeschoben, Bericht aus der Kabinettsitzung vom 3. Dezember 2002.
- 5 Vgl. Gindra, Moritz: Cross-border-Leasing USA. Grundlagen, Analysen, Praxis, Berlin 2004, S. 37.
- 6 Vgl. Wolf, Klaus: Luftfahrzeugleasing. Eine Analyse gängiger Leasingformen für Verkehrsflugzeuge unter besonderer Berücksichtigung der Strukturkrise in der Luftfahrtindustrie, Regensburg 1996; Kuipers, Robert: Steuerliche Aspekte des Cross Border Leasing, Bern 1994.
- 7 Zu der historischen Entwicklung der Cross-border-Leasinggeschäfte siehe Biagosch, Patrick; Weinand-Härer, Klaus: US-Lease-in/Lease-out Transaktionen – Alternative Finanzierungsform für die öffentliche Hand, in: Der Betrieb 20/1998, S. 7ff.
- 8 Die Frankfurter Rundschau titelte nicht ganz ohne Ironie, „US-Steuerbehörde blickt neugierig nach Sankt Augustin!“ und weiter heißt es: „In Sankt Augustin bekam ein Mitglied der Bürgerinitiative gegen ein geplantes Cross-border-Leasing mit dem städtischen Abwassersystem kürzlich Post von Susan Stanley. Die Repräsentantin des Internal Revenue Service in Berlin bat die Gegner um Kopien von Verträgen oder Stadtprotokollen. Das Motiv für das ungewöhnliche Interesse: Die Finanzbehörden seien „verpflichtet, die Verschlechterung der US-Besteuerungsgrundlage durch Förderung und Verkauf von Praktiken zur Verhinderung

- steuerlicher Belastungen zu stoppen.“
Zitat in: Jung, Werner: US-Steuerbehörde blickt neugierig nach Sankt Augustin!, in: Frankfurter Rundschau, vom 17. Januar 2004, S. 11.
- 9 Die Abbildung bildet dabei lediglich das einfache Verfahren ab, bei dem ein amerikanischer Trust Vertragspartner der deutschen Kommune ist. Um jedoch weitere steuerinduzierte Vorteile zu realisieren, gründet zumeist eine der involvierten Bank eine so genannte Special Purpose Company (SPC) auf den Cayman Islands oder den Bermudas. Die dortigen Behörden geben eine verbindliche Auskunft zu steuerrechtlichen Aspekten, welche sich über die gesamte Laufzeit der Transaktion erstreckt. Dieses Verfahren wird insbesondere im Entsorgungsbereich mit ungewissen Zusatzrisiken angewendet Vgl.: Fritz, Joachim: Aktuelle Entwicklungen bei Sonderfinanzierungen im Wege von US-Lease-Transaktionen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs („ÖPNV“), in: Kommunalwirtschaft, Heft 1 2003, S. 20 – 27; ähnlich auch Vgl.: Müller, Mathias: Transatlantische Deals mit Risiken – Trendbegriff US-Cross-Border-Leasing, in: Mitbestimmung, 5/2002, S. 62 – 64.
- 10 Dieser Treuhänder tätigt keine darüber hinausgehenden Geschäfte und kann auch keine aktiven Pflichten übernehmen, so dass der Trust nicht von gewöhnlichen Schuldnern für die Erfüllung ihrer Zahlungsverpflichtungen haftbar gemacht werden kann. Zugriffsrechte des Konkursverwalters auf das vom Investor eingesetzte Kapital verringern sich durch die Ortswahl, denn nur in den US-Bundesstaaten Delaware oder Connecticut erfolgt die Gründung des Trusts. Den dortigen Gerichten ist es nämlich untersagt, vom Trust gehaltene Rechte zur Konsolidierung der Insolvenzmasse des US-Investors heranzuziehen. Bis zum Beweis des Gegenteils bleibt es jedoch unklar, ob die dargestellten Rückschlüsse ohne Einbeziehung amerikanischer Gerichte aussagekräftig im Sinne von rechtsgültig sind.
- 11 Urteil ist abrufbar unter http://www.usdoj.gov/tax/AWG_Opinion.pdf

Das Bundeskriminalamt nach der Novelle des BKA-Gesetzes

Ein „Deutsches FBI“ oder ein neuer Akteur im Rahmen der Terrorismus-Prävention?

Martina Schlögel



Martina Schlögel

Die Novellierung des Bundeskriminalamtsgesetzes (BKAG) durch das „Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“ entfachte Ende letzten Jahres eine überaus kontroverse Diskussion in Politik und Medien.

Ein generelles Problem, das die Terrorismusbekämpfung seit dem Jahr 2001 aufwirft, ist, dass die tradierten Mittel des Rechtsstaats, die primär auf einen nachträglichen Rechtsschutz des Bürgers ausgelegt sind, angesichts der hohen Opferzahlen, die bei terroristischen Anschlägen drohen, und in Anbetracht der Tatsache, dass eine hohe Strafandrohung einen potentiellen Selbstmordattentäter unbeeindruckt lassen wird, als für den Schutz der Bürger nicht mehr ausreichend erachtet werden.

So findet seit den Anschlägen von New York im September 2001 in vielen westlichen Demokratien ein beispielloser Umbau der Rechtsordnungen statt, um durch eine Ausdehnung polizeilicher und geheimdienstlicher Tätigkeiten in das Vorfeld der Gefahr und sogar in das Vorfeld der Entstehung von Gefahren hinein, terroristischen Anschlägen entgegenwirken zu können. Dieser Umbau kollidiert in Deutschland immer wieder mit Verfassungsprinzipien wie dem Schutz der Menschenwürde¹, dem

Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung² und dem Trennungsgesetz von polizeilicher und geheimdienstlicher Tätigkeit, dessen Verfassungsrang allerdings umstritten ist. Nur vor diesem Hintergrund können die Novelle des BKA-Gesetzes und die entstandene Kontroverse richtig beurteilt werden.

Um die Vehemenz der Debatte nachvollziehen zu können, hilft zudem ein kurzer Blick auf die Entstehungsgeschichte der Behörde und die ihr ursprünglich zugedachten Aufgaben. Das Bundeskriminalamt wurde am 8. März 1951 mit dem BKA-Gesetz gegründet, als der Aufbau der Polizeien auf Länderebene seitens der Alliierten bereits weitestgehend abgeschlossen war. Dem BKA wurde die Aufgabe übertragen, als Zentralstelle relevante Informationen der Landeskriminalämter zu sammeln, auszuwerten und mit den Landeskriminalämtern auszutauschen. Eine eigene Strafermittlungstätigkeit sollte nur ausnahmsweise möglich sein, wenn die Länder darum ersuchen oder der Bundesinnenminister dies anordnen würde.

Als Reaktion auf den Linksterrorismus, der Ende der 1960er und in den 1970er Jahren zu einem bestimmenden Thema der deutschen Innenpolitik wur-

de, wurde mit dem Ausbau des BKA begonnen. Durch eine Gesetzesnovelle im Jahre 1969 wurde der Generalbundesanwalt dazu ermächtigt, das BKA mit polizeilichen Ermittlungen zu beauftragen, und im Jahre 1973 wurde die Zuständigkeit des BKA auf international organisierte Rauschgift-, Waffen- oder Falschgelddelikte und auf terroristische Anschläge gegen Verfassungsorgane des Bundes ausgeweitet (Lisken/Lange 2000: 152f.). Das BKA wuchs von ursprünglich 482 Mitarbeitern im Jahre 1955 auf 3.339 Mitarbeiter im Jahre 1980 an. Während in den 1980er Jahren der Fokus des BKA auf dessen technisch-organisatorische Modernisierung gerichtet war, hatten in den 1990er Jahren die deutsche Wiedervereinigung und die Forcierung der polizeilichen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene weitere Auswirkungen auf die Arbeit und die Struktur des BKA.

Seit seiner Gründung hat sich das BKA also grundlegend gewandelt: von einer reinen Informations-, Kommunikations- und Koordinationsstelle hin zur wichtigsten kriminalpolizeilichen Behörde im System der Inneren Sicherheit in Deutschland (Lisken/Lange 2000: 165). Dieser Wandel steht auch für eine Entwicklung hin zu einer eigenständigen Polizeihoheit des Bundes, die mit der Polizeihoheit der Länder im föderalen System – die ihrerseits eine Macht begrenzende Funktion erfüllen soll – in Konflikt gerät.

Gang der Gesetzgebung

Am 4. Juni 2008 beschloss das Bundeskabinett eine Novelle des BKA-Gesetzes. Im Rahmen der 73. Sitzung des Innenausschusses fand am 15. September 2008 eine öffentliche Sachverständigenanhörung zu dem BKA-Gesetzesentwurf (BT-Drs. 16/9588) der Fraktionen von CDU/CSU und SPD statt. Gehört wurden unter anderem Jörg

Ziercke, der amtierende Präsident des Bundeskriminalamtes, Fredrik Roggan, der stellvertretende Vorsitzende der Humanistischen Union³, der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und mehrere Hochschullehrer. Die Liste der Themenkomplexe, die in der Anhörung behandelt wurden, weist den Weg zu den kritischen Punkten des Gesetzes. Bei den übergreifenden Regelungsaspekten waren dies Fragen des Kernbereichsschutzes, der Eilfallkompetenz, der Anforderungen an die richterliche Entscheidungsfindung und der Evaluation und Befristung des Gesetzes. Bei den konkreten Maßnahmen wurden insbesondere die Online-Durchsuchung und die Quellen-Telekommunikationsüberwachung (Quellen-TKÜ)⁴ unter dem Aspekt des Kernbereichsschutzes erörtert. Schließlich waren die im Entwurf vorgesehenen Befugnisse des Bundeskriminalamts zur Telekommunikationsüberwachung (TKÜ), zur Wohnraumüberwachung, zur Rasterfahndung und zur Informationsübermittlung Teil der Agenda. Die Bewertung der Novelle durch die Expertenrunde fiel unterschiedlich aus. Während die Praktiker und manche Vertreter der Wissenschaft den Entwurf für verfassungsrechtlich unbedenklich hielten, beklagten der Vertreter der Humanistischen Union und Martin Kutscha einen tief greifenden Eingriff in das Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern, eine Missachtung höchstrichterlicher Vorgaben bei der Ausgestaltung von Rasterfahndung und Online-Durchsuchung und zu unspezifische Regelungen zur Datenübermittlung durch das BKA im internationalen Bereich.

Dennoch stimmte der Innenausschuss am 11.11.2008 für das BKA-Gesetz, und am 13.11.2008 sprach sich der Bundestag mit großer Mehrheit für die Erweiterung der Befugnisse des BKA zur Abwehr der Gefahren durch den internationalen Terrorismus aus. Noch am selben Tag kündigten Politiker der Opposition ihren Widerstand gegen die Novelle an.

Im Rahmen des SPD-Landesparteitages vom 16.1.2008 im sächsischen Burgstädt wurde aufgrund einer Initiative der Jusos ein Antrag beschlossen, der u.a. die strikte Ablehnung der Online-Durchsuchung enthielt. Durch diesen Antrag sah sich die sächsische SPD dazu gezwungen, im Bundesrat gegen die Novelle des BKA-Gesetzes zu stimmen. Bis zur tatsächlichen Abstimmung im Bundesrat schlossen sich noch weitere Länder mit sozialdemokratischem Innenminister diesem Vorhaben an: Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz. Somit wurde das Gesetz bei der Abstimmung im Bundesrat am 28.11.2008 gestoppt und die Anrufung des Vermittlungsausschusses erforderlich.

Als der Bundesinnenminister als Reaktion auf die zu erwartende ablehnende Entscheidung des Bundesrates den Vorschlag machte, den Abstimmungsmodus im Bundesrat zu verändern, drohte die Kontroverse über das BKA-Gesetz zu eskalieren. Schäuble schlug vor, dass in Zukunft nur noch die Ja- und Nein-Stimmen gegenübergestellt und Enthaltungen nicht mehr als Nein gewertet werden sollten⁵. Unterstützung erhielt Schäuble von SPD-Fraktionsvize Fritz Rudolf Körper. Die Grünen-Politikerin Renate Künast forderte daraufhin Schäubles Rücktritt: „Dieser Minister hat entweder die Demokratie nicht verstanden, oder er will sie abschaffen. In beiden Fällen ist er als Innenminister untragbar“⁶. Der Streit um die Änderung der Abstimmungsregeln im Bundesrat kann wohl als Tiefpunkt der Debatte um das BKA-Gesetz bezeichnet werden.

Dennoch konnte im Vermittlungsausschuss am 17.12.2008 folgende Einigung erzielt werden: Die Eilfallkompetenz des BKA-Präsidenten für die Anordnung der Online-Durchsuchung in § 20k V BKAG wurde ersatzlos gestrichen, die Kernbereichskontrolle des bei der Online-Durchsuchung gewonnenen Materials wurde unter die Sach-

leitung des die Maßnahme anordnenden Gerichts gestellt (§ 20k VII S. 3 BKAG) und schließlich wurde klargestellt, dass das BKA nur in den aufgelisteten Fällen zur Verhütung von Straftaten zuständig sei.

Am 19.12.2008 wurde das geänderte BKA-Gesetz im Bundestag und im Bundesrat beschlossen, wobei es mit einer denkbar knappen Mehrheit von 35 zu 34 Stimmen im Bundesrat angenommen wurde.

Die Zuständigkeit des Bundes für die Abwehr terroristischer Gefahren

Der Grundstein für die erfolgte Erweiterung der Kompetenzen des BKA wurde durch die im Juni und Juli 2006 verabschiedete Föderalismusreform gelegt, die die Verteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern erheblich modifiziert hatte. Der durch die Föderalismusreform neu ins Grundgesetz aufgenommene Art. 73 I Nr. 9a GG ermächtigt den Bund in drei eng umgrenzten Fällen zur „Abwehr von Gefahren durch das Bundeskriminalpolizeiamt“, nämlich bei Vorliegen einer länderübergreifenden Gefahr, wenn die Zuständigkeit einer Landesbehörde nicht erkennbar ist, oder wenn die oberste Landesbehörde um eine Übernahme durch das BKA ersucht.

Problematisch erscheint in diesem Kontext jedoch der neu eingefügte § 4a I 2 BKAG, nach dem das BKA in den in Satz 1 der Norm genannten Fällen auch Straftaten „verhüten“ könne. Damit würde das BKA nicht nur (konkrete) Gefahren des internationalen Terrorismus abwehren, sondern auch im Rahmen vorbeugender Verbrechensbekämpfung tätig werden. Fredrik Roggan vertritt in seiner Stellungnahme⁷ im Rahmen der Expertenanhörung die Ansicht, dass die vorbeugende Verbre-

chensbekämpfung gerade kein Unterfall der Gefahrenabwehr sei, und dem Bund daher in den Fällen, in denen das BKA-Gesetz keine konkrete Gefahr für einen Eingriff des BKA voraussetzt, die Gesetzgebungskompetenz fehlen würde.

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung ergreift auf ihrer Internetseite in einem Beitrag Partei für die Befürworter der Aufgabenerweiterung des BKA:

„Einige Landesregierungen scheinen inzwischen vergessen zu haben, dass ihre Polizei allein nicht imstande wäre, Terroranschläge zu verhindern, die beispielsweise in Waziristan geplant, mit Sprengstoff und Zündern aus Syrien oder Serbien vorbereitet und von deutschen Konvertiten und türkischen Einwanderern aus Neu-Ulm oder Langen ausgeführt werden könnten. Die Ermittlungen gegen vierzig oder fünfzig Verdächtige einer mutmaßlichen Terrorzelle in Baden-Württemberg zeigten im vergangenen Jahr, wie rasch selbst große Landeskriminalämter an die Grenzen ihrer technischen und personellen Möglichkeiten stoßen“⁸.

Die Frage, ob die Erweiterung der Befugnisse des BKA durch das neue BKA-Gesetz mit der Verfassung zu vereinbaren ist, konnte bislang nicht abschließend geklärt werden.

Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung

Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung⁹ wird vom Bundesverfassungsgericht direkt aus der Menschenwürdegarantie des Art. 1 I GG abgeleitet. Das Bekenntnis zur unantastbaren Würde des Menschen verlangt vom Staat, dass dieser den letzten Rückzugsraum des Bürgers – den Kernbereich seiner Privatheit – unbedingt respektiert, absolut schützt und deshalb unter keinen Bedingungen in diesen Bereich eindringt.

In der Novelle des BKA-Gesetzes finden sich mehrere Regelungen zum Kernbereichsschutz, die im Kontext der

jeweils normierten Maßnahme verortet sind, und die eine unterschiedliche Reichweite haben. Zudem wurde bei einigen Maßnahmen ganz auf den Kernbereichsschutz verzichtet, etwa für einige Maßnahmen verdeckter Informationsgewinnung.

Gerade diese Vorgehensweise des Gesetzgebers wird als unzureichend bemängelt, da hierin ein Versäumnis der Bundesregierung gesehen wird, eine grundrechtliche Schutzgewähr zu normieren, die für alle Lebensbereiche gleichermaßen gilt (Baum/Schantz 2008: 137). So regte der ehemalige Bundesinnenminister Gerhart Baum schon im Vorfeld an, den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung einheitlich – quasi „vor die Klammer gezogen“ – zu regeln (Baum/Schantz 2008: 137).

Der Bundesminister des Inneren, Wolfgang Schäuble, nahm schon vor der jüngsten Debatte zur BKAG-Novelle Stellung zu den Kollisionen zwischen Verfassungsrecht und Sicherheitspolitik. Schäuble erklärte, er würde die Vorstellung des Bundesverfassungsgerichts, dass es einen absolut geschützten Bereich individuell-persönlicher Lebensgestaltung geben müsse, teilen. Zudem betonte er, dass Kernbereichsinformationen für Ermittlungsbehörden ohnehin bedeutungslos wären, da es den Ermittlungsbehörden um kriminelle Organisationen und begangene oder bevorstehende Straftaten ginge (Schäuble 2007: 211). Die Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht jedoch in seiner Entscheidung zur Wohnraumüberwachung gemacht hätte, führten „zu dem Problem, dass derjenige, der seine staatliche Überwachung befürchten muss, die Ermittlungsbehörden in der Hand hat, indem er brisante Äußerungen in einen intimen Kontext packt. [...] Dass der Schutz von strafprozessual völlig bedeutungslosen Informationen verhindert, strafrechtlich relevante Erkenntnisse zu erlangen, kann nicht richtig sein. Der erforderliche Persönlichkeitsschutz würde hier auch durch das Gebot

nachträglicher Löschung erreicht“ (Schäuble 2007: 212).

Diese Position des Bundesinnenministers offenbart eine stark ergebnisorientierte Herangehensweise, indem sie der Verhinderung terroristischer Anschläge – auch zu Lasten verfassungsrechtlicher Garantien – den Vorrang gibt, und macht zugleich deutlich, wie abhängig die Frage des Schutzes eines Kernbereichs des Privaten von der Interpretation des jeweiligen sicherheitspolitischen Akteurs ist – eine Situation, die mit dem Absolutheitsanspruch der Menschenwürdegarantie des Art. 1 I GG nicht in Einklang zu bringen ist.

Konkret entfachten sich Kontroversen an der Frage, ob es dem Kernbereichsschutz im Rahmen der Online-Durchsuchung genüge täte, wenn zwei Beamte des BKA, von denen einer die Befähigung zum Richteramt besitzt, das durch eine Maßnahme gewonnene Material durchsehen, ob in ihm kernbereichsrelevante Informationen enthalten sind. Im Zweifel sollten die BKA-Beamten in einem zweiten Schritt das Material einem Richter vorlegen (vgl. § 20k VII des Entwurfs, BKA-E).

Problematisch an dieser Regelung sind in primär zwei Aspekte: Zum einen wird stillschweigend akzeptiert, dass durch eine Maßnahme des BKA der Kernbereich privater Lebensgestaltung verletzt wird, zum anderen scheint es problematisch, in der ersten Stufe der Durchsicht allein zwei BKA-Mitarbeiter mit der Entscheidung zu betrauen, ob bestimmte Inhalte dem Kernbereichsschutz unterfallen. Im Vermittlungsausschuss einigten sich die Parteien dahingehend, dass erhobene Daten – in einem einstufigen Verfahren – unter der Sachleitung des anordnenden Gerichts vom (weisungsfreien) Datenschutzbeauftragten des BKA und zwei weiteren BKA-Beamten, von denen einer die Befähigung zum Richteramt haben muss, auf kernbereichsrelevante Inhalte durchzusehen sind (§ 20k VII 3 BKAG).

Die Online-Durchsuchung

Der Begriff Online-Durchsuchung ist in gewisser Weise irreführend, da es sich nicht um eine Maßnahme der Durchsuchung im Sinne der §§ 102ff. StPO handelt, sondern um die Anwendung speziell zur Ausforschung von Daten entwickelter Softwareprogramme („Trojanische Pferde“), die von Polizei oder Nachrichtendiensten über das Internet in einen bestimmten Computer eingeschleust werden können (Kutscha 2007: 1169). Diese „Spionageprogramme“ agieren ohne Wissen des Computernutzers und dienen der Ausspähung der auf der Festplatte gespeicherten Daten und anderer Anwendungen, wie etwa der Internet-Nutzung, oder dem Versenden von E-Mails.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen seines Urteils vom 27.2.2008 bereits ausführlich zur Online-Durchsuchung Stellung genommen. Da im Rahmen des Urteils über die Verfassungsbeschwerde gegen das reformierte Verfassungsschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen das Gericht in seiner Entscheidung zum zweiten Mal seit seinem Bestehen ein neues Grundrecht geschaffen hatte, war diese Entscheidung ein Meilenstein in der Rechtsprechung des Gerichts und fand eine breite Aufnahme in Politik, Wissenschaft und Medien. Das neu geschaffene Recht auf die „Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“ wird von den Richtern aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 I und Art. 1 I GG abgeleitet. Dieses Recht darf nur dann eingeschränkt werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Gefahr vorliegt für Leib, Leben oder Freiheit einer Person, oder solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlage oder den Bestand des Staates oder die Grundlage der Existenz der Menschen berührt. In § 20k BKAG-E wurde diese Passage der Urteilsbegründung exakt

übernommen. Problematisch an dieser Vorgehensweise des Gesetzgebers ist zum einen, dass die Karlsruher Richter damit die äußerste verfassungsrechtliche Grenzlinie markieren wollten, die der Gesetzgeber einzuhalten habe¹⁰, zum anderen, dass „Güter der Allgemeinheit“ im Rahmen des § 20k ein zu vager Begriff ist, als dass er dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit (BVerfGE 110, 33, 53f.) genügen könnte.

Befürworter der Onlinedurchsuchung durch das BKA begründen ihre Auffassung mit der enorm gestiegenen Bedeutung des Internets für die Persönlichkeitsentfaltung, mit der auch die Bedeutungssteigerung der Gefährdungspotentiale korrespondiere. Neben vielen anderen vor allem von Privaten ausgehenden Gefährdungen ermöglicht das Internet auch den staatlichen Zugriff auf die vom Bürger genutzten technischen Ressourcen, die seine mit der Internet-Nutzung verbundenen, aber auch alle sonst dort abgelegten Daten erfassen (Eifert 2008: 521).

BKA-Präsident Ziercke betonte in seiner Stellungnahme, „das Internet und die Nutzung des Computers als Speichermedium können herkömmliche Gefahrenabwehrmaßnahmen gänzlich ins Leere laufen lassen: Verschlüsselungstechniken verhindern den Zugriff auf gefährdungsrelevante Informationen auf der Festplatte des Computers und damit eine zeitnahe Gefahrenabwehr. Verschlüsselung schafft Räume abgeschotteter Täterkommunikation. Ohne eine Anpassung der polizeilichen Instrumentarien wird eine wirksame Gefahrenabwehr zukünftig erheblich erschwert oder gar nicht möglich sein“¹¹.

Ausblick

Weitere kontrovers diskutierte Aspekte der BKA-Novelle, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, sind die

Regelungen zur Rasterfahndung, zum Schutz von Vertrauenspersonen (wie etwa Geistliche, Abgeordnete, Strafverteidiger, aber auch Ärzte oder Rechtsanwälte) und die Regelungen über die Datenverwendung und Datenübermittlung an andere Behörden. Bereits bei den drei oben exemplarisch erläuterten Bereichen – der Frage der gesetzgeberischen Zuständigkeit des Bundes, dem Kernbereichsschutz und der Online-Durchsuchung – wird jedoch deutlich, wie stark das BKA-Gesetz polarisiert. Es spaltet Akteure in Praxis, Politik und Wissenschaft in Befürworter und Gegner der jüngst erfolgten Befugnisserweiterung.

Alexander Roßnagel wies aus Anlass der Debatte um die Online-Durchsuchung auf drei generelle Dilemmata des Sicherheitsgesetzgebers in Bezug auf den praktischen Grundrechtsschutz vor dem Hintergrund technischer Entwicklung hin (Roßnagel 2007: 229): Erstens auf das Dilemma der Dringlichkeit des Konkreten und Aktuellen, da sich durch die unterschiedliche Risikostruktur die Bekämpfung konkreter und aktueller Risiken in der Abwägung beinahe immer gegen den Schutz vor abstrakten, langfristigen, schleichenden oder latenten Risiken durchsetzt, also etwa der Hinweis auf einen drohenden Terroranschlag gegen die schleichenden Bedenken vor einer Ausweitung staatlicher Befugnisse für Eingriffe in die Freiheitsrechte. Zum zweiten auf das Dilemma der selbständigen Ausweitung abstrakter Eingriffsbefugnisse, wenn die Informations- und Kommunikationstechnik und ihre Anwendungen fortentwickelt und genutzt werden. Und drittens auf das Dilemma, dass jeder technische Fortschritt nicht nur die Nützlichkeit der Informations- und Kommunikationstechnik erhöht, sondern zugleich auch die Überwachungsinfrastruktur verbessert.

Diese Dilemmata findet man in der Debatte über das BKA-Gesetz wieder. Die Dringlichkeit des Aktuellen und des akuten Risikos scheint stärker zu

sein als die Bedenken derer, die auf den Schutz der Verfassung pochen, und auch der Zwang, mit der technischen Entwicklung „Schritt zu halten“, lässt sich an der BKA-Novelle erkennen.

Nach der aktuellen Fassung des BKA-Gesetzes darf das BKA künftig auch bei Terrorverdacht vorbeugend tätig werden. So können Verdächtige zur Abwehr einer dringenden Gefahr überwacht, ihre Wohnung abgehört und Computer heimlich ausgespäht werden. Abgesehen von der Ankündigung einiger Mitglieder der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Verfassungsbeschwerde gegen Regelungen des BKA-Gesetzes in Karlsruhe zu erheben, plant auch der ehemalige Bundesinnenminister Gerhart Baum (FDP) zusammen mit seinem Parteikollegen Burkhard Hirsch den „Gang nach Karlsruhe“. Sollten sich die Verfassungsbeschwerden als zulässig erweisen, so ist eine weitere Aufsehen erregende Entscheidung in der 2004 mit dem „Großen Lauschangriff“ begonnenen Serie höchstrichterlicher Judikatur zu Grenzfragen auf dem Gebiet des Rechts der Inneren Sicherheit zu erwarten. Für die Vielzahl der offenen verfassungsrechtlichen Fragen im Rahmen der Novelle zum BKA-Gesetz wäre eine höchstrichterliche Entscheidung wünschenswert.

Anmerkungen

- 1 Das Bundesverfassungsgericht entschied in seinem Urteil zum Luftsicherheitsgesetz, dass der Abschuss einer von Terroristen gekaperten Passagiermaschine, die als „Waffe“ gegen eine Vielzahl anderer Menschen eingesetzt werden soll, gegen Art. 1 I GG verstoßen würde (BVerfGE 115, 118, 153).
- 2 Vgl. Urteil zum „Großen Lauschangriff“ (BVerfGE 109, 279), Beschluss zum Zollfahndungsdienstgesetz (1 BvR 2721/05) und das Urteil zur Online-Durchsuchung (1 BvR 370/07; 1 BvR 595/07).
- 3 Die Humanistische Union e.V. ist die älteste Bürgerrechtsorganisation Deutschlands.
- 4 Unter Quellen-Telekommunikationsüberwachung ist der Zugriff auf informationstechnische Systeme zu verstehen, der zur Überwachung laufender Kommunikation erfolgt, die mittels eines informationstechnischen Systems durchgeführt wird und nicht während des Übermittlungsvorgangs überwacht werden kann, wie etwa verschlüsselte E-Mails oder Internettelefonie (Baum/Schantz 2008: 138).
- 5 Vgl. <http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E441A3E16F38546B9BD9E69765FB9733F~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Stand Februar 2009).
- 6 <http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E441A3E16F38546B9BD9E69765FB9733F~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Stand Februar 2009).
- 7 Vgl. die Stellungnahme von Dr. Fredrik Roggan, stellvertretender Vorsitzender der Humanistischen Union, Berlin: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung15/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_02.pdf (Stand Februar 2009).
- 8 <http://www.faz.net/s/Rub7FC5BF30C45B402F96E964EF8CE790E1/Doc~EF814C9F8C19442C883BB9CE15F260EF8~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Stand Februar 2009).
- 9 Dieser Schutzbereich ergibt sich aus der „Tagebuch-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts und wurde jüngst in der Entscheidung zur Online-Durchsuchung (BVerfG, NJW 2008, 822, 833) wieder bekräftigt.
- 10 Vgl. die Stellungnahme von Martin Kutscha, Professor an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege in Berlin, http://www.bundestag.de/Ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung15/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_04.pdf (Stand Februar 2009).
- 11 Stellungnahme von Jörg Ziercke, Präsident des Bundeskriminalamts, Wiesbaden: http://www.bundestag.de/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung15/Stellungnahmen_SV/

Stellungnahme_07.pdf (Stand Februar 2009).

Literatur

- Baum, Gerhart/ Schantz, Peter (2008): Die Novelle des BKA-Gesetzes. Eine rechtspolitische und verfassungsrechtliche Kritik. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, 7/2008, S. 137-140.
- Eifert, Martin (2008): Informationelle Selbstbestimmung im Internet. Das Bundesverfassungsgericht und die Online-Durchsuchungen. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 5/2008, S. 521-523.
- Kutscha, Martin (2007): Verdeckte „Online-Durchsuchung“ und Unverletzlichkeit der Wohnung. In: Neue Juristische Wochenschrift 17/2007, 1169-1172.
- Lisken, Hans/ Lange, Hans-Jürgen (2000): Die Polizeien des Bundes. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen, S. 151-166.
- Roßnagel, Alexander (2007): Verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Fragen der Online-Durchsuchung. In: Deutsche Richterzeitung 8/2007, S. 229-230.
- Schäuble, Wolfgang (2007): Aktuelle Sicherheitspolitik im Lichte des Verfassungsrechts. In: Zeitschrift für Rechtspolitik 7/2007, S. 210-213.

Die Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 und ihre Relevanz für die Gegenwart

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann
Hartwich

Am Ende des Jahres 2008 überstürzten sich die wirtschaftlichen Horrormeldungen. Dabei schälte sich mehr und mehr ein Begriff heraus, der stärker schien als Finanzkrise, Bankenkrise, Börsenkrise, Autokrise: Die „Weltwirtschaftskrise“. In der Wirtschaftsgeschichte gibt es diesen Begriff. Er beschreibt die „Große Depression“, die 1929 mit einem gewaltigen Börsen-Crash begann und als Deflationsspirale in den folgenden Jahren auch die wichtigsten europäischen Industriestaaten erfasste. Seitdem gibt es „die“ Weltwirtschaftskrise. Es liegt nahe, die heutige Begriffswahl genauer unter die Lupe zu nehmen und Krisenausbruch, Krisenentwicklung und Krisenbefund sowie das weltwirtschaftliche Bedingungsfeld der Krisen zu vergleichen.

Die Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1932 – eine Skizze

Der erste Weltkrieg hatte die 1913 bestehende Arbeitsteilung zwischen den Industriestaaten in West- und Mitteleuropa und der übrigen Welt zerstört. Die Ausdehnung der landwirtschaftlichen Produktion in den überseeischen Gebieten und in Argentinien verhinderte

nach dem Krieg eine Normalisierung der europäischen Agrarproduktion, und so bestand seit Mitte der zwanziger Jahre eine Agrarkrise. Auch die industrielle Produktion hatte in Australien und Neuseeland, Indien und den großen Staaten Südamerikas Fortschritte gemacht, so dass die Europäer nicht einfach ihre frühere Stellung wieder einnehmen konnten.

Vor allem waren die USA in jeder Beziehung aufgestiegen. Sie waren vom Schuldner- zum großen Gläubigerland geworden, verweigerten sich aber wirtschaftlich wie politisch jeder engeren internationalen Kooperation.

Großbritannien litt am stärksten unter dem weltwirtschaftlichen Strukturwandel. Die einst unbestrittene Leitfunktion des englischen Pfundes im Weltwährungssystem war verloren. Der Dollar war zur zweiten Leitwährung geworden. Während die Engländer die früheren wirtschaftlichen Verknüpfungen wieder herzustellen versuchten, sammelten die Franzosen erhebliche Goldreserven, ohne dass sie damit eine stärkere wirtschaftliche Aktivität nach außen entwickelten. Frankreich war wirtschaftlich noch stark traditionell strukturiert, ohne eine bedeutende Dynamik seiner Ökonomie, aber mit machtpolitisch strengem Blick auf Deutsch-

land und die unnachsichtige Einforderung der Reparationszahlungen.

Deutschland erlebte nach Inflation und Währungsstabilisierung mit ausländischer Hilfe (Dawes-Plan) 1923/24 zunächst stockend und dann eindrucksvoll eine kurzfristige Hochkonjunktur 1928/29. Gestützt wurde diese Entwicklung bis zum Ausbruch der Weltwirtschaftskrise durch reichlich einfließendes Investitionskapital aus dem Ausland. Damit wurde zugleich die Belastung Deutschlands durch Aufbringung und Transfer der ihm auferlegten Reparationszahlungen weitgehend kompensiert

Auch im monetären Bereich gab es keine funktionierende Kooperation. Die USA engagierten sich zwar mit umfangreichen Auslandsanleihen in Europa. In Deutschland wurden die kurzfristigen Anleihen und Kredite in der Regel langfristig angelegt. Die USA waren somit zwar eine Art Weltbankier, aber sie waren dies nicht in systematischer Art und Weise. Klar war, dass die Auslandskredite die Deutschen in Stand setzten, die Reparationen jährlich in Devisen zu transferieren. Aber ein System war daraus nicht entwickelt worden.

Als die Krise im Oktober 1929 mit dem Börsencrash in den USA begann, fielen diese bald als Weltbankier weitgehend aus. Kurzfristiges Auslandskapital, das häufig langfristig in Deutschland angelegt worden war, wurde zurückgezogen. Die Franzosen hätten mit ihren Goldreserven als Kreditgeber einspringen können. Aber es gab keine Verständigung zwischen Frankreich und Deutschland. Denn Deutschland wollte die Reparationslast beenden und nicht weiter abtragen. Reichskanzler Brüning, der in der Krise von Frühjahr 1930 zwei Jahre lang auf der Grundlage des Notverordnungsrechts des Reichspräsidenten (Art. 48) regierte, wollte sogar mit der Krise „beweisen“, dass Deutschland diese Belastung nicht tragen könne.

Dies alles heißt im Ergebnis, es gab keine internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Neben den nationalen Egoismen bestanden zwischen den drei großen Volkswirtschaften in Europa Feindschaft und Misstrauen, die auch kurzfristige Übereinkommen und wechselseitige Hilfen verhinderten.

Die Krise selbst begann am 24. Oktober 1929 mit massiven Kurseinbrüchen an der New Yorker Börse. Bis zum 29. Oktober lagen die Verluste bei 50 Milliarden Dollar. Banken schlossen als Reaktion auf den Massenansturm des verunsicherten Publikums. Hintergrund des plötzlichen Einbruchs waren Spekulationen in der Zeit der Prosperity, die die Kurse in z.T. unbekannte Höhen getrieben hatten. Die weltwirtschaftlichen Folgen waren die bereits genannten Abzüge kurzfristiger Kredite aus Deutschland und Europa. Der internationale Kredit- und Zahlungsmechanismus wurde empfindlich getroffen. Verunsicherung, Misstrauen und Panik begannen, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu beherrschen.

1930 entwickelte sich dann die Krise als allgemeine Produktions- und Absatzkrise. Rasch kam es zu einer gefährlichen „Deflationsspirale“: Fehlender Absatz führte zur Verringerung der Produktion und zur Entlassung von Arbeitskräften. Dies wiederum schmälerte den Absatz weiter. Weitere Produktionsverringern und Arbeitskräfteentlassungen waren die Folge.

Diese Art der Krise war also durch eine Kontraktion aller wirtschaftlichen Prozesse gekennzeichnet: Rückläufige Produktion, Rückgang der Investitionen, der Konsumtion, des Volkseinkommens, der Preise (weniger der Kartellpreise), der Löhne, Gewinne, Einkommen aller Art und der Steuereinnahmen. Verbunden war dies alles mit einer deflatorischen Wertsteigerung der nationalen Währung, Kontraktion also auch des Geldvolumens. „Ein unheilvoller circulus vitiosus kam in Gang, in dem sich nachlassende Gewinne, rück-

gängige Investitionen, ausfallende Nachfrage, stürzende Preise, Produktionseinschränkungen und Betriebsstilllegungen in Verbindung mit Massenentlassungen von Arbeitern und Angestellten zu einem unheilvollen Kreislauf verschlangen, ohne dass irgendwo ein Ende abzusehen gewesen wäre.“ (Kroll)

Die damals wichtigsten Industriestaaten suchten jeweils hektisch nach eigenständigen Lösungen für ihre Länder, wobei keine Rücksicht auf mögliche Auswirkungen auf Nachbarn genommen wurde. Die deutsche Regierung unter Reichskanzler Brüning (1930-1933) antwortete mit einer „Deflationspolitik“. Er setzte mit Hilfe von „Notverordnungen“ des Reichspräsidenten die „Anpassung“ auch des Staates und seines Apparats an die Abwärtsentwicklung durch. Er betrieb also bewusst eine prozyklische Konjunkturpolitik. Er verfügte Lohn- und Gehaltskürzungen in allen öffentlichen Bereichen und griff über das Schlichtungswesen auch in die Lohntarife ein. Er nannte dies die „Anpassung des Staates, d.h. aller staatlicher Leistungen, an die Armut der Nation“.

Damit wurde staatlicherseits die Deflation vertieft, statt sie zu bekämpfen. Millionen von Arbeitnehmern erhielten für immer kürzere Zeiträume Arbeitslosenunterstützung und anschließend minimale Unterstützungen aus der Krisenfürsorge bzw. von kommunalen Wohlfahrtseinrichtungen. Im Januar 1932 gab es 6,2 Mill. verfügbare Arbeitssuchende bei den Arbeitsämtern. Mangels Nachfrage reduzierte sich das wirtschaftliche Leben fast bis zur Bewegungslosigkeit. Der Index der industriellen Produktion, 1928 = 100, lag 1932 bei 54. (Zahlen nach Hartwich, 1967). Das Volkseinkommen sank von 73,4 auf 45,3 Mrd. RM. Dies alles bereitete den Boden für eine wachsende Radikalisierung des politischen Lebens, das Erstarken der NSDAP und der Kommunisten und schließlich Hitlers „Machtergreifung“. Die „Deflationspolitik“ hatte das

wirtschaftliche Elend in Form des Schrumpfens des Volkseinkommens und von Massenarbeitslosigkeit entscheidend befördert.

Der zentrale Grund Brünings für die Hinnahme dieser Folgen war, dass er die endgültige Aufgabe der Reparationsforderungen der Alliierten gegenüber Deutschland erzwingen wollte, indem er dem Ausland die Zahlungsunfähigkeit des Landes bewies. Überdies glaubte Brüning, dass die Inflationsschuld nach der verheerenden Inflation von 1923, also erst sieben Jahre zuvor, so tief im Volk verwurzelt sei, dass keine kreditfinanzierte Ankurbelungspolitik akzeptiert würde.

Die USA hatten seit dem Börsencrash von 1929 eine ähnliche wirtschaftliche Deflationsspirale in die Depression durchgemacht wie Deutschland. Auch in den USA versuchte der amtierende Präsident Hoover, den wirtschaftlichen Abschwung mit klassischen Mitteln, also vor allem mit einer Zurückhaltung des Staates, abzubremsen. Es misslang. Im Jahr der Präsidentschaftswahl 1932 wurden etwa 15 Millionen Arbeitslose gezählt. Das Verhältnis zur Gesamtbevölkerung war ähnlich wie in Deutschland. Für sie gab es aber keine den deutschen Verhältnissen vergleichbare Staatshilfen. Die industrielle Produktion lag wie in Deutschland bei 54 % derjenigen von 1929.

Mit Franklin D. Roosevelt löste 1933 ein neuer Messias das alte System unter Hoover ab. Er begann mit dem „New Deal“, eine neue Politik der Krisenbekämpfung mittels staatlicher Eingriffe, die für die USA revolutionierend wirkten. Im Kern waren neben den konkreten Arbeitsbeschaffungsprojekten die regulierenden Gesetze für Banken, Währung und Kreditwesen, für die Landwirtschaft, für Grundstückshandel und Bauwirtschaft, Eisenbahn, Schifffahrt, Arbeitsmarkt, öffentliche Fürsorge, Arbeitslosenversicherung und Altersversorgung eher die Etablierung neuer Ordnungs- und Strukturformen öffentli-

cher Bindung. Die Arbeitsrechtsreform brachte das gesetzlich gesicherte Koalitionsrecht. Hinzu kam die Einführung von staatlichen Regulierungsbehörden, wie z.B. die berühmte Tennessee Valley Authority nach dem Tennessee Valley Development Act von 1933 und 1935. Dies waren im engeren Sinne keine Konjunkturprogramme. Aber sie ermöglichten den wirtschaftlichen Aufschwung „Konjunktur durch Staatsintervention“.

Die Kaufkraft der breiten Masse wurde zum konjunkturbestimmenden Faktor. Hohe kreditfinanzierte Staatsausgaben folgten dem keynesianischen Modell des deficit spending. Darin ähnelten sich die konjunkturpolitischen Maßnahmen in den USA und in Deutschland nach der nationalsozialistischen Machtergreifung von 1933.

Großbritannien fing eine Vertiefung der Deflationsspirale bereits ab 1931 auf. Die Abkehr vom Goldstandard und die Freigabe des Pfund Sterling 1931 verschafften der englischen Wirtschaft Luft, ohne deswegen schon als Konjunkturprogramm gelten zu können. Es war gewissermaßen der klassische Weg, nämlich der einer Krisenbekämpfung durch Marktöffnungen und Liberalisierungen.

Frankreich hingegen verharrte bei seiner Thesaurierungspolitik. Die hohen Goldreserven wurden nicht genutzt, weder national noch international, um der Wirtschaft die notwendige Liquidität zu verschaffen. Bis 1936 hielt Frankreich am Goldstandard fest. Das Land erholte sich langsamer, aber insgesamt gesehen traf die Weltwirtschaftskrise das noch immer agrarisch geprägte Land weniger als die anderen drei Staaten.

Die Bankenkrise in der Krise

Im Sommer 1931 brach zusätzlich eine Bankenkrise in Deutschland aus. Österreich, das sich in einer ähnlichen Situa-

tion wie Deutschland befand, plante seit Anfang 1931 mit Deutschland eine Zollunion als regionalen Beginn einer Neuordnung europäischer Wirtschaftsbeziehungen. Ob dies in der damaligen Situation politisch klug war, sei dahingestellt. Der Plan traf auf starken Widerstand, vor allem Frankreichs. Es folgten verstärkte Abzüge von Auslandskapital aus beiden Ländern. Am 11. Mai 1931 kam es daraufhin zum Zusammenbruch der bedeutenden „Österreichischen Credit-Anstalt“. Es folgten zwar europäische Stützungsmaßnahmen. Im Juni wurden auch die Zahlungsschwierigkeiten Deutschlands so groß, dass die um Hilfe gebetenen Amerikaner einen Zahlungsaufschub („Hoover-Moratorium“) organisierten. Frankreich verweigerte als europäisches Land mit den größten finanziellen Reserven jede Zusammenarbeit, solange dieser Plan nicht aufgegeben werde. Am 13. Juli 1931 brach dann der deutsche und internationale Zahlungsverkehr vorübergehend völlig zusammen. Kreditverhandlungen der Reichsbank mit den Reparationsgläubigern scheiterten.

Am 13. Juli stellte auch die erste der vier deutschen Großbanken, die „Darmstädter und Nationalbank (Danat)“ ihre Zahlungen ein und löste damit eine Kettenreaktion und einen Sturm auf die Banken aus. Am 14. Juli erklärte die zweite deutsche Großbank ihre Zahlungsunfähigkeit, die Dresdner Bank (die beiden Banken fusionierten später). Die Reichsregierung schloss durch Notverordnung alle Banken und Börsen. Zu einer erheblichen Zuspitzung trugen die mangelnde Solidarität der Banken untereinander und bewusste Täuschungsversuche gegenüber der Regierung bei (Köhler, 873). Der Reichskanzler hatte sogar den Verdacht, dass die größte Bank, die Deutsche Bank und Disconto-Gesellschaft, den Zusammenbruch der Danat-Bank durch Leerverkäufe von Danat-Bank-Aktien beschleunigt hatte.

Durch diese Bankenkrise kam es zu einer erheblichen Zuspitzung der deut-

schen Wirtschaftskrise. Sie setzte sich als Kettenreaktion durch Kreditabzüge und Kündigungen mit den sich daraus ergebenden Zusammenbrüchen von Unternehmen fort. Die Deflationspolitik erreichte durch Kapitalabflüsse und die restriktive Politik der Reichsbank eine neue Dimension. Besonders schwerwiegend war die verstärkte allgemeine Vertrauenskrise. Die „im Bankenkrach gipfelnde Krise hatte ein für den Staat Existenz bedrohendes Ausmaß erreicht“. (Köhler, 876f.) Die Banken dagegen, so der Wirtschaftshistoriker Henning Köhler, versuchten schon kurze Zeit danach, die Erinnerung an ihre eigene Schwäche und Hilfsbedürftigkeit zu verschleiern. Sie sprachen von einer „Art Hysterie“, dass allen Banken hätte geholfen werden müssen, und machten am Ende „schicksalhafte Entwicklungen“ für die Bankenkrise verantwortlich.

Erst Mitte August wurde der Zahlungsverkehr in Deutschland mit erheblichen Beschränkungen wieder aufgenommen. Einen Monat später kam es erneut zu europäischen Zahlungsschwierigkeiten. Diesmal war Großbritannien betroffen, das die Bindung des Pfundes an den Goldstandard aufgeben musste. Wieder wurden Börsen vorübergehend geschlossen. Im Herbst 1931 erreichte die Deflation, d.h. die Austrocknung der Wirtschaft, ihren tiefsten Punkt. Die Arbeitslosigkeit in Deutschland stieg weiter. Erst ein Jahr später, 1932, wurde im Nachhinein für Fachleute deutlich, dass die Wirtschaft vor einer gewissen Erholung stand. Ein halbes Jahr später wurde Hitler Reichskanzler.

Die Nationalsozialisten begannen unabhängig von aller ideologischen Propaganda mit einem gewaltigen kreditfinanzierten Arbeitsbeschaffungsprogramm, in dem populäre Vorhaben wie der Autobahnbau hervortraten, aber zugleich ein schnell gigantisch dimensioniertes Aufrüstungsprogramm eingeschlossen war. Wirtschaftstheoretisch

wurde mit der kreditfinanzierten Ankurbelung der Wirtschaft das Richtige getan. Dieser Aufschwung in Deutschland mündete allerdings schon 1936 in staatliche Lohnfestsetzungen, Preisstopps und Bewirtschaftungsmaßnahmen ein, die den Krieg vorbereiteten.

(Literatur zum vorstehenden geschichtlichen Abschnitt: K.Borchardt, Noch einmal: Alternativen zu Brüning's Wirtschaftspolitik, in: Historische Weimarer Republik – Wirtschaftskrise und Polarisierung, in: Rittberger (Hg.), 1933. Wie die Republik der Diktatur erlag, Stuttgart 1983; H.-H. Hartwich, Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918-1932, Berlin 1967; F.-W. Henning, Das industrialisierte Deutschland 1914 bis 1972, Paderborn 1975; C.-L. Holtfreich, Alternativen zu Brüning's Wirtschaftspolitik in der Weltwirtschaftskrise, Wiesbaden 1982; H. Köhler, Das Verhältnis von Reichsregierung und Großbanken 1931, in: H. Mommsen u.a. (Hgg.), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1974, S. 868-877; G. Kroll, Von der Weltwirtschaftskrise zur Staatskonjunktur, Berlin 1958; H. Mommsen, D. Petzina, B. Weisbrod (Hrsg), Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1974; H.A. Winkler (Hg), Die große Krise in Amerika. Vergleichende Studien zur politischen Sozialgeschichte 1929-1939, Göttingen 1973; W. Treue, Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit, Band 2, 3.A. Stuttgart 1973; H.-H. Hartwich, Wirtschaftskrise und Polarisierung, in: V. Rittberger (Hg.), 1933. Wie die Republik der Diktatur erlag. Stuttgart 1983.)

„Lehren“ aus der Weltwirtschaftskrise ?

Die konjunkturpolitischen Fehler der Regierungen in der Weltwirtschaftskrise waren so offenkundig, dass heute – trotz jahrzehntelanger Erfolge neoliberaler Wirtschaftspolitik – die Überzeugung vorherrscht, jeder ernsthaften deflatorischen Gefahr müsse sofort und massiv begegnet werden, um eine Abwärtsspirale in eine lang anhaltende

Depression zu verhindern. Die Diskussion darüber, ob damit die Lehren von John Maynard Keynes erneut ihre Gültigkeit beweisen, ist immer wieder hochinteressant, aber sie kann hier nicht geführt werden. Hier geht es um das Erkennen der Probleme und ein Abwägen der notwendigen staatlichen Maßnahmen. Aber selbst dieser Satz könnte mit Keynes in Verbindung gebracht werden, der ja nicht nur ein Theoretiker war, sondern der Psychologie der Wirtschaft eine besondere Bedeutung beimmaß. So hatte er stets auf die Bedeutung „der sich selbst rechtfertigenden Erwartungen“ hingewiesen. Daran wird man erinnert, wenn man die Rolle der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute im Winter 2008/09 beobachtet. Diese werden nicht müde, die Drastik der hereinbrechenden Krise in Prozentsätzen auszudrücken und sich dabei sogar einen Wettbewerb über die Minusstellen hinter dem Komma leisten. Lediglich das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) scheint sich diesem Wettbewerb um Minusrekorde beim Volkseinkommen um 2,0, 2,2 und 2,7 % warnend entgegengestellt zu haben. Das liegt ganz auf der Keynes-Linie.

Das veränderte Umfeld

Die heutige globale Weltwirtschaft unterscheidet sich grundlegend von jener der dreißiger Jahre. Die Zahl der entscheidenden Akteure ist gestiegen. Dies hat aber im Vergleich nicht zu einer Polarisierung von „Systemen“, nicht zu einem hektischen „beggar my neighbour“, nicht zu ernsthafter nationalstaatlicher Abkapselung geführt. Vielmehr überwiegt die Kooperation. Nicht zuletzt aus Furcht der Staaten vor einseitiger Betroffenheit. Überdies sind bestimmte Werte wie die Sicherung von Arbeitsplätzen, die Verhinderung von existentieller Not als staatliche Aufgabe, die Sorge um die Stabilität des poli-

tischen Systems und seiner Konsumgesellschaft, weitgehend Allgemeingut geworden.

In die Verflechtungen in der Weltwirtschaft sind naturgemäß auch die Nationalstaaten eingebunden. Abgesehen von den wirklichen Großmächten wie die USA, China, Indien und Russland streben fast alle in unterschiedlichen Formen nach Zusammenarbeit. Die europäischen Staaten sind dabei mit der Europäischen Union am weitesten fortgeschritten. Die Gefahren von Deflation und lang anhaltender Depression bilden also heute sogar wichtige Vehikel auf dem Weg zu engerer Kooperation und lassen die üblichen Differenzen zurücktreten.

Auf dieser Grundlage und mit dem Ziel, durch aktives und gemeinsames Handeln eine Deflationsspirale abzuwehren, ist die allgemeine weltwirtschaftliche Lage eine ganz andere als in den dreißiger Jahren.

Ein für Europa ganz besonders bedeutsamer Faktor ist die gemeinsame Währung unter der verbindlichen Führung der Europäischen Zentralbank. Dies schließt Währungskrisen im Bereich der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion faktisch aus, ohne dass es besonderer internationaler Beschlüsse bedarf. Ein großartiger Fortschritt!

Krisenmerkmale

Verlauf und Zustand der gegenwärtigen Krise beweisen aber auch, dass die Staaten in bezug auf die Strukturen und Regeln der weltwirtschaftlichen Verflechtung bislang keine Sicherheiten schaffen konnten oder auch wollten. Es überrascht nicht, dass gegenwärtig die Rolle staatlicher Aufsichts- und Regulierungsämter für Banken, Börsen, Finanzinvestoren, weltweit operierende Fonds usw. allenthalben mit dem Willen diskutiert wird, durch wirksame Verbesserungen künftigen Finanzkrisen vorzubeugen.

Dies alles ähnelt den Vorgängen vor knapp achtzig Jahren. Fahrlässige, aber gewinnträchtige Kredite für Hausfinanzierungen standen auch seinerzeit am Anfang der Krise. Allerdings gab es damals nicht die ungeheuere Dynamik und Wucht jenes Prozesses, der durch die bedenkenlose Verbriefung und den Weiterverkauf von ungesicherten Krediten und Schuldtiteln ausgelöst wurde. Riesige Mengen solcher Titel wurden letztlich zu Eigenkapital der Banken und damit wiederum Grundlage weiterer Kreditvergaben. Die beim Zusammenbruch dieses Prozesses entstandenen Riesenverluste sind neu. Und sie gefährden auf längere Sicht die gesamte Kredit- und Finanzierungsgrundlage der Volkswirtschaften. Ob es den Staaten überhaupt gelingt, hier wieder solide Grundlagen zu schaffen, ist gegenwärtig offen.

So entwickelte sich die Kreditkrise zur Bankenkrise, die bald sogar als „Systemkrise“ empfunden wurde und die Notenbanken in eine veränderte Rolle drängte (vgl. Hartwich, GWP 4/2008). In manchen Dimensionen unterscheidet sich die heutige Krise kaum von jener der dreißiger Jahre. Vor allem die großen Geschäftsbanken und bedeutenden Finanzinstitutionen sind nicht in der Lage, von sich aus einen Selbstheilungsprozess einzuleiten. Vielmehr verschließen sie sich sogar staatlichen Rettungsmaßnahmen, indem sie diese entweder ablehnen oder aber eingeräumte Erleichterungen, vor allem Zinssenkungen und Einlagensicherungen, nicht weitergeben. Sie blockieren aus Eigeninteresse statt freiwillig einen soliden Kreditkreislauf in Gang zu halten.

Was kann der Staat tun? Auf der einen Seite müssen die Banken in ihren Funktionen als Einlage- und Finanzierungsinstitutionen gesichert werden. Auf der anderen Seite können staatliche Instanzen von außen her wenig tun, um Blockaden im Geld- und Kreditkreislauf durch eine Art Thesaurierungsver-

halten der Geschäftsbanken zu unterbinden. Dieses Verhalten liegt z.B. dann vor, wenn die Banken die ihnen gewährten günstigen Kredite nicht an Kredit suchende Unternehmen weitergeben, sondern die Mittel lieber gegen geringen Zins bei der Zentralbank anlegen. Auch hier gilt allerdings eine Erkenntnis von Keynes über billige Kreditangebote an Unternehmen (Banken): Man kann (staatlicherseits) die Pferde wohl zur Tränke führen, aber man kann sie nicht zwingen zu trinken. Die Alternative ist der Einstieg des Staates in die Banken (oder auch Unternehmen), wie es in Deutschland um die Jahreswende bei der Commerzbank geschehen ist. Dies ist weder eine Dauerlösung noch eine Lösung vom Umfang her. So gilt in Bezug auf die Banken auch in der gegenwärtigen Krisenbekämpfung – wie schon 1931 –, dass bislang keine wirksamen Instrumente, das Interesse der Gesamtwirtschaft durchzusetzen, zur Verfügung stehen bzw. gefunden wurden.

Chancen und Gefahren antizyklischer Konjunkturpolitik

Kann die Deflationsspirale durch Inflationierung der Liquidität gebremst oder sogar vermieden werden? Die Bemessungsgrenzen sind unscharf. Richtig ist: Liquiditätsschaffung dient der Belebung der Gesamtwirtschaft. Ein Zuwenig kann keinen kumulativen Prozess in die Depression aufhalten. Ein Zuviel kann sie aber auch in eine andere Form von Krise treiben. Schwer ist es, im üblichen pluralistischen Entscheidungsprozess das richtige Maß zu finden. Auch könnten natürliche Entwicklungen erkannt und genutzt werden. So gehen gegenwärtig die Preise und damit die Inflationswahrnehmung zurück. Unter diesen Umständen könnte in der Tat die Konsumneigung gestärkt wer-

den. Allerdings könnte diese durch die „Erwartung“ weiterer Preissenkungen oder die Furcht vor Einkommensverlusten beeinträchtigt werden.

Wenn eintritt, was Ökonomen der Commerzbank laut FAZ (7.1.2009) erwarten, dass sich die Teuerungsrate im Euro-Raum im Frühjahr 2009 der Nulllinie nähern wird, dann festigt das in der Tat die Kaufkraft. Wie sieht es dann aber auf der anderen Seite der Medaille aus, bei den Anbietern und Produzenten? Der Produzent bestimmt über erzielbare Preise Gewinne, aber auch Beschäftigung. Seine „Erwartungen“ weiterer Preissenkungen können zu Produktionseinschränkungen und Entlassungen führen. So können sich anscheinend positive Entwicklungen wie die rückläufige Inflation durchaus als negativ für die Bekämpfung einer Deflationsspirale erweisen.

Der deutlichste Unterschied zwischen den Krisen von 1929/33 und heute liegt, um es noch einmal zu betonen, in den fast schon grenzenlosen Versuchen, insbesondere der USA, mit allen Mitteln der Zentralbank und des Staatshaushaltes einen deflatorischen Prozess abzubremsen und umzukehren. Dabei – und das ist das Erstaunlichste, das ganz Neue – scheinen keine Regeln mehr zu gelten. Es gibt in den USA und anderen Ländern keine behutsame Leitzinspolitik der Zentralbank mehr, die auch jeweils die Gegenseite, also hier die Inflationsseite, beachtet. Vielmehr verschießt sie ihr Pulver, indem sie den Leitzins auf Null steuert, um anschließend sogar direkt Notenbankkredite an Unternehmen zu vergeben bzw. selbst Staatsanleihen zu kaufen. Das ist dann Geldschöpfung.

Das staatliche Haushaltsdefizit wird in einem unvorstellbaren Maß ausgeweitet, ohne dass noch über die „Belastung künftiger Generationen“ oder ehrbare fiskalische Grundsätze ein Wort verloren wird. Schätzungen über die Ausgaben der Amerikaner zur Banken- und Unternehmensstützung und für Konjunktur-

programme aller Art kommen auf 1,2 bis 1,5 Billionen Dollar. Dafür muss der Staat selbst Kredite aufnehmen, obwohl er bereits Schulden über 10,5 Billionen Dollar angesammelt hat. Kredite werden honorig als US-Anleihen vergeben. Sie gelten als sicher. Sie werden gegenwärtig schon aus Furcht gekauft, ohne dass die Regierung hohe Zinsen zahlt. Das wird sich ändern, wenn alle Programme laufen. Dann kommt es nicht zuletzt auf das Ausland, ausgerechnet China etwa, als Abnehmer bedeutender Mengen von Staatsanleihen an. Und eben auch wieder die Notenbank.

Die US-Regierung geht mit ihrer prinzipiell richtigen Konjunktur- und Krisenpolitik einen gefährlichen Weg, der die Staatsschuld (2008 etwa 250 Milliarden \$) in einem Ausmaß wachsen lässt, das erstens neue Abhängigkeiten schafft und zweitens andere Programme wie etwa für das Gesundheits- und Rentensystem kürzen oder unmöglich machen könnte.

Im Lichte dieser Entwicklung hat sich die Bundesregierung im ausgehenden Jahr 2008 und zum Jahresbeginn 2009 sachgerechter verhalten, indem sie ungleich behutsamer ihre Programme auflegte und dimensionierte. Sie zog damit innenpolitisch und europäisch heftige Kritik auf sich. Es wird sich im ersten Halbjahr 2009 herausstellen, ob dieses maßvollere Agieren nicht nur nicht schadete, sondern im Wortsinne „nachhaltiger“ war.

In der Bekämpfung dieser Krise, man nenne sie nun „Weltwirtschaftskrise“ oder auch nicht, kann stets das Positive ins Negative umschlagen. Das heutige Bewusstsein von der Gefahr einer Deflationsspirale führt also zu Gegenmaßnahmen, wie sie seit der großen Krise 1930 bis 1933 in jedem Lehrbuch stehen. Aber das Übermaß könnte bei aller Berechtigung dazu führen, dass sich völlig neue Krisenphänomene ergeben, weil wieder etwas falsch gemacht wurde. Nämlich die Dosierung notwendiger Interventionen der Staaten.

Barack Obama: Wandel in Amerika

Die US-Präsidentschaftswahl 2008 und ihre ersten Folgen in der Analyse

Martin Thunert



Martin Thunert

Zusammenfassung: Die Vereinigten Staaten von Amerika haben am 4. November 2008 eine historische Präsidentschaftswahl erlebt, von der noch lange die Rede sein wird. Das Wahlergebnis war deutlich. Der Kandidat der Demokratischen Partei, Senator Barack H. Obama aus Illinois gewann 52.9% der landesweiten Stimmen und damit 365 von 538 möglichen Wahlmännerstimmen. Sein Hauptrivale, Senator John McCain aus Arizona von der Republikanischen Partei erzielte 45.7% der Stimmen und 173 Wahlmänner. Barack Obamas Sieg ging eine doppelte Leistung als Wahlkämpfer voraus. Er schmiedete erfolgreich zwei Wählerallianzen: im Vorwahlkampf eine innerparteiliche Allianz, mit deren Hilfe er die favorisierte Kandidatin, Hillary Clinton, knapp schlug, im Hauptwahlkampf schuf er eine breite Allianz aus Jungwählern, Minderheiten, Einkommensschwachen, aber auch gut ausgebildeten Wählern für den deutlichen Sieg über seinen republikanischen Gegenkandidaten John McCain, der nur bei weißen Wählern im Süden der USA sehr gut abschnitt. Der Beitrag analysiert sozialstrukturelle und regionale Faktoren der Wahlentscheidung, fragt nach der Bedeutung der Wahl als Richtungswahl (realigning election), blickt auf die ersten Vorhaben der Obama-Administration – allen voran das gigantische Konjunkturpaket – und wagt einen Ausblick auf den Regierungsstil des ersten schwarzen Präsidenten der USA.

Einleitung

Am 4. November 2008 wählten die Bürgerinnen und Bürger der Vereinigten Staaten von Amerika zum 56. Mal ihren Präsidenten¹. Das im Folgenden zu analysierende Wahlergebnis wird die USA ebenso sehr verändern, wie es der lange Wahlkampf und Vorwahlkampf bereits getan hat². Das Besondere an der Wahl 2008 beginnt mit der Wahlbeteiligung, welche die höchste in 40 Jahren war, erstreckt sich über die Person des Gewinners bis zur Bedeutung und den Folgen des Wahlergebnisses für die USA und die Welt.

1. Wahlergebnisse und Wahlanalyse

Die absolute Zahl der abgegebenen Stimmen betrug 131,2 Millionen, was etwa 10 Mio. mehr Stimmen als 2004 bedeutet. Die Zahl der in den USA Wahlberechtigten wird derzeit auf ca. 213 Mio. geschätzt, womit die Wahlbeteiligung 61.6% beträgt. Sie ist damit um 1.6% höher als 2004, bleibt aber unter der „Rekordrate“ der Wahl von 1968 (62.5%), die allerdings vor der Absenkung des Wahlalters auf 18 Jahre und vor der massenhaften Inanspruchnahme der Briefwahl erreicht wurde. Die höchsten Wahlbeteiligungen verzeichnen erneut die Bundesstaaten Minnesota (78%), Wisconsin (72%) sowie New Hampshire und Maine (71%), die niedrigsten Werte finden sich in Hawaii, West Virginia (je 50%) sowie Utah (53%)³. Die Wahlbeteiligung der schwarzen Amerikaner stieg von 11.1% 2004 auf 13% in 2008, was in einigen Südstaaten zu nahezu 100% Barack Obama zugute kam. Das Wahlergebnis ließ an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig. Der Kandidat der Demokratischen Partei, Senator Barack H. Obama aus Illinois, gewann landesweit 69.456.897 Stimmen (52.9%), was sich aufgrund des Wahlrechts⁴, das dem Kandidaten, der die relative Mehrheit der Stimmen in einem Bundesstaat auf sich vereinigt, sämtliche Elektorenstimmen des betreffenden Bundesstaates zuschlägt⁵, in 365 Wahlmännerstimmen übersetzte. Sein Haupttrivale, Senator John McCain aus Arizona von der Republikanischen Partei erzielte 59.934.814 Stimmen (45.7%) und 173 Elektoren. Obama siegte in 28 Bundesstaaten und dem District of Columbia und erhielt eine Wahlmännerstimme aus dem Staat Nebraska, John McCain gewann 22 Bundesstaaten, darunter auch der Staat Nebraska, wo er aufgrund eines eher proportionalen Wahlsystems eine Wahlmännerstimme an Obama abgeben musste. Barack Obamas Wahlsieg fällt somit deutlicher aus als der Sieg Bushs vor vier Jahren über John Kerry, als der landesweite Stimmenabstand unter 3 Millionen lag und der Abstand im Elektorenkolleg ebenfalls sehr gering war. Vier weitere Kandidaten, Ralph Nader (Unabhängig), Bob Barr (Libertarian Party), Chuck Baldwin (Constitution Party) und Cynthia McKinney (Grüne Partei) gewannen jeweils zwischen 100.000 und 500.000 Stimmen und erhielten keine Wahlmänner.⁶ Eine Reihe weiterer Bewerber erhielt deutlich unter 100.000 Stimmen.

Bei den gleichzeitig stattfindenden Wahlen zum 111. Kongress erlangten die Demokraten deutliche Zugewinne und bauten ihre Mehrheit in beiden Häusern signifikant aus. Im Repräsentantenhaus (435 Sitze) gewannen sie 21 Sitze hinzu und verfügen dort mit 257 Sitzen über eine komfortable Mehrheit, während die Republikaner 21 Sitze verloren und nun mit 178 Abgeordneten vertreten sind. In landesweiten Zahlen ausgedrückt, bedeutet die Wahl: Demokraten 53.04%, Republikaner 44.16%, Sonstige 2,8%. Im Senat standen 35 der 100 Senatssitze zur Wahl. Am Vorabend der Wahl stellten sowohl die Demokraten als auch die Republikaner 49 Senatoren, zwei weitere unabhängige Senatoren bildeten aber eine Fraktionsgemeinschaft mit den Demokraten, die somit den Senat knapp kontrollierten. Nach der Wahl verfügen die Demokraten einschließlich der Unabhängigen über 58 Sitze, die Republikaner nur noch über 41⁷.

2. Sozialstrukturelle und regionale Faktoren der Wahlentscheidung⁸

Nach Angaben der Exit Polls (Wählerbefragung nach Verlassen des Wahllokals) von CNN identifizierten sich 39% der Wähler als Anhänger der Demokraten, 32% als Republikaner und 29% als Unabhängige. Beide Kandidaten vermochten die Anhänger ihrer jeweiligen Partei zu fast 90% auf ihre Seite zu ziehen, bei den Unabhängigen schlug Obama seinen Rivalen mit 55% zu 44%.

Anhänger

22% aller Befragten schätzen sich selbst als „linksliberal/sozialdemokratisch“ (liberal), 44% als gemäßigt (moderate) und 34% als „konservativ“ (conservative). Fast 90% der Linksliberalen entschieden sich für Obama, aber auch 60% der Moderaten und immerhin 20% der Konservativen. Dagegen konnte McCain nur 78% der Konservativen und 39% der Gemäßigten bzw. 10% der Linksliberalen für sich gewinnen.

Ethnien

74% der 2008 wählenden Amerikaner gelten als „Weiße“, 13% sind Schwarze, 9% Latinos, 2% asiatische Amerikaner und 3% zu sonstigen ethnischen Gruppen. McCain gewann bei der starken Gruppe der weißen Amerikaner komfortabel mit 55% : 43%. Betrachtet man das Ergebnis indes regional, so wird deutlich, dass der Vorsprung McCains bei weißen Wählern fast ausschließlich auf einem fast 40%igen Vorsprung bei weißen Wählern des Südens beruht, während beide Kandidaten in den übrigen Regionen der USA bei weißen Wählern nahezu gleichauf liegen. Unbestritten bleibt: der schwarze Kandidat Barack Obama konnte die Stimmen weißer Wähler in höherem Maße (43%) gewinnen, als vier Jahre zuvor der weiße Kandidat John Kerry (41%).

Bei allen Minderheitenethnien liegt Obama indes deutlich in Führung: 95% der Schwarzen und 67% der Latinos votierten für den Demokraten, in der letzteren Gruppe fiel McCain deutlich hinter die von George W. Bush 2000 und 2004 erreichten Anteile zurück. (vgl. Thunert 2001, Kolkman 2005). Auch zwei Drittel der asiatischen Amerikaner und der „Sonstigen“ sprachen sich für den ersten schwarzen Präsidentschaftskandidaten aus.

53% der amerikanischen Wähler 2008 waren weiblich, 47% männlich, was eindeutig Barack Obama zugute kam; bei den Frauen gewann er erwartet deutlich mit 56% zu 43%, im Gegensatz zu John Kerry und anderen früheren Kandidaten gewann Obama mit 49% zu 48% auch eine knappe Mehrheit der amerikanischen Männer.

Geschlecht

37% aller Amerikaner verfügen über ein Haushaltsjahreseinkommen von bis zu 50.000 \$. In dieser unteren Einkommensgruppe gewinnt Obama die Wahl mit einem für Demokraten gewohnt deutlichem Abstand. Fast drei Viertel der Wähler, deren Haushaltseinkommen unter 15.000 \$ liegt, stimmen für den Demokraten. Interessant ist das Abstimmungsverhalten der mittleren und oberen Einkommensgruppen. McCain liegt im Zentrum der Mittelschicht, bei den 21% Amerikanern mit Einkommen zwischen 50.000 und 75.000 \$ knapp vorn. In der darüberliegenden Einkommensgruppe – 15% der Wähler ordnet sich hier ein – von 75.000 bis 100.000 \$ gewinnt indes Obama mit 51% zu 48%. Bei den 20% Haushalten mit Jahreseinkommen zwischen 100.000 \$ und 200.000 \$ gewinnt McCain im umgekehrten Verhältnis, bei den 6% der US-Haushalte, die über

Einkommensgruppen

Einkommen von mehr als 200.000 \$ verfügen, führt Obama deutlich mit 52% zu 46%.

Bildungsabschlüsse

Ein vergleichbares Bild bietet sich bei den Bildungsabschlüssen. Hier gewinnt Obama in allen Kategorien, allerdings besonders deutlich bei Wählern ohne High-School-Abschluss (63%) und mit postgraduellem Hochschulabschluss (58%).

Alter

Jungwähler unter 30 Jahren machten 2008 18% aller Wähler aus, 16% sind Senioren über 65. Nur in der letzteren Gruppe schlägt der 72-jährige Senator aus Arizona den 47-jährigen Kollegen aus Illinois. Obama siegt bei den mittleren Altersgruppen zwischen 30 und 65 eher knapp, bei den unter-30-Jährigen aber mit 66% zu 32%.

Während es fast schon als selbstverständlich gilt, dass Kandidaten der Republikaner bei Wählern mit Waffenbesitz (62%), bei Militärangehörigen (54%) und protestantischen Christen (54%) vorne liegen und Demokraten die Gunst von Gewerkschaftsmitgliedern (59%), jüdischen Amerikanern (78%) und Homosexuellen (70%) in hohem Maße erhalten, überrascht 2008, dass Obama auch bei Haushalten ohne Gewerkschaftsmitglied mehr als 50% der Stimmen auf sich vereinigen kann. Im Gegensatz zu John Kerry konnte Obama auch eine Mehrheit der katholischen Wähler (54%) auf sich vereinigen.

Regionen

Regional sind der Nordosten und die Westküste weiterhin Hochburgen Obamas und der Demokraten, der Süden geht mit 54% zu 45% an John McCain. Im gleichen Verhältnis gewinnt Obama 2008 deutlich und damit wahlentscheidend die seit mehr als einem Jahrzehnt am stärksten politisch umkämpfte Region des Mittelwestens. Gleichwohl: die Demokraten konnten den Vorsprung in ihren Hochburgen vergrößern und den Mittelwesten deutlich für sich gewinnen, während der Vorsprung der Republikaner in ihrer Hochburg im Süden schrumpfte. Lediglich in zwei südlichen Bundesstaaten, Alabama und Louisiana, schnitt Obama im Vergleich zum Resultat John Kerrys 2004 schlechter ab. Mit Indiana, Virginia und North Carolina gewann Obama Bundesstaaten, welche seit 1964 bzw. 1976 kein Kandidat der Demokraten mehr gewinnen konnte. In für Demokraten schwer zu gewinnenden Bundesstaaten wie Georgia und Montana kam er McCain sehr nahe. Die Republikaner kontrollieren nach wie vor große Teile des ländlich-kleinstädtischen Amerika, die Demokraten dominieren in fast allen Ballungsräumen des Landes.

In sechs Staaten mit insgesamt 88 Elektorenstimmen betrug der Unterschied zwischen Sieger und Besiegten weniger als 5%:

Missouri	(0.13%)	zugunsten McCain
North Carolina	(0.33%)	zugunsten Obama
Indiana	(1.40%)	zugunsten Obama
Montana	(2.26%)	zugunsten McCain
Florida	(2.82%)	zugunsten Obama
Ohio	(4.54%)	zugunsten Obama.

In weiteren neun Bundesstaaten (für Obama: Virginia, Colorado, Iowa und New Hampshire, für McCain: Georgia, South Dakota, Arizona, North Dakota, South Carolina) betrug der Vorsprung des Gewinners zwischen 5% und 10%.

Diese Aufstellung zeigt, dass Obama nicht nur eine Reihe von Staaten gewinnen konnte, die sowohl 2000 als auch 2004 für George W. Bush gestimmte hatten, sondern wie kompetitiv Obama in zahlreichen einstigen Hochburgern der Republikaner geworden war.

3. Bedeutung(en) und Deutungen der 2008er Wahl: Eine „realigning election?“

Die Vereinigten Staaten von Amerika – und mit ihnen weite Teil der interessierten Welt – haben am 4. November 2008 zweifelsohne eine historische Präsidentschaftswahl erlebt, von der noch lange die Rede sein wird. In fast 100% aller Kommentare besteht die historische Dimension des 4. Novembers 2008 in der Wahl des ersten nicht-weißen Präsidenten der USA. 232 Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung von Großbritannien wählten die USA mit Barack Obama den Sohn einer weißen Amerikanerin und eines schwarzen Kenianers an die Spitze ihrer Nation. Aus politikwissenschaftlicher Sicht erschöpft sich die historische Dimension der Wahl indes nicht in der Hauptfarbe des siegreichen Bewerbers – oder im Geschlecht einer in den Vorwahlen der Demokraten knapp unterlegenen Bewerberin bzw. einer Vizepräsidentschaftskandidatin -, sondern erweitert sich auf die Art des Sieges Obamas über seinen Mitbewerber John McCain sowie der Demokratischen Partei insgesamt. Die Wahl 2008 könnte sich als eine sog. „realigning election“ erweisen, in der die politischen Mehrheitsverhältnisse in den USA für längere Zeit – etwa den Zeitraum von 25-30 Jahren – neu geordnet werden. Damit stünde die jüngste US-Präsidentschaftswahl in der Tradition der Wahlen von 1932, welche die sog. New Deal-Koalition Franklin D. Roosevelts begründete und der Wahl von 1980, mit welcher die Vorherrschaft der konservativen Reagan-Koalition eingeläutet wurde⁹.

Historische Wahl

realigning?

Welche Evidenzen sprechen für die These vom Realignment? Das Hauptargument: die Parteiidentifikation wahlentscheidender Bevölkerungsteile dreht sich zugunsten der Demokratischen Partei (vgl. Judis/Teixera 2007): als erstes sind die Minderheiten zu nennen: neben der traditionell überwältigenden Mehrheit der schwarzen Amerikaner identifizieren sich auch solide relative Mehrheiten der Latinos und der asiatischen Amerikaner mit den Demokraten. Nicht-verheiratete, arbeitende Frauen mit Hochschulabschluss wenden sich zu zwei Dritteln der Demokratischen Partei zu, ebenso tut dies ein wachsender Anteil der im qualifizierten Dienstleistungssektor arbeitenden Menschen. Keiner dieser den Demokraten zuneigenden Gruppen wird in Amerika kleiner, sie alle verbindet die Ablehnung eines Staatsverständnisses, das im Staat primär einen Problemverursacher sieht, wie es die Reagan-Doktrin gepredigt hatte. Die Obama-Koalition und insbesondere die junge Obama-Generation erwartet von einem smarten, schlanken und effizient regulierenden Staat zwar kein kuscheliges Volksheim wohlfahrtsstaatlicher Prägung, aber einen notwendigen Regulierer und punktuellen Problemlöser (vgl. Myerson 2008, Judis 2008).

Parteiidentifikation

Der Pendelumschwung zugunsten der Demokraten begann nicht erst mit der gewonnenen Kongresswahl 2006, sondern bereits zu Beginn der 90er Jahre in

der Ära Bill Clinton (vgl. Judis/Teixera 2002). Allerdings erhielt der Trend zur strukturellen Mehrheitsfähigkeit der Demokraten durch das Wiederaufleben des Sicherheitsthemas als Thema Nummer 1 in den Wahljahren 2002 und 2004 einen herben Rückschlag. Wie wichtig eine angespannte Sicherheitslage und ein hoher Stellenwert des Themas Sicherheit indes für den Erfolg der Republikaner war, zeigt ein Blick auf die Präsidentschaftswahlergebnisse vor und nach dem Ende des Kalten Krieges: Mit Ausnahme der Wiederwahl George W. Bushs im Jahr 2004, bei der das Thema Sicherheit (vor Terror) den Ausschlag gab, fallen alle großen Präsidentschaftswahlsiege der Republikaner in die sicherheitspolitisch aufgeladene Atmosphäre der 80er Jahre vor dem Ende des Kalten Krieges. Danach – 1992, 1996 und 2000 – spielten Außen- und Sicherheitspolitik eine untergeordnete Rolle –, die Wählermehrheiten für Republikaner blieben aus¹⁰.

Das Wahljahr 2008 gab dem Trend zu den Demokraten indes zwei weitere wichtige Impulse: die als „Generation Y“ bezeichnete Gruppe der nach 1977 geborenen jungen Menschen tendierte 2008 zu nahezu 65% zu den Demokraten. Dies muss nicht so bleiben, aber es ist ein zu deutlicher Vorsprung, als dass er binnen einer Legislaturperiode völlig abschmelzen könnte. Schließlich steht eine Mehrheit der sich mit keiner der beiden Parteien identifizierenden Wähler in den meisten Sachfragen näher an den Positionen der Demokraten als an den Auffassungen der Republikaner. Insgesamt ist der Trend zu den Demokraten auf der Ebene des Kongresses und der Einzelstaaten deutlicher und nachhaltiger als auf der Ebene der Präsidentschaft. Um auf dieser Ebene die neu herausziehende Koalition zusammenzuhalten braucht es das politische Geschick eines überzeugenden Kandidaten und die gelungene Ansprache der gemäßigten Wechselwähler. Der große Erfolg Obamas lässt sich somit nicht auf jedweden Kandidaten der Demokraten übertragen.

sozialmoralische
Fragen

Dennoch ist diese These von einer linksliberalen strukturellen Mehrheitsfähigkeit alles andere als unangreifbar und möglicherweise verfrüht – wie es die These von der hegemonalen Stellung der Republikaner vor vier Jahren war¹¹. In Sachfragen sind konservative Themen – insbesondere in den emotionalisierten sozialmoralischen Fragen Homoehe oder gezielte Förderungsmaßnahmen für Minderheiten – auch in solchen Regionen mehrheitsfähig, die gemeinhin als Hochburgen der Demokraten gelten. Immer wieder – so auch 2004, 2006 und 2008 – gelingt es konservativ inspirierten Volksbegehren auch in auf Präsidentenebene linksliberalen Bundesstaaten wie Kalifornien, Michigan oder Colorado, konservative Anliegen wie das Verbot der gleichgeschlechtlichen Ehe oder die Beschränkung einer Politik der affirmativen Minderheitenförderung in plebiszitären Sachabstimmungen (ballot initiatives) durchzusetzen. So erhielt am 4.11.2008 in Kalifornien die sog. „Proposition 8“, welche anstrebt, den Begriff „Ehe“ auf Verbindungen zwischen einem Mann und einer Frau zu begrenzen, eine Mehrheit von 52.3% der abgegebenen Stimmen. Bei diesen Sachabstimmungen sind es gerade Teile der treuesten Wähler der Demokratischen Partei, welche ihre Präferenz für konservative Wertvorstellungen artikulieren – ärmere Weiße bei ihrer Gegnerschaft der affirmative action und Schwarze und Hispanics bei ihrer Ablehnung der Homoehe oder der Drogenfreigabe. So stimmten in Kalifornien dieselben schwarzen Wähler, die zu 95% Barack Obama gewählt hatten, am selben Tag zu mehr als 60% für das faktische Verbot der gleichge-

„Proposition 8“

schlechtlichen Ehe. Auch 56% der Gewerkschaftsmitglieder und 53% der Latinos schlossen sich dem Votum gegen die Homoehe an¹². Fazit: die Demokratische Partei und ihre Kandidaten bleiben im suburbanen und kleinstädtischen Amerika bei Wertefragen desto verwundbarer, je deutlicher ihr säkularer Kern aus in Großstädten des Nordens und Universitätsstädten beheimateten Aktivisten die Programmatik der Partei in diesen Fragen bestimmt.

Ferner könnten die Themen Terrorismus und Sicherheit durch politisch kaum beeinflussbare Ereignisketten schnell an die Spitze der politischen Tagesordnung zurückkehren. Eine für die Demokraten günstige Agenda des gesellschaftlichen und politischen Wandels würde binnen kürzester Zeit erneut von einer Sicherheitsagenda abgelöst, die den Republikanern entgegen käme (vgl. Jäger 2009:21). Schließlich könnte sich die Republikanische Partei den Anliegen der hispanischen und asiatischen Minderheit aufgeschlossener zeigen.

Sicherheitsagenda

4. Die Republikanische Partei nach den Wahlen von 2008

Ronald Reagan besaß über eine Generation die Gewinnerformel für konservative Kandidaten, und die Republikanische Partei. Reagan vereinigte Wirtschaftskonservative und Anhänger einer möglichst freien und unregulierten Marktwirtschaft mit religiös motivierten Anhängern konservativer Familienwerte und den Befürwortern einer schlagkräftigen Verteidigung und eines sehr starken Militärs. Die nicht unerheblichen Differenzen innerhalb seiner Koalition überbrückte der „große Kommunikator“ Reagan mit einer überlegenen Kommunikationsstrategie und vereinnahmender und gewinnender politischer Rhetorik sowie mit dem allseits beliebten Versprechen auf Steuersenkungen. Nicht wenige Akteure und Beobachter, nicht zuletzt George W. Bush selbst, sahen den 43. Präsidenten der USA in der Tradition und als Vollender des von Reagan geschaffenen konservativen Werkes. Die Reagansche Wählerallianz sollte in die strukturelle Mehrheitsfähigkeit der Republikaner weiterentwickelt werden. Nach den erfolgreichen Zwischenwahlen 2002 und der Wiederwahl Bushs 2004 schien dieses Ziel in greifbarer Nähe. Warum ist das Reagan-Projekt so schnell nach seinem vermeintlichen Höhepunkt (2002-2004) gescheitert? Die kurze Antwort lautet „overreach“, der Bogen wurde überspannt: außen- und sicherheitspolitisch durch einseitig auf Unilateralismus und Militär setzende „Cowboy-Diplomatie“, im Inneren verstieß die Bush-Administration gegen wichtige Glaubenssätze von Teilen der Reagan-Koalition und machte sich durch „big government conservatism“, der weder bei der Ausgabenpolitik und der Staatsverschuldung Maß hielt, noch die in Bedrohungszeiten durchaus als notwendig erachteten Beschränkungen von rechtsstaatlichen Grundnormen auf ein Minimum, insbesondere beim Flügel der „libertarians“ unbeliebt. Dazu kamen die Unfähigkeit eines von Republikanern finanziell und durch personelle Fehlbesetzungen geschwächten Staatsapparats, genuine Staatsaufgaben wie Katastrophenschutz effizient zu erfüllen sowie die überdurchschnittliche Korruptionsanfälligkeit republikanischer Amsträger. Schließlich kamen kommunikatives Unver-

Ronald Reagan

George W. Bush

„overreach“

mögen und schwere strategische Fehler wie der polarisierende Regierungsstil trotz häufig hauchdünner Wählermehrheiten und Ideenmangel hinzu.

Den Republikanern bleibt zunächst die Hoffnung, dass bei zukünftigen Wahlen nicht Themen so klar dominieren, bei denen die Gegenpartei einen kaum einholbaren Kompetenzvorsprung besitzt. Wie jede Oppositionspartei könnten sich Republikaner primär auf Fehler und Abnutzungserscheinungen der Regierungspartei verlassen und auf wählerwirksamere Spitzenkandidaten hoffen. Sie können ebenfalls darauf hoffen, dass die Demokraten und ihr Präsident von starken Interessenverbänden im Umfeld der Demokratischen Partei wie Lehrerverbänden und Gewerkschaften zu unpopulären Entscheidungen zugunsten von Partikularinteressen in den Feldern Bildung oder Arbeitsmarktpolitik sowie bei der Vergabe von Regierungsaufträgen getrieben werden.

demographische
Entwicklung

Die demographische Entwicklung der USA stellt die Republikanische Partei vor ein objektives Problem, das 2008 sichtbar wurde als bei jeder Wahl zuvor. Die Republikanische Partei konnte ihren Status als die Mehrheitspartei der weißen Amerikaner nach wie vor behaupten. Weiße Männer über 35 Jahre – insbesondere aus dem Süden – stellen heute den Kern der Wählerschaft dieser Partei. Allerdings schrumpft der Mehrheitsstatus bei jüngeren und besser gebildeten Weißen sowie in Gebieten, in denen die USA bereits heute ein buntes Kaleidoskop aus Rassen, Ethnien und Lebensstilen verkörpern. Sich auf eine Verfestigung der Unterstützung der eher kleinstädtisch und ländlich geprägten weißen Wählerschaft zu verlassen, wie es z.B. die gescheiterte Vizepräsidenten-kandidatin Sarah Palin tat, wäre nicht nur eine moralisch fragwürdige und riskante Strategie, sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Rezept für die Bedeutungslosigkeit. Um ihr schlechtes bis katastrophales Abschneiden bei der anwachsenden Bevölkerungsschicht der nicht-weißen Minderheiten zu kompensieren, müssten die Republikaner ihren Stimmenanteil bei weißen Wählern auf Werte zwischen 60 und 70% steigern, was angesichts der immer größeren Gewöhnung weißer Amerikaner an ein buntes Amerika unrealistisch erscheint.

Andererseits ist unstrittig, dass wesentliche Elemente der weißen Kernwählerschaft der Republikaner den Weg der USA in eine immer buntere und von Minderheiten sichtbar geprägte Gesellschaft nicht oder nur sehr zögerlich mitgehen wollen und diesen Prozess insbesondere durch die drastische Beschränkung der (illegalen) Zuwanderung aus Mexiko und Lateinamerika aufhalten wollen. Diese Teile des „weißen“ Kerns der Partei zwingen die Parteiführung und ihre Spitzenkandidaten zu politischen Positionen etwa bei der Zuwanderung oder den sozialen Rechten von illegal im Land lebenden Immigranten (Ausbildungszugang ihrer Kinder, Zugang zur Gesundheitsversorgung etc.), welche bei den betroffenen Minderheiten – insbesondere bei den Hispanics – auf Ablehnung und Unverständnis stoßen, deren Nichtbeachtung durch die Spitzenkandidaten indes zum innerparteilichen Aufstand des Parteikerns gegen die „Partei-Eliten“ führen würde.

Die Ende Januar 2009 erfolgte Wahl des schwarzen ehemaligen Vizegouverneurs von Maryland, Michael Steele, zum neuen Generalsekretär der Partei, zeigt, dass ein Teil der GOP-Funktionäre den Ernst der Lage zumindest auf der symbolischen Ebene begriffen hat. Der gemäßigte Steele war keinesfalls der Kandidat des fundamentalistischen Flügels der Partei und könnte bei dem Versuch, die Partei als inklusive Volkspartei (big tent party) wiederzubeleben, ähn-

inklusive Volkspartei

liche Akzente setzen, wie sie dem zwischen 2005 und 2009 amtierenden Generalsekretär der Demokraten, Howard Dean, beim Wiedererstarken seiner Partei als nationale politische Kraft gelangen. Wenn nicht alles täuscht, wird die programmatische und personelle Erneuerung der Republikanischen Partei weniger aus dem Kongress als aus den Bundesstaaten kommen, wo die Partei jenseits von Sarah Palin über pragmatische und populäre Gouverneure und Landespolitiker verfügt.

5. Eine Präsidentschaft des Wandels? Präsident Obama und die Demokratische Partei nach den Wahlen von 2008

Wieviel des versprochenen Wandels wird Präsident Obama realisieren können? Obama verfügt in beiden Häusern des Kongresses über eine deutliche Mehrheit seiner Partei, eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für erfolgreiches Regieren. Aus machtpolitischer Perspektive verhindert der Aufbau des politischen Systems der USA das „Durchregieren“ des Präsidenten auch dann, wenn er nominell über klare Mehrheiten im Kongress verfügt. Aufgrund der Filibusterregel im Senat, die es einzelnen Senatoren ermöglicht, durch unbezogenes Rederecht ein Gesetzesvorhaben so lange aufzuhalten, bis eine qualifizierte Mehrheit von drei Fünfteln der Senatoren (60 von 100) das Rederecht abbricht, reicht den Demokraten selbst eine komfortable Mehrheit von 57 Senatoren plus zwei ihnen nahestehenden Unabhängigen nicht, um Vorhaben ohne die Mitwirkung einzelner Republikaner zu verabschieden. Die de facto notwendige Mehrheit im Senat lautet daher nicht 51 Stimmen, sondern 60 Senatorenstimmen, was insbesondere moderaten Republikanern ermöglicht, Zugeständnisse der Präsidentenpartei zu erreichen. Obama muss bei seinen legislativen Vorhaben somit den Spagat vollbringen, auf eine kleine Gruppe moderater republikanischer Senatoren zuzugehen und gleichzeitig seine gewachsene Demokratenfraktion unter Kontrolle zu halten.

de facto notwendige Mehrheit

Um seinen Anspruch, auch überparteilich zu regieren und die scharfe parteipolitische Polarisierung zu überwinden, ging Obama auf die Republikanische Partei zu, indem er Verteidigungsminister Gates im Amt beließ und zwei weitere Republikaner für Kabinettsposten nominierte, von denen aber einer, Senator Judd Gregg, seine Kandidatur als Handelsminister aufgrund zu großer politischer Differenzen mit Präsident Obama umgehend zurückzog. Obamas Hoffnung auf überparteiliche Mehrheiten stützt sich auf eine Handvoll republikanischer Senatorinnen und Senatoren aus Bundesstaaten mit einer gemäßigt liberalen politischen Kultur, deren Wähler eine überparteiliche Kooperation mit dem demokratischen Präsidenten nicht bestrafen würden. Im Vordergrund stehen insbesondere die beiden republikanischen Senatorinnen des Neuenglandstaates Maine, Susan Collins und Olympia Snowe, sowie Senator Arlen Specter aus Pennsylvania. Andererseits stehen die wenigen verbliebenen moderaten Senatorinnen unter nicht unerheblichem Druck ihrer Parteiführungen, legislative Erfolge der Demokraten zu vereiteln. Wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, musste Obama bereits bei der Verabschiedung seines riesigen Konjunkturpro-

Überparteilichkeit

gramms feststellen, dass sich eine vergleichsweise geschlossene Opposition im Kongress vom Ausmaß seines Wahlerfolgs nur wenig beeindruckt lässt. Politische Flitterwochen wird es für Obama angesichts der enormen Problemlagen kaum geben.

Die politischen Vorhaben der Obama-Administration

Seit der Administration Franklin D. Roosevelts (1933-1945) gelten die ersten einhundert Tage als Messlatte für die Absichten und die Umsetzungseffizienz der Vorhaben. Anders als nach 100 Tagen, die am 29. April 2009 erreicht sind, lassen sich bei Redaktionsschluss dieses Beitrags zwei Wochen nach dem Amtstritt des 44. Präsidenten noch vergleichsweise wenig gesicherte Aussagen zu dessen Politik machen. Selten waren indes die weltweiten Erwartungen an einen neuen US-Präsidenten so hoch wie 2009.

Regierungsführung

Lobbyregulierung

Zu den ersten Amtshandlungen des Präsidenten gehörten der Erlass von Ethik- und Lobbyregulierungsverordnungen. Diese besagen u.a., dass Mitarbeiter der Obama-Administration, die in den zwei Jahren vor ihrer Ernennung als Lobbyisten registriert waren, für mindestens zwei Jahre nicht mit Themen und Sachfragen betraut werden dürfen, die Gegenstand ihrer Lobbytätigkeit waren. Gleichwohl war Obama gezwungen, sofort mehrere Ausnahmeregelungen für von ihm ernannte Staatssekretäre beantragen, die u.a. für die Rüstungsfirma Raytheon, die ehemalige Investmentbank Goldman Sachs sowie für eine Anti-Raucherkampagne als Lobbyisten tätig waren.

Rücknahme von Maßnahmen der Bush-Administration

Guantanamo

Die Ankündigung, das Gefangenenlager auf Guantanamo Bay, Kuba, binnen einem Jahres zu schließen, war die international meist beachtete Maßnahme der jungen Präsidentschaft. Gleichzeitig verfügte Obama, dass künftig nur solche Verhörmaßnahmen bei Terrorverdächtigen anzuwenden seien, die sich in Übereinstimmung mit dem Feldhandbuch der US-Armee befänden, was foltergleiche Maßnahmen wie „waterboarding“, bei denen der Verhörte glaubt zu ertrinken, ausschließt. Schließlich wurden laufende Verfahren gegen Guantonomo-Insassen vor Militärkommissionen für die Dauer von 120 Tagen ausgesetzt. Ein sehr heikles Thema für die Obama-Administration ist die rechtliche Verfolgung von Mitgliedern der ehemaligen Bush-Administration. Sollte es Ermittlungen bzw. Anhörungen vor dem Justizausschuss des Senats geben, werden diese sich höchstwahrscheinlich auf mögliche rechtswidrige Handlungen von Mitarbeitern des Justizministeriums unter George W. Bush konzentrieren.

Sozialpolitik

Obama unterzeichnete zwei sozialpolitische Gesetze der demokratischen Kongressmehrheit, die auf den Widerstand der Bush-Administration gestoßen waren: ein Gesetz, das Lohndiskriminierung verbietet sowie ein Gesetz, das den Krankenversicherungsschutz für Kinder von 7 Millionen auf 11 Millionen Kinder ausweitet. Bei dieser Maßnahme dürfte bereits ein Muster der künftigen Sozialpolitik Obamas erkennbar sein. Angestrebt wird etwa in der Gesundheitspolitik kein kompletter Systemwechsel, also eine Umstellung auf ein öffentliches Krankenversicherungssystem aus einer Hand, sondern eine Schließung von Lücken im bestehenden System durch staatliche Eingriffe sowie das Schaffen von Anreizen für Arbeitgeber und Beschäftigte, privaten Versicherungsschutz zu suchen.

Kranken-
versicherung

Außenpolitik

Außenpolitisch bestanden die wichtigsten Schritte zunächst in Personalmaßnahmen wie der Ernennung seiner ehemaligen Rivalin Hillary Clinton zur Außenministerin sowie zweier außenpolitischer „Haudegen“ als Sonderbeauftragte für den Nahen Osten (Ex-Senator George Mitchell) und die Region Afghanistan/Pakistan, (Ex-Botschafter und Balkanvermittler Richard Holbrooke). Spätestens mit seinem Auftritt auf der Münchener Sicherheitskonferenz am 7. Februar 2009 wurde deutlich, dass auch Vizepräsident Joe Biden, langjähriger Vorsitzender des Auswärtigen Senatsausschusses, die Konzeption der US-Außenpolitik mitgestalten wird. Ob er dies in enger Abstimmung oder mitunter auch im Wettbewerb mit Außenministerin Clinton tun wird, muss die Zukunft zeigen. Es wäre naiv anzunehmen, die USA unter Obama würden auf den Einsatz ihrer „harten“ Machtressourcen verzichten und den „weichen“ Machtressourcen kultureller Anziehungskraft und intellektueller Attraktivität allein das Feld überlassen. Erwartet werden sollte vielmehr, dass die US-Außenpolitik Einseitigkeiten ablegt und harte und weiche Machtressourcen zu „smart power“ verbunden werden.

Machtressourcen

Wirtschaftspolitik

Die mit Abstand wichtigsten Maßnahmen der Obama-Administration, die nicht unmaßgeblich über deren Erfolg oder Misserfolg während der ersten Amtsjahre entscheiden dürften, sind Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise. Dazu legten beide Kammern des neu konstituierten 111. Kongresses Anfang Januar 2009 ein umfassendes Konjunkturankurbelungsprogramm in Gestalt zweier ähnlicher, aber nicht identischer Gesetzentwürfe vor, deren Grundlagen in enger Abstimmung mit dem Team des gewählten Präsidenten Obama formuliert wurden. Der American Recovery and Reinvestment Act of 2009 – so der offizielle Name des Gesetzes – umfasst ein Paket aus Steuersenkungen, der Verlängerung von Arbeitslosenunterstützung und anderen Sozialleistungen so-

Konjunktur-
programm

wie Investitionen in Gesundheitsvorsorge, Bildung, Infrastruktur und den Energiesektor im Volumen von zunächst 820-838 Milliarden US-Dollar. Die im Repräsentantenhaus eingebrachte Version des Konjunkturprogramms wurde am 28. Januar 2009 mit 244:188 Stimmen verabschiedet. Kein Abgeordneter der Republikaner stimmte für das Gesetz, auch 11 Demokraten stimmten dagegen. Einen weiteren deutlichen Dämpfer erhielten die Hoffnungen Präsident Obamas, das Konjunkturprogramm mit deutlichen überparteilichen Mehrheiten zu verabschieden, nicht nur durch das Abstimmungsverhalten der Republikaner im Repräsentantenhaus, sondern auch im Senat. Um in der oberen Kammer einen Gesetzentwurf zur Abstimmung zu bringen, muss die Redezeit der Senatoren, die nach der Filibusterregel im Prinzip unendlich sein kann, mit einer 3/5 Mehrheit von mindestens 60 Stimmen abgebrochen werden. Nach erkennbaren Zugeständnissen gelang es einer Gruppe gemäßigter Demokraten unter tatkräftiger Mithilfe Präsident Obamas, die drei bereits genannten moderaten republikanischen Senatoren Collins, Snowe und Specter zur Zustimmung zu einem abgespeckten Konjunkturprogramm zu bewegen. Am Abend des 11. Februar 2009 einigten sich beide Kongresskammern im Vermittlungsausschuss auf ein Paket im Gesamtvolumen von 789 Milliarden US-Dollar. Noch nie hat der US-Kongress ein Konjunkturprogramm in dieser Höhe verabschiedet. Gleichwohl verblasst selbst diese Summe vor dem gigantischen Rettungsschirm für das US-Finanzsystem in Höhe von 2,5 Billionen US-Dollar, das Finanzminister Geithner am 10. Februar 2009 der Öffentlichkeit vorstellte.

Rettungsschirm

Trotz seines Erfolgs bei der Verabschiedung des Konjunkturprogramms dürfte Obama es sehr schwer haben, die parteipolitische Polarisierung der amerikanischen Politik in naher Zukunft zu überwinden. Wie die Auseinandersetzung über das gigantische Konjunkturpaket überdeutlich zeigt, stehen hinter der parteipolitischen Polarisierung auch klare philosophische und ideologische Differenzen über die richtige Wirtschaftspolitik allgemein und die Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise im Besonderen. Auch die Zunft der an Universitäten und Think Tanks arbeitenden Ökonomen zeigt sich hinsichtlich des Pakets gespalten. Während den Nobelpreisträgern Stiglitz und Krugman auf der politischen Linken die Dimension des Programmes zu gering ausfällt und sie das Verhältnis von Steuersenkungen und Investitionsausgaben für unangemessen halten, wird es von einem breiten Spektrum zentristischer Ökonomen von Larry Summers bis zum ehemaligen Reagan-Berater Martin Feldstein unterstützt. Gleichwohl hat sich eine Mehrzahl marktwirtschaftlich orientierter libertärer Ökonomen, darunter mehrere Nobelpreisträger wie Robert Lucas oder James Buchanan, öffentlich gegen das Programm ausgesprochen, da es einem Raub an den zukünftigen Generationen gleichkomme.

Polarisierung

6. Ausblick

Barack Obama kann und wird wichtige Stellschrauben der US-Politik auch jenseits der Legislativpolitik verändern, wie die Erlasse der ersten Amtstage demonstrieren. Trotz dieser Maßnahmen wird es auch ihm und seinem Team nicht

über Nacht gelingen, die über Jahrzehnte gewachsene Logik des Politikbetriebs in Washington DC außer Kraft zu setzen oder die Grundausrichtung amerikanischer Politik fundamental zu verändern. Trotz der neuen Regeln sah sich Obama bei der Besetzung zentraler Positionen in seiner Administration gezwungen, auf Veteranen des Washingtoner Politikbetriebs zurückzugreifen, von denen einige Schwierigkeiten mit der Vermeidung von Interessenkonflikten und der Einhaltung von Steuervorschriften hatten und ihre Kandidatur für Kabinettspositionen daher zurückziehen mussten.

Obama wird das Regieren nicht neu erfinden, aber einiges spricht dafür, dass er – aufbauend auf dem Präsidentschaftsmodell der Überredungskunst und der direkten Wählerkommunikation – den Führungs- und Regierungsstil amerikanischer Präsidenten – und nicht nur amerikanischer – ziemlich nachhaltig verändern wird. Die Obama-Administration wird noch mehr als andere mit Sonderberatern für die Lösung spezieller Probleme arbeiten, und es wird selbst für dieselben Themen mehrere parallele „Aktivitätszentren“ geben. Voraussichtlich wird Obama den bereits von Reagan, Clinton und Bush betriebenen kampagnenhaften Regierungsstil unter den Bedingungen des interaktiven Internets weiterentwickeln. Die Obama-Kampagne hat im Wahlkampf kommunizierende Netzwerke von Beratern und Helfern gebildet, die insbesondere durch das Internet verbunden waren. Es ist zu erwarten, dass das Weiße Haus diese Netzwerke aufrecht erhält und immer wieder versuchen wird, die überwiegend jungen Leute des Netzwerks zur Unterstützung der Politik Obamas zu mobilisieren. Die Administration kann über das Netzwerk aber auch feststellen, ob Obamas Anhänger nach wie vor mit im Boot sind, und sie wird versuchen, ihnen auch zwischen den Wahlen das Gefühl zu geben, dass ihre Auffassungen zumindest gehört werden. Obama hat einen Mitmach-Wahlkampf geführt, und er wird – soweit dies unter Washingtoner Bedingungen möglich ist – auch eine Beteiligungs-Präsidentschaft anstreben, da er sonst einen Teil seiner Glaubwürdigkeit bei seinen treuesten Anhängern verlöre. Obamas Team im Weißen Haus könnte neue Methoden entwickeln, konkrete politische Zielgruppen in den USA und außerhalb der USA direkt anzusprechen. Das Modell lautet: im Vorfeld einer Entscheidung möglichst viele Meinungen und Standpunkte einholen und konsultieren. Wenn diese dann aber abgeschlossen sind, wird schnell entschieden und ohne die Duldung von Widerständen umgesetzt. Folgt man den Prognosen des ehemaligen US-Botschafters in Deutschland, John Kornblum, wird Obama manch traditionelle Kanäle der Beratung und der Diplomatie umgehen und daher auch bei Freunden Irritationen hervorrufen (vgl. Kornblum 2009). Obama, so scheint es, hat wenig Geduld mit Strukturen und Gremien, die er für ineffektiv hält, sondern neigt eher dazu, neue Kanäle und Gremien zu schaffen.

Die Demokratische Partei befindet sich heute in einem besseren Zustand als zu jedem anderen Zeitpunkt der vergangenen zehn Jahre. Eine mögliche Spaltung der demokratischen Anhängerschaft in ein Obama- und ein Clinton-Lager fand während der Hauptwahl nicht statt. Barack Obama konnte das Potenzial beider innerparteilicher Lager in der Hauptwahl gegen John McCain voll ausschöpfen, wie sein deutlicher Vorsprung bei Frauen, bei Latinos und bei sehr niedrigen Einkommensgruppen unterstreicht. Die Berufung Hillary Clintons zur

Regierungsstil

kommunizierende
NetzwerkeMitmach-
Präsidentschaft

Hillary Clinton

Außenministerin sollte dafür sorgen, dass diese innerparteiliche Bruchstelle auf absehbare Zeit nicht aufbrechen wird.

Die stark gewachsene Kongressdelegation der Partei ist groß genug, um die unterschiedlichen Stömungen innerhalb des Parteiumfelds zu repräsentieren. Es ist eine selbstbewusste Kongressmehrheit, der Obama bis vor wenigen Wochen selbst angehörte, die zwar auf die Zusammenarbeit mit einem Demokraten im Weißen Haus wartete, sich aber nicht in einer dienenden Rolle gegenüber dem Präsidenten sieht. Viele Kongressdemokraten haben zu lange auf eine Gestaltungsrolle gewartet, um diese nun umstandslos ans Weiße Haus abzugeben. Inwieweit Präsident Obama seine eigene, durch die Wahlen von 2006 und 2008 deutlich gestärkte Partei unter Kontrolle haben wird und welchen Umgang er als Präsident mit dem Kongress pflegen wird, ist eine der Schlüsselfrage nicht nur der ersten 100 Tage. Zusammen mit dem Präsidenten müsste die Mehrheitspartei im Kongress daran interessiert sein, in der Gesetzgebung Meilensteine zu schaffen, die weit über das Klientel der Partei hinaus populär sind, statt die Wunschlisten parteinaher Interessenverbände abzarbeiten. Gelegenheit, gesetzgeberische Meilensteine zu schaffen, bieten nicht nur das Management der Wirtschaftskrise, sondern auch das Gebiet Krankenversicherungs- und Gesundheitsreform, sowie eine Außenpolitik, welche die harten und weichen Machtressourcen der USA zu „smarter Macht“ (smart power) fusioniert und Verbündete aktiv involviert, dazu eine Wirtschafts- und Handelspolitik, die sich an den längerfristigen Interessen der Mittelschicht orientiert. Obama und die Demokraten besitzen ein Regierungsmandat, das kraftvoller ist als die Mandate aller Präsidenten seit Ronald Regan. Sie sollten dieses Mandat für Wandel ohne Hybris und unter ständiger Konsultation breiter Bevölkerungsschichten für eine verantwortungsvolle Politik wahrnehmen und vermeiden, zu Gefangenen von Sonderinteressen zu werden. Wie das Beispiel der Proposition 8 in der Demokraten-Hochburg Kalifornien zeigt, besitzt die neue Mehrheit in den USA allerdings kein Mandat für die landesweite Umsetzung der vom Parteikern und den jüngeren Parteiaktivisten vertretenen progressiven und säkularen Wertvorstellungen.

smart power

Anmerkungen

- 1 Formal wurden am 4.11.2008 nur die Wahlmänner/Elektoren des sog. Electoral College bestimmt. Diese gaben am 15. Dezember 2008 ihre Stimmen für die Ämter des Präsidenten und Vizepräsidenten ab, indem sie dem Ergebnis der allgemeinen Wahlen ohne Abweichung folgten. Von 538 Elektorenstimmen erhielt Barack Obama 365 und John McCain 173, dasselbe Ergebnis galt für die Wahl des Vizepräsidenten. Am 8.1. 2009 stellte der US-Kongress das Wahlergebnis offiziell fest, am 20. Januar 2009 wurde Barack Obama als 44. Präsident der USA vereidigt.
- 2 Nähere Ausführungen zum Vorwahlkampf und Wahlkampf im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen finden sich in Thunert (2008) sowie Thomas (2009).
- 3 Bei den Angaben handelt es sich um (noch) inoffizielle Zahlen des United States Election Project an der George Mason University, Stand 28.1.2009. Siehe http://elections.gmu.edu/preliminary_vote_2008.html, aufgerufen am 2.2. 2009.
- 4 Die Anzahl der Elektoren (Wahlmänner) eines Bundesstaates entspricht der Größe seiner Kongressdelegation (Senatoren und Repräsentanten). Da jeder Staat über 2 Senatoren und mindestens einen Repräsentanten verfügt, sind 3 Elektoren das Minimum. Da auch die Hauptstadt Washington DC drei Elektoren erhält, beläuft sich deren Gesamtzahl auf

538. Zum Präsidenten ist gewählt, wer mindestens 270 Elektorenstimmen auf sich vereinigt. Zu den Verzerrungen und Merkwürdigkeiten des Wahlsystems am Beispiel der Präsidentschaftswahl von 2000 vgl. in kompakter Form Thunert 2001:631-321
- 5 48 Bundesstaaten sowie der Hauptstadt-Distrikt verwenden das sog. „winner-takes-all“-System. In den Bundesstaaten Maine und Nebraska werden zwei Elektorenstimmen staatenweit (at large) zugeteilt, die übrigen nach den Gewinnen in Kongresswahlkreisen zugeteilt. In Maine gewann Obama auf beiden Ebenen, in Nebraska gewann Obama einen Kongressdistrikt und erhielt daher eine Elektorenstimme, während McCain den Bundesstaat insgesamt und die übrigen Elektorenstimmen gewann.
 - 6 Die Wahldaten beziehen sich auf die Präsidentschaftswahl stammen – wenn nicht anders vermerkt – aus folgenden Quellen: Time Magazine vom 24. November 2008, CNN Election Center <http://cnn.com/ELECTION/2008/results/main.results#val=H>. Exit Poll-Daten stammen von <http://cnn.com/ELECTION/2008/results/polls/#USP001>. Exit Polls gelten als fehleranfälliger als andere Umfragen, stellen aber eine kurzfristig verfügbare und trotz der Fehleranfälligkeit grob aussagefähige Form der Wahlanalyse dar.
 - 7 Ein weiterer Senatssitz im Bundesstaat Minnesota wurde nach mehrmaligen Auszählungen zunächst mit hauchdünnem Vorsprung dem Kandidaten der Demokraten, dem Komiker Al Franken übertragen, der unterlegene Amtsinhaber Norm Coleman hat gegen die Entscheidung der Landeswahlbehörde gerichtlichen Einspruch eingelegt, so dass der Sitz noch nicht endgültig vergeben ist.
 - 8 Die folgenden Zahlen- und Prozentangaben beziehen sich auf die Exit Polls des Nachrichtensenders CNN. <http://edition.cnn.com/ELECTION/2008/results/polls/>, abgerufen am 30.1. und 2.2. 2009.
 - 9 Eine dritte „historische“ Dimension der 2008er-Wahl, die schwerste Wirtschaftskrise zu Beginn einer Präsidentschaft seit 1932, ist nicht Gegenstand der folgenden Betrachtung.
 - 10 Die Wahl 2000 kann statistisch nicht als Sieg der Republikaner gewertet werden, da letztendlich eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofes George W. Bush zum Sieger nach Elektorenstimmen machte und sein Gegenkandidat Al Gore landesweit eine halbe Million mehr Stimmen gewonnen hatte als Bush (vgl. Thunert 2001).
 - 11 Beispiele solcher Fehldeutungen sind u.a. Edsall 2006, Silberhorn 2008 und Hamburger/Wallsten 2007.
 - 12 Quelle: CNN Exit Polls <http://edition.cnn.com/ELECTION/2008/results/polls/#val=CAI01p1>, abgerufen am 4.2. 2009. Eine Detailstudie im Auftrag des National Gay and Lesbian Task Force Policy Institute stellt fest, dass die hohe Ablehnungsquote der Homoehe bei Schwarzen und Latinos als Konsequenz ihrer im Vergleich zu weißen Kaliforniern ausgeprägtere Religiosität gesehen werden sollte. (vgl. Egan/Sherrill 2009)

Literatur

- Ceaser, James W. und Daniel DiSalvo (2008): „The Magnitude of the 2008 Democratic Victory: By the Numbers“ in: *The Forum*, Vol. 6, Issue 4, Article 9, The Berkeley Electronic Press, <http://www.bepress.com/forum/vol6/iss4/art8>
- Edsall, Thomas (2006): *Building Red America: The New Conservative Coalition and the Drive for Permanent Power*, New York: Basic Books.
- Egan, Patrick und Kenneth Sherrill (2009): *California's Proposition 8: What Happened, and What Does the Future Hold?*, National Gay and Lesbian Task Force, http://www.hetaskforce.org/downloads/issues/egan_sherrill_prop8-1-6-09.pdf, abgerufen am 4.2. 2009.
- Frum, David (2008): *Comeback. Conservatism that Can Win Again*, New York: Doubleday
- Hamburger, Tom und Peter Wallsten (2007): *One Party Country: The Republican Plan for Dominance in the 21st Century*, New York: Wiley.
- Jäger, Thomas (2009): „Alles anders mit Obama? Wird die Außenpolitik des neuen amerikanischen Präsidenten im Zeichen des Wandels oder der Kontinuität stehen?“, *Berliner Republik*, Nr. 1, 18-22.

- Judis, John B. (2008): „America the Liberal“, *The New Republic*, 5. November 2008.
- Judis, John B. und Ruy Teixeira (2007): „Back to the Future. The Re-Emergence of the Emerging Democratic Majority“, in: *The American Prospect*, Juli/August.
- Judis, John B. und Ruy Teixeira (2002): *The Emerging Democratic Majority*, New York: Scribner.
- Kolkman, Michael (2005): „Die Präsidentschaftswahl in den USA vom 2. November 2004: ein knapper Sieg Bushs, aber auch ein Mandat?“ in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl)*, 36 (2005) 2, 259-280.
- Kornblum, John (2009): „Netzwerke und herrsche“ in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* Nr. 3, 18.1. 2009, 13.
- Meyerson, Harold (2008) „A Real Realignment“, *Washington Post*, 7. November 2008, A 19.1
- Silberhorn, Hubert (2008): „Nachhaltige Dominanz? Präsident Bush, die Republikaner und ihr Masterplan“ in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 39(2008) 1, 134-156.
- Schaller, Thomas F. (2006): *Whistling Past Dixie. How Democrats Can Win Without the South*, New York: Simon & Schuster.
- Thomas, Evan (2009): *The Inspiring, Combative, 2008 Campaign and the Historic Election of Barack Obama*, Public Affairs.
- Thunert, Martin (2008): „ ‚Yes they can!‘ Die faszinierenden Präsidentschaftsvorwahlen 2008 in den USA“ in: *Gesellschaft.Wirtschaft.Politik (GWP)*, Jg. 57, 2008, Heft 1, 11-20.
- Thunert, Martin (2001): „Die US-Amerikanischen Präsidentschaftswahlen vom 7. November 2000 – kein Sieg Bushs, sondern eine Niederlage Gores“ in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2001, S. 630-645.

Zurück ins Herz der Europäischen Union? Frankreichs Europapolitik unter Staatspräsident Sarkozy

Joachim Schild



Joachim Schild

Zusammenfassung: Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy Frankreichs formulierte zu Beginn seiner Amtszeit das Ziel, Frankreich wieder ins Zentrum der Europäischen Union zu führen. Sein Vorgänger Jacques Chirac hatte sich im Laufe seiner beiden Amtszeiten zunehmenden innergesellschaftlichen Widerständen und Vermittlungsproblemen im Bereich der Europapolitik gegenüber gesehen, die im Nein der Bevölkerung zum europäischen Verfassungsvertrag im Mai 2005 ihren sichtbarsten Ausdruck fanden. Die ereignisreiche französische Ratspräsidentschaft bot eine politische Gelegenheit, Frankreich erneut als führende Macht in der EU zu positionieren. Der Beitrag untersucht, inwieweit Frankreich diese Gelegenheit und die aktuelle tiefe Wirtschaftskrise dazu nutzen konnte, den französischen Einfluss auf die Inhalte

1. Einleitung

Gleich zu Beginn seiner Amtszeit stellte Nicolas Sarkozy unmissverständlich klar, dass er den europapolitischen Führungsanspruch Frankreichs zu erneuern gedenkt: „(...) mit diesem Abend ist Frankreich zurück in Europa“, so der frisch gewählte französische Staatspräsident am Abend des zweiten Wahlgangs der Präsidentschaftswahl am 6. Mai 2007 (Sarkozy 2007; Übers. JS). Die Präsidentschaftswahl beendete eine Phase der weitgehenden Lähmung der französischen Europapolitik nach dem negativen Ausgang des Referendums vom 29. Mai 2005 über den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE). Zum zweiten Mal, nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im August 1954, war damit ein von Frankreich selbst maßgeblich vorangetriebenes Integrationsprojekt an innerfranzösischen Widerständen gescheitert, mit der Folge, dass Frankreich kaum in der Position war, mit neuen Vorschlägen Auswege aus der dadurch ausgelösten europapolitischen Krisensituation zu weisen – zumindest nicht in der Endphase der Amtszeit von Präsident Jacques Chirac.

Doch der umtriebige und ambitionierte neue Staatspräsident Sarkozy suchte umgehend und aktiv nach Wegen, mit der Krise des Ratifizierungsprozesses konstruktiv umzugehen. Schon im Wahlkampf hatte er einen „Mini-Vertrag“ als

Alternative zum Verfassungsvertrag ins Spiel gebracht und im Amte dann im ersten Halbjahr die deutsche Ratspräsidentschaft tatkräftig in ihrem Bemühen unterstützt, die Weichen für den Vertrag von Lissabon zu stellen, um Kernbestandteile des Verfassungsvertrags zu retten. Darüber hinaus sollte Frankreich erneut einen stärkeren Einfluss auf die Politikagenda der EU erhalten und bei europapolitischen Entscheidungen und Weichenstellungen seinen Platz in deren Zentrum finden. Eine ganz besondere Gelegenheit zur Erreichung dieses Ziels bot zweifelsohne die sechsmonatige französische EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, aus welchen Gründen die französische Europapolitik seit den frühen 1990er Jahren an Initiativ- und Gestaltungskraft verloren hat, in welchem Ausmaß – und auf welchen Politikfeldern – die Rekonstruktion einer Führungs- und Gestaltungsrolle Frankreichs unter dem neuen Staatspräsidenten möglich oder wahrscheinlich erscheint und wie die Rolle der Ratspräsidentschaft 2008 zu diesem Zwecke genutzt werden könnte.

2. Post-Maastricht-Blues? Europapolitik aus der Defensive

Über den Zeitraum eines halben Jahrhunderts betrachtet, kann Frankreich als ein maßgeblicher Impuls- und Ideengeber für die Fortentwicklung der europäischen Integration betrachtet werden (Parsons 2003). Die letzte längere Periode einer proaktiven und systemgestaltenden Rolle der französischen Europapolitik kann auf die Zeit zwischen Mitte der 1980er Jahre und den frühen 1990er Jahren datiert werden (Müller-Brandeck-Bocquet 2004, Teil 2). Nach dem Scheitern des im nationalen Rahmen verfolgten keynesianischen wirtschaftspolitischen Programms der Linksregierung 1981-83 spielte Staatspräsident Mitterrand beginnend mit der französischen EG-Ratspräsidentschaft von 1984 eine sehr aktive Rolle in der Suche nach Wegen aus der integrationspolitischen Krisensituation der frühen 1980er Jahre („Eurosklерose“) und gehörte zu den Wegbereitern des Binnenmarktprogramms und der Einheitlichen Europäischen Akte (1987). Auch zu weiteren historischen Integrationsfortschritten dieser Jahre vermochte das Frankreich Mitterrands maßgeblich beizutragen, so als Impulsgeber für die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (Schengen-Raum) und insbesondere für das historische Projekt der Währungsunion im Rahmen der 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Verträge. Dieses wurde in sehr enger Abstimmung mit der Bundesregierung unter Helmut Kohl und einer aktiven EG-Kommission unter Präsident Jacques Delors vorangetrieben (Dyson/Featherstone 1999). Mit der Aushandlung der Maastrichter Verträge und insbesondere mit dem Drängen auf verbindliche Ziele und Zeitpläne zur Verwirklichung der Währungsunion gab Frankreich eine klare Antwort auf die weltpolitischen Umbrüche durch das Ende des Ost-West-Konflikts und die deutsche Vereinigung. Im Kern lautete diese Antwort: europäische Integrationsvertiefung und enge Einbindung des wiedervereinigten Deutschlands.

Auf diese Phase zweier integrationspolitischer Kraftakte mit dem Binnenmarktprogramm und den Maastrichter Beschlüssen zur Währungsunion folgte

Einheitliche
Europäische Akte

Schengen

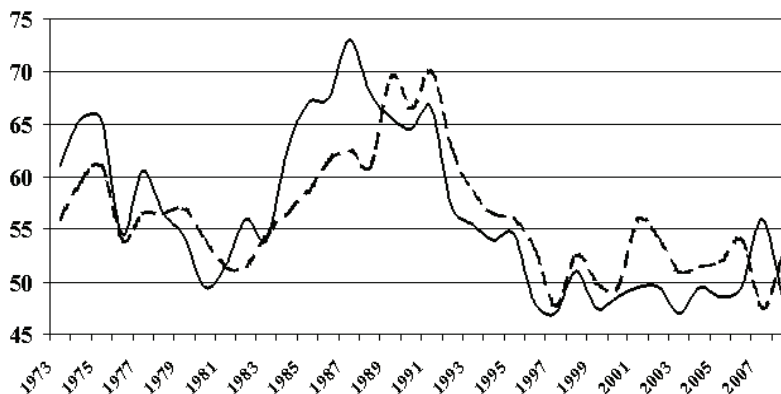
Maastrichter
Verträge

allerdings eine Periode innenpolitischer Auseinandersetzungen um die französische Europapolitik und wachsender innergesellschaftlicher Zweifel an Zielbestimmung und Inhalt europäischer Politik. Das von Staatspräsident Mitterrand (ohne verfassungsrechtliche Notwendigkeit) auf die politische Tagesordnung gesetzte Referendum über das Maastrichter Vertragswerk am 20. September 1992 machte deutlich, dass der „permissive Konsens“ in der Bevölkerung, der es den politischen Eliten erlaubte, das europäische Integrationsprojekt ohne polarisierende Kontroversen voranzutreiben, der Vergangenheit angehörte. Die Reichweite und Tiefenwirkung europäischer Integration und die damit verbundene „Europäisierung“ einer wachsenden Zahl bislang national gestalteter Politikbereiche führte zu einer europapolitischen Grundsatzdebatte, wie sie Frankreich seit der EVG-Debatte von 1954 nicht mehr erlebt hatte. Im Kern drehte sich diese Auseinandersetzung um die Bereitschaft zur Souveränitätsaufgabe zugunsten kollektiver europäischer Handlungsfähigkeit und um die Frage, ob Integrationsvertiefung eine geeignete Antwort auf den perzipierten Machtzuwachs des deutschen Partners und dessen potentiell hegemoniale Stellung im neuen Europa wäre. Das Lager der Souveränisten konnte immerhin 49 Prozent der Abstimmenden von der Richtigkeit seiner Thesen überzeugen, so dass aus Frankreich nur „ein recht gequältes Ja“ (Bock 1992: 30) zu einem für französische (und europäische) Interessen zentralen Vertragswerk zu hören war.

permissiver Konsens

Diese innergesellschaftliche Auseinandersetzung um die Europapolitik im Kontext der Ratifizierung der Maastrichter Verträge kann im Rückblick als eine Zäsur betrachtet werden. Die außergewöhnlich hohe Zustimmung, die die aktive Europapolitik Mitterrands in den 1980er Jahren in der öffentlichen Meinung Frankreichs genoss (s. Schaubild 1), gehörte nun der Vergangenheit an.

Schaubild 1: Gesellschaftliche Unterstützung der EU-Mitgliedschaft Frankreichs



Frage: Ist die Mitgliedschaft Frankreichs in der Europäischen Union Ihrer Meinung nach....: „eine gute Sache“, „eine schlechte Sache“, „weder gut noch schlecht“, Antworten: „eine gute Sache“ (in Prozent).

— Frankreich
 - - - - - EU-gesamt

Quelle: EU-Kommission: Eurobarometer 0-70 (1973-2008)/Angaben in Prozent

Die seit Mitte der 1980er Jahre zunehmend in einem pragmatisch-proeuropäischen Konsens vereinten politischen und administrativen Regierungseliten sahen sich mit wachsenden innenpolitischen Zweifeln konfrontiert, sie agierten aus der Defensive.

Dies wurde insbesondere deutlich, als Staatspräsident Jacques Chirac und sein Premierminister Alain Juppé sich im Herbst 1995 auf einen Spar- und Konsolidierungskurs der öffentlichen Haushalte festlegten und eine umfassende Reform der Sozialversicherungssysteme auf die politische Tagesordnung setzten, nicht zuletzt um die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages zum Eintritt in die Währungsunion zu erfüllen (v.a. öffentliche Defizite unter 3 Prozent des BIP und Gesamtverschuldung unter 60 Prozent des BIP). Eine außergewöhnlich breite – und in puncto Sozialversicherungsreformen erfolgreiche – Streikbewegung Ende 1995 war die Folge. Diese Protestwelle wird als Geburtsstunde der französischen Antiglobalisierungsbewegung betrachtet, die ihre Globalisierungskritik zunehmend mit einer Kritik an der „neoliberalen“ Ausrichtung der EU-Politik verband. Durch die einflussreichen Netzwerke der Globalisierungsgegner (Beilecke 1999) konnte sich ein europakritischer bis europaskeptischer Diskurs vom linken Rand her etablieren, der auch den linken Flügel der sozialistischen Partei (PS) beeinflusste und teilweise stark national-jakobinische Akzente aufwies. Allerdings stand in der Europakritik nach Maastricht weniger die Frage der Souveränitäts- und Autonomieschonung im Zentrum, sondern vielmehr die konkreten sozial- und wirtschaftspolitischen Inhalte europäischer Politik bzw. die nationalen Anpassungsstrategien an europäische Ziele (Währungsunion) und Regelwerke (insbesondere im Hinblick auf die ordoliberal inspirierte Wettbewerbspolitik der EU-Kommission).

französische
Antiglobalisierungsbewegung

Im Kern drehte sich die innergesellschaftliche Auseinandersetzung um die Europapolitik seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre um die Frage, inwieweit der Fortgang europäischer Integration, insbesondere die Marktvertiefung und Verwirklichung der Währungsunion, das französische Wirtschafts- und Sozialmodell mit seiner starken Rolle eines voluntaristisch agierenden Staates und seinem republikanischen Gleichheitsversprechen in Frage stellen würde. Wachsende „Sozialmodellängste“ unterminierten gleichermaßen das Vertrauen in die Gestaltungsfähigkeit nationaler Politik wie die Legitimationsressourcen französischer Europapolitik.

Osterweiterung der
EU

Die in der französischen Bevölkerung auf wenig Gegenliebe stoßende, öffentlich aber kaum diskutierte Osterweiterung der EU im Jahre 2004 konnte die grassierenden Befürchtungen hinsichtlich einer Infragestellung der wirtschafts- und sozialpolitischen Identität Frankreichs nur noch verstärken. Diese fanden ihr Ventil in der Referendumskampagne vor der Abstimmung über den Vertrag über eine Verfassung für Europa am 29. Mai 2005 (Schild 2005), dessen Aushandlung die französische Regierung und Staatspräsident Chirac 2002-2004 aktiv vorangetrieben hatten und auch in Kerninhalten deutlich beeinflussen konnten. Die weitverbreiteten Befürchtungen in der Bevölkerung, dass die EU-Osterweiterung Tendenzen zu Unternehmensverlagerungen und generell verschärftem Wettbewerb nicht nur zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen Wirtschafts- und Sozialmodellen fördern würde (Lohndruck, „Sozialdumping“, Steuerwettbewerb), wurden von den Vertragsgegnern geschickt mit

dem Verfassungsvertrag und seinen angeblich neoliberalen Inhalten in Verbindung gebracht. Die Abstimmung über den VVE wurde somit gleichsam zu einer Art verspätetem Referendum über die EU-Osterweiterung.

Insbesondere, aber nicht nur auf der Linken verfestigte sich zunehmend ein Bild der EU als Agent oder „trojanisches Pferd“ der Globalisierung. Das Rollenmodell der EU als Schutzschild oder gestaltende Macht der Globalisierung, wie es die gemäßigte Linke und auch weite Teile der gemäßigten Rechten propagierten, verlor an Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft. Die wirtschaftlichen und politischen Chancen, die sowohl die Globalisierung als auch europäische Marktintegration und Politikkoordinierung bzw. das Poolen von Souveränität boten, drohten in Vergessenheit zu geraten.

Sozialmodell- und Globalisierungsängste sind gewiss auch in einigen anderen Mitgliedstaaten der EU zu beobachten, erscheinen in Frankreich jedoch besonders stark ausgeprägt. Sie sind im Präsidentschaftswahlkampf 2007 auch von den beiden Hauptkonkurrenten, Ségolène Royal und Nicolas Sarkozy, aufgegriffen und in europapolitische Forderungen übersetzt worden. Beide Kandidaten vereinte ihre Kritik an der restriktiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank, deren Statuten in Frage gestellt wurden. Sarkozy warnte vor dem Dogma des Freihandels, und beide Kandidaten sprachen sich für eine stärkere europäische Harmonisierung der Steuern (insbesondere Unternehmensbesteuerung) sowie der sozialen Schutzstandards aus. Für diese Positionen gab es keine Mehrheit in der Europäischen Union, die Kandidaten befanden sich zu diesem Zeitpunkt erkennbar außerhalb des europäischen Konsenses in der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Cassen 2008). Die anhaltenden internationalen Wettbewerbsprobleme (das französische Handelsbilanzdefizit belief sich 2008 auf über 50 Mrd. Euro), die defizitären Sozialversicherungssysteme, die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und die wenig beeindruckenden Wachstumsraten ließen das französische Wirtschaftsmodell in den Augen der europäischen Partner kaum als nachahmenswert erscheinen. Ein „Export“ einzelner seiner Elemente auf die EU-Ebene konnte somit kaum mit Unterstützung rechnen. Gleichwohl entwickelte Sarkozy einen Diskurs, der die Zustimmung der Franzosen durch ein europäisches Schutzversprechen für die Bürger zu mobilisieren suchte.

EU als „trojanisches Pferd“ der Globalisierung

Kritik an der restriktiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank

3. Neuanfang unter Sarkozy

Der 2007 gewählte Staatspräsident Sarkozy sah sich somit einer großen Herausforderung gegenüber: Einerseits war er angetreten, nach Jahren der Lähmung und Defensive den europapolitischen Führungsanspruch Frankreichs zu erneuern; um diesen Anspruch einlösen zu können, musste er jedoch andererseits eine in europapolitischen Fragen offenbar gesplante und insgesamt skeptischer gewordene Gesellschaft wieder zusammenführen und mit der EU und ihrer Politik versöhnen. Diese innergesellschaftlichen und innenpolitischen Handlungsrestriktionen bedeuteten aber keineswegs, dass der neue Präsident keine aktive Europapolitik betreiben kann, ganz im Gegenteil. Aber er befragte europapolitische Handlungsfelder daraufhin, wie und in welchem Ausmaß sie die innenpo-

litische Unterstützung der innenpolitischen Agenda des Präsidenten garantieren oder gefährden könnten (Schild 2007). Das Ausmaß der Integrationsoffenheit französischer Europapolitik wird daher deutlich beeinflusst durch (a) die Bedeutung des jeweiligen Politikfeldes bzw. der jeweiligen politischen Streitfrage für innerfranzösische Wählermärkte und (b) die Unterstützung „europäischer Lösungen“ für das zu lösende Problem durch die Bevölkerung.

Schematisch lässt sich diese Überlegung in Form der folgenden Matrix darstellen und an bestimmten Politikbereichen exemplifizieren.

Schaubild 2: Innenpolitische Handlungsspielräume französischer Europapolitik

		Innenpolitische Relevanz	
		niedrig	hoch
Präferenz für europäische Politikgestaltung	Ja	Fortentwicklung der GASP und der ESVP	Restriktive Einwanderungs- und Asylpolitik Polizeikooperation EU-Agrarpolitik Klimaschutzpolitik
	Nein		Türkeibeitritt Liberalisierung von Teilmärkten: z.B. Post, Energie, Bahn

Quelle: eigene Darstellung.

In Politikbereichen wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hat der neue Präsident demnach einen großen Handlungsspielraum. Diese Felder avancieren nur in Ausnahmefällen zum wichtigen Gegenstand des innenpolitischen Streits und sind für Wahlentscheidungen wenig relevant. Gleichzeitig findet sich in Eurobarometer-Umfragen der EU-Kommission regelmäßig der Befund einer breiten gesellschaftlichen „Nachfrage“ nach europäischen Politikanträgen in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Breite Handlungsspielräume bestehen auch dort, wo eine aktive europapolitische Agenda des Präsidenten innenpolitisch besonders wahlrelevante Themenfelder berührt und gleichzeitig eine Europäisierung des Politikfeldes innergesellschaftliche Unterstützung erfährt. Beispiele wären die Einwanderungs- und Asylpolitik – unter der Bedingung restriktiver europäischer Regelungen –, die Bewahrung der EU-Agrarpolitik oder eine aktive Klimaschutzpolitik der EU.

EU-
Beitrittsperspektive
für die Türkei

Anders stellt sich die Lage dar auf Feldern, die innenpolitisch hochgradig sensibel sind und in denen europäische Handlungsprogramme auf innerfranzösische Widerstände stoßen. Dies gilt für Schritte der Binnenmarktvertiefung und Liberalisierung von Teilmärkten, etwa im Bereich von Post- und Bahndienstleistungen oder der Gas- und Elektrizitätsversorgung sowie für die in der französischen Bevölkerung wie auch in weiten Teilen der politischen Elite Frankreichs auf sehr breite Ablehnung stoßende EU-Beitrittsperspektive für die Türkei. In Bezug auf weitere Marktliberalisierung bewegte sich die französische Politik

der letzten Jahre stets auf einer Linie des inhaltlichen Widerstands und der Verzögerung von Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission (z. B. Elektrizitätsmarktöffnung, grenzüberschreitende Öffnung des Schienenverkehrs) oder der Verwässerung ihres Inhalts wie im Falle der Dienstleistungsrichtlinie zur Öffnung nationaler Dienstleistungsmärkte für innereuropäische Wettbewerber.

4. Ein Fenster der Gelegenheit: Die französische Ratspräsidentschaft

Die französische EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008 bot für Staatspräsident Sarkozy eine willkommene Gelegenheit, ein dreifaches Ziel zu verfolgen: (1) Die führende Rolle Frankreichs in der EU durch eine erfolgreich absolvierte EU-Ratspräsidentschaft zu unterstreichen, (2) französische Präferenzen stärker bei der inhaltlichen Ausgestaltung europäischer Politik zur Geltung zu bringen und (3) die Franzosen mit Europa zu versöhnen.

Die außergewöhnliche Häufung von Krisensituationen und politischen Herausforderungen bot Frankreichs Staatspräsident eine nachgerade ideale Bühne, um die Handlungs- und Führungsfähigkeit der französischen Europapolitik zu demonstrieren. Nach dem irischen Nein zum Vertrag von Lissabon vom 12. Juni 2008 ging es zunächst darum, einen Ausweg aus der Ratifizierungskrise zu finden. Mit einer Mischung aus diplomatischen Bemühungen – Sarkozy suchte am 21. Juli 2008 in Dublin das Gespräch mit Premierminister Brian Cowen und auch mit Vertragsgegnern – und Geduld, bis die irische Seite ihre internen Beratungen über innenpolitisch gangbare Wege aus der Krise beraten hatte, konnte die Ratspräsidentschaft gemeinsam mit der irischen Regierung einen Kompromiss erarbeiten. Dieser stellt Irland rechtlich verbindliche Zusagen in einigen Politikbereichen in Aussicht (Verteidigungspolitik, Steuerfragen, Abtreibung) worauf Irland im Gegenzug die Bereitschaft zur Durchführung eines zweiten Referendums im Herbst 2009 über den unveränderten Lissabon-Vertrag bekundete.

irisches Nein zum
Vertrag von Lissabon

Entschlossenes und rasches Handeln – anfänglich ohne jede EU-Mandatierung – zeigte Frankreichs Staatspräsident ab 12. August 2008 auch in der Georgienkrise, als Sarkozy dank seiner Reisediplomatie zwischen Moskau und Tiflis einen Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien vermitteln konnte. EU-intern gelang es Frankreich, eine gemeinsame Haltung der EU in diesem Konflikt zu ermöglichen – trotz der ausgeprägten Unterschiede der Russlandpolitik der Mitgliedstaaten. So wurde eine unabhängige Zivilmission der EU auf den Weg gebracht und mit Botschafter Pierre Morel ein EU-Sonderbeauftragter für die Georgienkrise ernannt. Zudem wirkte die französische Ratspräsidentschaft auf die Aufnahme von Gesprächen in Genf unter Vorsitz der EU, der Vereinten Nationen und der OSZE hin, um neben der Untersuchung der Verantwortung für den Ausbruch des bewaffneten Konflikts auch Wege zu Sicherheit und friedlicher Konfliktregelung in der Region zu suchen sowie die Situation der Flüchtlinge und Vertriebenen zu behandeln. Damit unterstrich Frankreich seine außenpolitische Handlungsfähigkeit, die in den Dienst einer gemeinsamen europäischen Politik gestellt wurde.

Georgienkrise

internationale
Finanzkrise

Auch im Kontext der internationalen Finanzkrise, die sich mit dem Bankrott der Bank Lehman Brothers am 15. September dramatisch zuspitzte, konnte der französische Staatspräsident durch rasches und entschlossenes Handeln viel Zustimmung gewinnen und einen wichtigen Beitrag zum effektiven Krisenmanagement leisten. Sarkozy berief in einer sehr kurzen Zeitspanne eine ganze Serie von Gipfeltreffen auf der höchsten politischen Ebene der Staats- bzw. Regierungschefs der EU ein: am 4.10. im Kreise der europäischen G8-Staaten, am 12. Oktober im Kreise der Eurozonen-Staaten unter Einschluss Großbritanniens und der Slowakei, am 16.-17. Oktober ein reguläres Europäisches Ratstreffen und am 7. November ein informelles Treffen des Europäischen Rates zur Vorbereitung des ebenfalls von Sarkozy angestoßenen G20-Treffens der führenden Industrienationen mit Vertretern aus „emerging economies“, das sich am 15. November 2008 in Washington mit Fragen der Re-Regulierung der internationalen Finanzmärkte befasste. Dank einer effektiven Koordinierung nationalstaatlicher Politik auf europäischer Ebene konnte verhindert werden, dass sich in einer akuten Krisensituation eine Logik nationaler Interessenmaximierung auf Kosten der europäischen Nachbarn ausbreitete. Diese wurde als reale Gefahr sichtbar, als Staaten wie Irland und auch die Bundesrepublik ohne europäische Vorabkonzertierung einseitige öffentliche Garantien von Bankeneinlagen verkündeten.

Die akute Finanzkrise und die anschließende tiefe Rezession in den meisten EU-Staaten erlaubten es Frankreich in bestimmten Fragen „europäische Geländegewinne“ zu erzielen, d. h. die Regeln und politische Praxis der EU im Sinne französischer Positionen und Präferenzen zu beeinflussen.

weniger strikte
Anwendung der
Wettbewerbsregeln

So konnte zumindest für die Zeit der Wirtschaftskrise eine weniger strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt durch die Kommission erreicht werden. Dies betrifft insbesondere die Kontrolle staatlicher Beihilfen. Nicht nur wurde die Schwelle angehoben, ab der staatliche Beihilfen der Kommission von Seiten der Mitgliedstaaten notifiziert werden müssen (De-Minimis-Regel), sondern die Kommission zeigte sich auch flexibel und großzügig bei der raschen Genehmigung staatlicher Beihilfen zur Rettung angeschlagener Banken, aber auch im Falle der finanziellen Unterstützung von Unternehmen in krisengeschüttelten Sektoren wie der Automobilindustrie. Frankreich nutzte dieses günstige Umfeld, um traditionelle Muster der nationalen Industriepolitik wiederzubeleben, etwa wenn es mittels eines Angebots staatlicher Kredite an internationale Fluggesellschaften im Umfang von 5 Mrd. Euro sicherstellen will, dass diese auch in Krisenzeiten weiterhin an ihren Airbusbestellungen festhalten – und dies obwohl der Luft- und Raumfahrtkonzern EADS derzeit randvolle Auftragsbücher besitzt und noch keine Welle von Stornierungen zu beobachten waren. Auf diese Weise soll der europäischen Luft- und Raumfahrtindustrie mit klassisch merkantilistischen Mitteln ein Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Dauerrivalen Boeing verschafft werden.

Stabilitäts- und
Wachstumspakt

Auch die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes werden von der Kommission im Kontext der aktuellen Wirtschaftskrise flexibel ausgelegt, insbesondere das Kriterium eines jährlichen nationalen Haushaltsdefizits unter drei Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE). Frankreich hatte dieses Kriterium – genau wie Deutschland – schon 2003-2005 verletzt und daraufhin,

ebenfalls gemeinsam mit Deutschland, 2005 eine Aufweichung des Regelwerks des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auf europäischer Ebene durchsetzen können. Frankreich wird mit Sicherheit im laufenden Jahr und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in den Folgejahren sein Haushaltsdefizit nicht unter der Drei-Prozent-Marke halten können und seinen Gesamtschuldenstand auf deutlich über 70 Prozent des BNE ausweiten, also weit über der im europäischen Regelwerk definierten 60-Prozent-Obergrenze liegen. Sanktionen im Rahmen des von der Kommission einzuleitenden Defizitverfahrens gegen „Haushalts-sünder“ sind angesichts der dramatischen Lage und der ganz im Sinne Frankreichs veränderten Linie der Kommission nicht zu erwarten. So stellt sich die Frage, was nach dem Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise von diesem europäischen Regelwerk zur Koordinierung nationalstaatlicher Wirtschafts- und Haushaltspolitik übrig bleiben wird.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise nähert die EU-Politik auch auf einem weiteren Feld den französischen Präferenzen an. Der sich abzeichnende europäische Konsens im Hinblick auf eine wirksame Regulierung von europäischen und internationalen Finanzmärkten stärkt offenkundig französische und kontinentaleuropäische Positionen im Verhältnis zur bisherigen „Laissez-faire“- und Deregulierungspolitik der angelsächsischen Länder. Dies gilt einerseits im Hinblick auf die Transparenzsteigerung in Finanzmärkten, etwa die Verbraucherinformation über komplexe Finanzprodukte, aber auch bezüglich der Risikominderung durch verschärfte Eigenkapitalvorschriften für Banken, den Zwang für Banken, Teile ihrer verbrieften Kredite als Risiko in der eigenen Bilanz zu halten, und auch im Hinblick auf die verbesserte Aufsicht über zentrale Akteure auf internationalen Finanzmärkten, etwa Rating-Agenturen und Hedge-Fonds. Nicht nur das europäische Umfeld ist für eine Re-Regulierung internationaler Finanzmärkte günstig, sondern seit der Wahl Barack Obamas zum 44. US-Präsidenten auch das internationale Umfeld.

Regulierung von europäischen und internationalen Finanzmärkten

Ein weiterer zentraler Punkt auf der Agenda der französischen Ratspräsidentschaft bestand in der Verabschiedung eines ambitionierten Energie- und Klimaschutzpaketes. Zu den im Herbst 2007 und im Januar 2008 von der EU-Kommission vorgelegten Rechtsetzungsvorschlägen zur CO₂-Abgasminderung bei PKWs, zur verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien, zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Handel mit Emissionsrechten konnte zum Abschluss der Ratspräsidentschaft ein breiter Konsens erreicht werden – einstimmig im Europäischen Rat am 11.-12. Dezember und mit breiter Mehrheit im Europäischen Parlament (550 von 785 Stimmen) am 17. Dezember 2008. Angesichts der Verdüsterung des wirtschaftlichen Horizonts musste die Ratspräsidentschaft zwar im Sinne einer Kompromissbildung deutliche Abstriche im Vergleich zu den ehrgeizigeren Kommissionsvorschlägen machen, etwa beim Zeitplan zur Absenkung der CO₂-Abgaswerte und bei der Zuteilung von kostenlosen Emissionszertifikaten an energieintensive Industrien, die mit Standortverlagerungen außerhalb der EU auf deutliche Kostenerhöhungen reagieren könnten. Gleichwohl sind damit konkrete Schritte auf den Weg gebracht, die die EU dem unter deutscher Ratspräsidentschaft im März 2007 proklamierten 20-20-20-Ziel näherbringen wird, nämlich einer Reduktion der Treibhausgase um 20 Prozent (im Vergleich zu 1990), einem 20-Prozent-Anteil erneuerbarer Energien am Ge-

Energie- und Klimaschutzpaket

samtenergiemix sowie einer 20-prozentigen Steigerung der Energieeffizienz bis 2020. Dieses umfangreiche Maßnahmenbündel, das weit über nationale Maßnahmen anderer großer Treibhausgasemittenten hinausgeht, ermöglicht der EU auch eine internationale Führungsrolle bei der Suche nach einem Folgeabkommen zum Kyoto-Protokoll, über das im Dezember 2009 in Kopenhagen verhandelt wird. Die Trendwende US-amerikanischer Umwelt- und Klimaschutzpolitik unter dem neuen Präsidenten bietet eine Chance, gemeinsam eine europäisch-amerikanische Leadership-Rolle auf einem strategisch zentralen Feld der internationalen Beziehungen einzunehmen.

Diese von Frankreich sehr aktiv vorangetriebene Einigung über das Energie- und Klimapakete korrespondiert mit der innenpolitischen Agenda des Staatspräsidenten, auf der die Umweltpolitik zumindest bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise ebenfalls einen hohen Stellenwert besaß, auch wenn dies erst in konkrete Gesetzgebungsschritte übersetzt werden muss. Eine solche Kongruenz nationaler und europäischer Politikgestaltung lässt sich auch in der Migrationspolitik beobachten. Hier setzte sich die französische Ratspräsidentschaft erfolgreich für die Verabschiedung eines „Europäischen Paktes für Einwanderung und Asyl“ ein, einer Prinzipien- und Absichtserklärung, in der die restriktiven Akzente (verbesserte Grenzkontrolle, Verhinderung illegaler Integration, Rückführung von Einwanderern ohne legalen Aufenthaltsstatus) deutlich überwiegen im Vergleich zur Ermöglichung legaler Einwanderung, die nach wirtschaftlichen Nützlichkeitsabwägungen ausgestaltet werden soll, oder der Öffnung gegenüber Asylbewerbern. Dies liegt weitgehend auf der Linie der nationalen Gesetzgebung der vergangenen Jahre.

Migrationspolitik

Mit diesen Impulsen in Richtung einer aktiven EU-Diplomatie, einer ambitionierten Energie- und Klimaschutzpolitik, einer restriktiveren Einwanderungspolitik sowie einer voluntaristischeren und interventionistischeren Wirtschafts- und Industriepolitik konnte Frankreich die EU im Rahmen seiner Ratspräsidentschaft im Sinne traditioneller französischer Präferenzen und Positionen beeinflussen, und traf hierfür mit der Georgienkrise sowie insbesondere der Finanz- und Wirtschaftskrise auf ein den eigenen Zielen besonders förderliches Umfeld.

Auch im Hinblick auf die Funktionsweise der EU konnte Frankreich „Geländegewinne“ verzeichnen. Das EU-Krisenmanagement auf der Ebene der Regierungschefs bzw. der Staatspräsidenten entspricht durchaus den französischen Vorstellungen von einem „Europa der Chefs“, in dem der Europäische Rat eine Schlüsselstellung besitzt. Die Rolle der ohnehin in den letzten Jahren in die politische Defensive geratenen supranationalen EU-Kommission verblasste daneben weitgehend.

Ob die Ratspräsidentschaft einen Beitrag dazu geleistet hat, die Franzosen nach polarisierenden Debatten über die EU im Kontext des Verfassungsreferendums von 2005 wieder stärker mit Europa zu versöhnen, kann erst mit einigem zeitlichen Abstand beurteilt werden. Das Motto der Ratspräsidentschaft – „Das Europa, das schützt“ – konnte gewiss im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise an Plausibilität gewinnen. So wurde europaweit, auf nationalstaatlicher wie europäischer Ebene, die Schutzfunktion des Staats bzw. der öffentlichen Hand als letzte Rettungsinstanz für Banken, Unternehmen und Sparer nur zu deutlich. Auch erkannten viele Bürger die Schutzfunktion des Euros vor Währungskrisen

Das Europa, das schützt

und drastischen Abwertungen, wie sie in Nicht-Euro-Ländern zu beobachten waren. Ebenso blieb ihnen der wachsende Wunsch von Nicht-Euro-Mitgliedern, die Sicherheit eines großen, stabilen Währungsraums zu genießen, nicht verborgen. Allerdings könnten durch das von Sarkozy vielfach artikuliertete Schutzversprechen in der französischen Bevölkerung Erwartungen an das politische Handeln der EU-Ebene geweckt werden, die letztere kaum erfüllen kann oder will, etwa in den Bereichen protektionistischer Handelspolitik oder der Sozialpolitik, von denen Letztere weiterhin im Kern in mitgliedstaatlicher Kompetenz verbleiben und auch künftig kaum in großem Umfang harmonisiert wird.

5. Ausblick

Kurzfristig haben die aktuelle Krisensituation und die aus französischer Sicht sehr erfolgreiche Ratspräsidentschaft (SGAE 2009) für eine höhere Kongruenz zwischen französischen europapolitischen Positionen und europäischer Politikgestaltung geführt und Frankreich tatsächlich stärker „in das Herz Europas“ zurückgeführt. So findet sich Frankreich auf weniger Politikfeldern als noch vor kurzem außerhalb des europäischen Mainstreams oder Konsenses wieder. Eine zentrale Frage, die sich daraus ergibt, ist diejenige nach der Dauerhaftigkeit dieses Zustandes und – damit eng verbunden – nach den mittel- und langfristigen Auswirkungen der globalen Rezession auf die EU-Politik. Kehrt die EU nach einer Periode des Rückgriffs auf „unorthodoxe“ Mittel der Politikgestaltung und der Aufweichung europäischer Regeln der Marktgestaltung und Wettbewerbskontrolle zurück zu einem breiten euroliberalen Konsens, gekoppelt mit einer außenwirtschaftlichen Freihandelsorientierung? Unter diesen Bedingungen dürfte es für die proeuropäischen französischen Eliten schwierig sein, eine solide innergesellschaftliche Unterstützung ihrer Europapolitik zu garantieren. Oder führt ein etwaiges Andauern der aktuellen tiefen Krise zu einer paradigmatischen Veränderung der Politikpräferenzen der Mitgliedstaaten und letztlich der EU-Politik, hin zu stärker keynesianisch inspirierten, interventionistischen, dirigistischen und voluntaristischen Ansätzen, und damit in die Nähe traditioneller französischer Präferenzen, von denen sich die französische Wirtschaftspolitik auf nationaler Ebene in den letzten beiden Jahrzehnten in einigen Bereichen verabschiedet hat.

Die Tiefe der aktuellen Krise kann sich aber auch als historische Wegscheide erweisen, an der Renationalisierungstendenzen an politischer Unterstützung quer durch die EU gewinnen. Während der französischen Ratspräsidentschaft reagierte die Staatsführung auf die politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen mit europäischen, nicht mit nationalen Reflexen und versuchte nationale Alleingänge der EU-Partner zu verhindern und diese in europäische Koordinierungsbemühungen einzubinden. Trotz der berechtigten Kritik an einer mangelnden Abstimmung französischer Europapolitik mit seinen Partnern, insbesondere mit Deutschland, bargen diese europäischen Reflexe eine durchaus beruhigende europapolitische Botschaft. Seither haben sich die nationalen Reflexe jedoch auch in Frankreich erkennbar verstärkt, wie sich zuletzt an den

protektionistischen und andere Mitgliedstaaten diskriminierenden Plänen zur Unterstützung der nationalen Automobilindustrie durch umfangreiche staatliche Kreditgarantien ablesen lässt. Diese wirtschaftsnationalistischen Tendenzen haben eine breite Kritik von anderen Mitgliedstaaten provoziert, nicht zuletzt seitens Deutschlands, aber auch von der EU-Kommission. So scheint Frankreich auf dem Felde der Wettbewerbspolitik und Beihilfenkontrolle schon heute die Grenzen des europäischen Konsenses zu verlassen. Will Frankreich einen festen und dauerhaften Platz im Zentrum der EU einnehmen, wird es sich entscheiden müssen zwischen der Bereitschaft zur Einhaltung gemeinsamer europäischer Regeln und der Maximierung nationaler (Wirtschafts-)Interessen zu Lasten der Partner und zu Lasten gemeinsamer europäischer Interessen. Jenseits des geschickten Ausnutzens kurzfristiger „Fenster der Gelegenheiten“ zur Beförderung französischer Interessen gibt die Europapolitik von Staatspräsident Sarkozy einige Rätsel auf und lässt ein langfristiges Leitbild und eine strategische Orientierung bislang noch vermissen.

Literatur

- Beilecke, François 1999: Diskursive Rehabilitierung des republikanischen Modells und Neoliberalismus-Kritik in der französischen Presse seit 1990, in: Frankreich-Jahrbuch 1999, hrsg. vom Deutsch-Französischen Institut u.a., Opladen : Leske und Budrich, S. 97-112.
- Bock, Hans Manfred 1992: Frankreich 1991/92: Europäische Herausforderung und nationale Ungewissheiten, in: Frankreich-Jahrbuch 1992, hrsg. vom Deutsch-Französischen Institut u.a., Opladen : Leske + Budrich, S. 9-33.
- Cassen, Bernhard 2007: La France hors du consensus européen, in: Le Monde diplomatique, Januar, S. 10.
- Contamin, Jean-Gabriel 2005: Les grèves de décembre 1995: un moment fondateur? in: Eric Agrikolansky/Olivier Filleule/Nonna Mayer (Hrsg.): L'altermondialisme en France. La longue histoire d'une nouvelle cause, Paris: Flammarion, S. 233-264.
- Dyson, Kenneth H. F./Featherstone, Kevin 1999: The road to Maastricht. Negotiating economic and monetary union. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Lequesne, Christian 2008: La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle. Paris: Presses de la FNSP.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 2004: Frankreichs Europapolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Parsons, Craig 2003: A Certain Idea of Europe. Ithaca: Cornell University Press.
- Ross, George 1998: The Euro, The „French Model of Society“, and French Politics, in: French Politics & Society, 16(4), S. 1-16.
- Sarkozy, Nicolas (2007): Rede in der Salle Gaveau am 6.5.2007, eigene Übersetzung, abrufbar unter: www.sarkozy.fr/press/?mode=view&lang=fr&cat_id=3&press_id=169 (letzter Zugriff: 2.2.2009).
- Schild, Joachim 2005: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, In: Integration, 28. Jg., H. 3/2005, S. 187-200.
- Schild, Joachim 2007: Sarkozys Europapolitik. Das zunehmende Gewicht der Innenpolitik, in: Integration, 28. Jg., Nr. 3, S. 238-250.
- SGAE (2009): Secrétariat Général des Affaires Européennes, Premier Ministre: Französische Präsidentschaft des Rats der Europäischen Union, Bilanz und Zukunftsaussichten, 1. Juli – 31. Dezember 2008, in: http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1231_Bilan_PFUE/Franzoesische_Praesidentschaft_Bilanz_und_Zukunftsaussichten.pdf.
- Stahl, Bernhard 2007: Bedrohung versus Chance – „Europa“ in den aussenpolitischen Diskursen Frankreichs, in : Frankreich-Jahrbuch 2006, S. 145-182.

Wie regiert die zweite Große Koalition?

Roland Sturm



Roland Sturm

Zusammenfassung: Die zweite Große Koalition ist eine Koalition „auf Augenhöhe“. Der parteipolitische Wettbewerb zwischen Union und SPD wird in der Koalition dadurch gebändigt, dass die Koalitionspartner gleichberechtigt entscheiden und bereit sind, grundsätzliche politische Differenzen auszuklammern. Als hilfreich erwies sich dabei, die Interpretation des Wählerwillens 2005 als Sehnsucht nach mehr „sozialer Gerechtigkeit“, die zum Bezugsrahmen der Regierungspolitik wurde. Die Finanzkrise hat der Großen Koalition eine neue Aufgabe gestellt, die unter Umständen auch begründen kann, weshalb die Große Koalition nach 2009 weiter geführt werden sollte.

Die Regierungszeit der Großen Koalition geht zu Ende. Sie hat vier Jahre gehalten, alleine das gilt manchen als Erfolg. Eine Reihe von Beobachtern halten gar eine Neuauflage der Großen Koalition nach der Bundestagswahl 2009¹, sollte das Wahlergebnis dies als Option nahe legen, für nicht ausgeschlossen. Dies ist nicht selbstverständlich, denn in der Koalition fanden die führenden Parteien zweier unterschiedlicher politischer Lager zueinander. Auch wenn diese Lager ideologisch aufgeweicht sein mögen, bleibt das jeweilige Lager für die Großparteien eine attraktive Machtperspektive. Nur als größte Partei in einem Regierungslager können sie die Politik dominieren. Erfolge wurden von den Koalitionspartnern stets daran gemessen, welchen zuordenbaren Nutzen (mit entsprechender demoskopischer Resonanz) einzelne Beschlüsse für SPD oder Union hatten.

Lagerpolitik

Dass das Risiko großer Veränderungen, trotz der parlamentarischen Möglichkeiten, diese durchzusetzen, von den Koalitionspartnern gescheut wurde, überrascht in diesem Kontext wenig. Die Erwartung, dass die Große Koalition große Probleme lösen würde, erwies sich als Trugschluss. Lieber weniger erreichen, als bei der nächsten Wahl wegen eines bei den Wählern möglicherweise ungeliebten Großprojekts scheitern, lautete die politische Leitlinie. Das Management von Politik war wichtiger als ihre Gestaltung. Zum Erfolgsmaßstab wurde die Fähigkeit der Koalition, sich politisch zu einigen. Auch Kritiker bescheinigen der Kanzlerin, dass hier der Schlüssel für ihre Beliebtheit in der Be-

völkerung zu suchen ist: „Vor dem Hintergrund dieses politischen Bühnenbildes wird aus der Moderatorin die Einzige, die für viele Bürger mit einer gewissen Ernsthaftigkeit und Überzeugung das Gemeinwohl und die Gefühlswelten von bürgerlichen Mehrheiten nicht nur vertritt, sondern nach und nach auch verkörpert. Das macht einen wesentlichen Teil ihres Ansehens aus.“²

Was macht die Große Koalition in den Augen der politisch Verantwortlichen zu einem funktionierenden Politikmodell? Zwei Aspekte trugen hierzu wesentlich bei: 1. Das erfolgreiche Lösen der Machtfrage in der Großen Koalition durch die Konstruktion einer Koalition „auf Augenhöhe“ und 2. eine entsprechend moderierte Politik, die ihre inhaltliche Grundlage in der gemeinsamen Ausgestaltung der „sozialen Gerechtigkeit“ fand. Beide Aspekte sollen im folgenden näher beleuchtet werden.

1. Regieren auf „Augenhöhe“

Unter machtpolitischen Vorzeichen war die Große Koalition, wie die Beteiligten immer wieder betonten, eine Notlösung. Allerdings wurde diese Notlösung rasch positiv in eine „Koalition der Verantwortung“ umgedeutet. Die Machtchance wahrnehmen, hieß für beide Koalitionspartner, auch einen ausreichenden Vorrat an Gemeinsamkeiten festzustellen. Ein Koalitionsbruch wäre aufgrund des Fortbestehens grundlegender Differenzen der Koalitionspartner in wichtigen Fragen jederzeit möglich gewesen, aber er war machtpolitisch nicht attraktiv. Wer die Koalition verlassen hätte, wäre beim Wahlvolk unter Begründungszwang geraten. So lange keiner der Koalitionspartner sich eine Blöße gab, fehlte ein plausibler Grund für einen Koalitionsbruch.

Ein Koalitionsbruch
war machtpolitisch
nicht attraktiv.

Richard Meng bestätigt diese Beobachtung aus der journalistischen Perspektive. Er schreibt: „Eher nebenbei werden solche Zusammenhänge zugegeben. Mit Sätzen wie: ‚Streit findet man immer, wenn man ihn will.‘ Aber: ‚Wenn man sich einigen will, dann geht das immer.‘ Das sind Worte, die den obersten Fraktionsmanagern wie selbstverständlich herausrutschen, im Zusammenhang mit aktuellen Entscheidungsfragen. Worte aber, die Hintergrund haben. So denken sie wirklich in einer derart machtingduzierten Koalition. Solange die Magnetlinien auf Anziehung und nicht Abstoßung gepolt sind, wird Schwarz-Rot halten.“³ Dazu half auch der Grundsatz, „der eine Partner dürfe es nicht ausnutzen, wenn der andere Partner in Schwierigkeiten sei.“⁴

Entscheidend für die Stabilität der Großen Koalition war jedoch nicht nur das Interesse der Koalitionspartner am Machterhalt. Entscheidend war auch die Lösung der Machtfrage innerhalb der Koalition. Im Unterschied zur ersten Großen Koalition, in der die SPD noch eher die Rolle des Juniorpartners spielte, war diese Koalition eine „Augenhöhe“-Koalition (Meng). Es war von vorne herein klar, dass nicht gegen den Willen eines der Koalitionspartner entschieden werden kann und dass Personalfragen strikt paritätisch geregelt werden. Auf Wunsch der SPD wurde der Unionsseite die Ämter des Bundeskanzlers und des Kanzleramtsministers angerechnet. Damit standen diesen und sechs weiteren Ministern der Union acht SPD-Minister gegenüber. Die zunächst geäußerte

Vermutung, dass sich die Union die Ministerämter mit den Zukunftsthemen und damit die öffentlichkeitswirksamere gesichert habe (Bildung und Forschung, Verbraucherschutz, Familie) erwies sich nur teilweise als zutreffend.

Aus der Logik der „Augenhöhe“-Koalition ergab sich zwangsläufig, dass anders als ihr Vorgänger Gerhard Schröder, Angela Merkel nicht unter Berufung auf den Grundgesetz-Artikel 65 ihre Richtlinienkompetenz gegenüber dem Koalitionspartner zur Geltung bringen konnte. Franz Müntefering hatte die Richtlinienkompetenz schon vor der Bildung der Koalition als „nicht lebenswirklich“ bezeichnet.⁵ Das Wahrnehmen der Richtlinienkompetenz wäre gleichbedeutend gewesen mit der Machtfrage innerhalb der Großen Koalition, die diese aber bereits durch ihre Verabredung absoluter Gleichberechtigung von Beginn an zugleich beantwortet und ausgeschlossen hatte. Richtlinienkompetenz übersetzte die Bundeskanzlerin, wie sie beim Streit um den Gesundheitsfonds im Herbst 2006 deutlich machte, mit den Begriffen „nachdenken, beraten, entscheiden“.

Richtlinienkompetenz = „nachdenken, beraten, entscheiden“

Die SPD unterfütterte auch organisatorisch die „Augenhöhe“-Koalition. Die Parteivorsitzenden, ebenso wie der Kanzlerkandidat Franz-Walter Steinmeier, richteten für ihre Vizekanzleraufgabe Zuarbeiterkreise in ihren Ministerien bzw. im Falle der Ministerpräsidenten in ihren Staatskanzleien ein. Strengegenommen war dieses Arrangement auf der Ebene der Vizekanzler durch Geist und Buchstabe des Grundgesetzes und der Geschäftsordnung der Bundesregierung nicht gedeckt.⁶ Vizekanzler Müntefering arbeitete in seiner Zeit als Arbeits- und Sozialminister mit einer Reihe von Koordinierungsrunden. Mittwochs um acht Uhr traf er sich mit anderen SPD-Ministern zur Vorbesprechung der Kabinettsitzung. Sein beamteter Staatssekretär Kajo Wasserhövel lud die Staatssekretäre der SPD-Ministerien jeden Freitag zum Koordinierungsgespräch⁷ und organisierte das informelle Vizekanzleramt im Ministerium für Arbeit und Soziales. Dieses Organisationsmodell wanderte nach Übernahme der Vizekanzlerschaft durch Franz-Walter Steinmeier samt Staatssekretärposten in das Auswärtige Amt.⁸ Chef des virtuellen Vizekanzleramtes wurde Heinrich Tiemann. Sein Wechsel vom Arbeits- in das Außenministerium bedeutete, dass zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik ein fachfremder Staatssekretär in einem neuen Ministerium eingesetzt wird und dann auch noch mit dessen Ressortangelegenheiten in der täglichen politischen Praxis nichts zu tun hat.

virtuelles Vizekanzleramt

Steinmeier nutzte diese Kapazitäten im Auswärtigen Amt auch, um, ohne die Bundeskanzlerin vorab zu informieren, 2008 im Zeichen der Finanzkrise einen Vorschlag für einen „Europäischen Zukunftspakt für Arbeit“ ausarbeiten zu lassen. Gleich danach traf er sich mit den Betriebsräten der deutschen Autobauer im Außenministerium. Das Kanzleramt spielte diese Verstöße gegen die Spielregeln der Ressortverantwortung herunter, sah sich aber veranlasst, gegenüber den europäischen Partnerstaaten zu betonen, Deutschland habe nur eine Regierung.⁹ Als Müntefering 2008 wieder Parteichef wurde, richtete er eine neue Runde im Willy-Brandt-Haus ein, die sich montags traf. An ihr nahmen neben ihm selbst Steinmeier, Steinbrück, Wasserhövel und Andrea Nahles teil.¹⁰

Als Reaktion auf die informelle Koordinierung der SPD-Minister verabredeten sich auch die Unionsminister mittwochs vor der Kabinettsitzung unter Beteiligung maßgeblicher Vertreter der Partei- und Fraktionsführungen. Danach

trafen sich Merkel und Müntefering bzw. später Steinmeier für eine Viertelstunde unter vier Augen und besprachen die Tagesordnung des Kabinetts. Bei dieser Besprechung konnten auch wichtige neue Tagesordnungspunkte auf die Agenda gelangen (wie z.B. die Rente mit 67 bis zum Jahr 2029 statt 2035). Zusätzlich war auch die flexible themenorientierte Koordination an bestimmten Gesetzesvorhaben beteiligter Minister(innen) möglich.¹¹

Strategien des
wählerwirksamen
Konfliktes

Die Konstruktion einer „Augenhöhe“-Koalition schloss Strategien des wählerwirksamen Konfliktes nicht aus. Als Faustregel schienen die Koalitionspartner zu akzeptieren, dass interner Streit mehr der „Kanzlerpartei“ angelastet wird als der SPD, für die begrenzte Konflikte auch zur Profilbildung und zum Angriff auf die hohen Zustimmungswerte für die Kanzlerin in Meinungsumfragen, immer wieder attraktiv schienen.¹² Allerdings hatten solche Vorstöße, wie Günter Bannas berichtete, wenig Erfolg: „Die Bundeskanzlerin enthält sich der Versuchung, in wabernden Konflikten zwischen den Koalitionspartnern einseitige Positionen zu beziehen. Sie pflegt auf die Grundsätze des Koalitionsvertrags hinzuweisen.“¹³

2. „Soziale Gerechtigkeit“ und die Moderation einer Politik der „kleinen Schritte“

Nachdem mit der Großen Koalition eine Regierung gebildet wurde, die in dieser Formation im Wahlkampf von keiner Partei befürwortet wurde, stellte sich die Frage nach der Begründung der Koalitionsbildung. Diese wurde, neben schlichten Nützlichkeitsargumenten darin gesucht, dass es gelte, mit der Großen Koalition die großen Probleme der Politik zu lösen.¹⁴ Die Bundeskanzlerin schöpfte zusätzlich Visionäres aus ihrer Biographie, als sie in ihrer Regierungserklärung dazu aufrief: „Lasst uns mehr Freiheit wagen.“ Der Koalitionsvertrag liest sich aber eher als pragmatisches Dokument, als nüchterner Kompromiss. Kritiker nannten ihn gar „ein bitteres Notprogramm zur Sanierung der öffentlichen Haushalte“, das keine Aufbruchstimmung verbreite und kein Reformsignal setze.¹⁵ Die Stimmung der Bevölkerung war eher skeptisch. Von der Großen Koalition wurde relativ wenig erwartet. Das Durchwursteln, so wurde angenommen, gehe weiter.¹⁶

„Zwei Sozialstaats-
parteien“ koalitierten

Dennoch gibt es so etwas wie einen strukturierenden Subtext des Koalitionshandelns. „Zwei Sozialstaatsparteien“¹⁷ koalitierten. Franz Müntefering hat dies in aller Deutlichkeit bestätigt: „Die Exzentriker rechts und links, die Westerwelles, die Merzens oder die Lafontaines und Gysis haben beim breiten Publikum keine Chance. Sie stehen am Rand. Dazwischen können und werden die Volksparteien gewollte sozialdemokratische Politik verwirklichen.“¹⁸ Zum gemeinsamen Nenner der Großen Koalition wurde die „soziale Gerechtigkeit“. Für die SPD, die sich als inhaltliche Gewinnerin der Koalitionsverhandlungen¹⁹ sah, war dies kein großer Schritt. Für die Unions-Führung war die Hinwendung zum Thema „soziale Gerechtigkeit“ aus einer Reihe von Gründen eine taktische Notwendigkeit. Sie stellte damit andere Wertvorstellungen, wie Eigenverantwortung oder Freiheit zurück, auch auf die Gefahr einer Entfremdung ihres von

Friedrich Merz geführten wirtschaftsliberalen Flügels. Innerparteilich war dies für Angela Merkel sogar hilfreich, denn sie konnte so auch einen politischen Widersacher marginalisieren. Friedrich Merz verkündete in der Mitte der Legislaturperiode seinen Rückzug aus der Politik. Regieren stand nun unumstritten unter dem Generalvorbehalt der „sozialen Gerechtigkeit“, die Koalitionspartner lieferten sich einen „Gerechtigkeitswettbewerb“.

Das Thema „soziale Gerechtigkeit“ eignete sich nicht zuletzt als Schutzmechanismus, der die Unionsparteien davor bewahrte, eigene Fehler im Bundestagswahlkampf 2005 einzugestehen.²⁰ Das Aufholen der SPD im Wahlkampf wurde mit der Attraktivität des Gerechtigkeitsthemas für die Wähler erklärt. Vom misslungenen Schachzug der CDU-Vorsitzenden, mit Paul Kirchhof (dem „Professor aus Heidelberg“, Gerhard Schröder²¹) einen politisch unerfahrenen Steuerexperten zu präsentieren, oder von dem folgenschweren Wahlkampfvorwurf Edmund Stoibers gegenüber den Ostdeutschen, sie seien nicht klug genug, um richtig zu wählen, war nicht mehr die Rede. Die angekündigte Auseinandersetzung mit Fehlern im Wahlkampf fand nie statt. Sie brauchte in der parteioffiziellen Logik auch nicht mehr stattzufinden, weil mit dem Schwenk zum Thema „soziale Gerechtigkeit“ ja schon die wichtigste Lehre aus der Wahlniederlage gezogen worden war. In gewisser Weise war diese Reorientierung der Union im Hinblick auf zukünftige Wahlen sogar „rational“. Da inzwischen ja mehr Wähler Empfänger von staatlichen Transferleistungen als Steuerzahler sind, ist es ratsam, sich am Gerechtigkeitswettbewerb in der Politik zu beteiligen.

Der Themenwechsel an der CDU-Spitze war abrupt. Es fiel auf, dass die Kanzlerin bereit war, die zuvor von der Union noch in den Koalitionsverhandlungen abgelehnte 58er Regelung unmittelbar nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen auf Wunsch des Arbeitsministers Franz Müntefering noch einmal zwei Jahre beizubehalten. Bei der 58er Regelung ging es um volle Fortzahlung des Arbeitslosengeldes kurz vor der Rente, obwohl die Betroffenen keine Stelle mehr suchen. Sie wurden aber, was den Arbeitsminister „entlastete“, auch nicht als Arbeitslose geführt. Kurz danach unterstützte die Kanzlerin den Vorschlag Franz Münteferings zur schrittweisen Einführung der Rente ab 67. Im Januar 2006 bekannte sich die Angela Merkel erstmals zur Einführung von Kombilöhnen und einem begleitenden staatlichen Mindestlohn. Sie setzte sich ein für „neue Gerechtigkeit“, also auch für den Kampf gegen Kinderarmut und den Bildungsnotstand unter Sozialhilfeempfängern, für das Verhindern von Arbeitslosigkeit jenseits des 50. Lebensjahres und Investitionsprogramme.

Angela Merkel erhielt den Beifall der SPD für ihre neue Sozialesemantik. Der SPD-Linke Ludwig Stiegler wurde nach einer Merkel-Rede mit den Worten zitiert: „Ich dachte immer, das ist eine verkappte Extremliberale, aber das war fast so sozial, wie wenn Franz Müntefering die Rede gehalten hätte.“²² Und in der ZEIT war zu lesen: „Angenommen, Platzeck und Müntefering, die beiden Frontmänner der SPD, stellten die Frage – ‚Spieglein, Spieglein an der Wand, wer ist der größte Sozialdemokrat im Land?‘ – sie würden vor Schreck erblasen. Denn die ehrliche Antwort müsste lauten: ‚Mathias und Franz, ihr wart zwar einmal die besten Sozis hier. Aber Angela Merkel, die Kanzlerin zu Berlin, ist im Augenblick tausendmal sozialdemokratischer als ihr!‘“²³ Die Hinwendung zu einer linken Politik der Mitte ging soweit, dass die Kanzlerin keinen

Der Themenwechsel an der CDU-Spitze war abrupt

linke Politik der
Mitte

Widerstand leistete, als Teile der Agenda 2010 ihres Vorgängers Schröder, die in der Union als Fortschritt gepriesen worden waren, rückgängig gemacht wurden (Verlängerung der Auszahlung des Arbeitslosengeld I, 2007). Damit war endgültig die Angela Merkel des Leipziger Reformparteitages von 2003 Geschichte. Warum? In der ZEIT wurde vermutet: „Entweder sie denkt nicht mehr so, oder sie glaubt, für diese Positionen derzeit in der eigenen Partei keine Mehrheiten zu bekommen. Wahrscheinlich sind beide Erklärungen richtig.“²⁴

Eine andere Vermutung, die zum Beginn der Kanzlerschaft Angela Merkels angestellt wurde, hat sich nicht bewahrheitet, nämlich dass der sozialdemokratische Schwenk der Kanzlerin ihr die Opposition der CDU/CSU Ministerpräsidenten im Bundesrat einbringen könnte mit der Folge von Politikblockaden durch den Bundesrat. Der saarländische Ministerpräsident Peter Müller hatte der Kanzlerin direkt nach der Bildung der Großen Koalition eine „Arbeitsteilung“ vorgeschlagen. Wenn die Kanzlerin Koalitionskompromisse verteidigen müsste, könnten die Ministerpräsidenten als eigentliches Kraftzentrum der Union ja die reine CDU-Linie vertreten. Diese Art des Nebenkönigtums scheiterte jedoch schon bald. Die elf Ministerpräsidenten der Union verhinderten zwar Mitte 2006 Steuererhöhungen zur Finanzierung der Gesundheitsreform²⁵ und erreichten nach längerem zähen Ringen, das der SPD reichlich Gelegenheit gab, sich über die mangelnde politische Abstimmung innerhalb der Union öffentlichkeitswirksam zu beschweren, Nachbesserungen bei der Beschlussfassung über den Gesundheitsfonds am Ende des gleichen Jahres. Längerfristig zeigten sie sich aber politisch uneinheitslich (von der Sozialrhetorik Jürgen Rüttgers, NRW, der beispielsweise 2006 die Verlängerung des Arbeitslosengeldes I forderte, bis hin zu marktfreundlicheren Einlassungen Roland Kochs (Hessen) oder Günter Oettingers (Baden-Württemberg)) und auf bundespolitischer Ebene nicht ausreichend schlagkräftig. Sie verloren mit dem Machtverlust Edmund Stoibers (Bayern) eine Führungsfigur und waren auch immer mehr mit landespolitischen Herausforderungen konfrontiert.

Die Kanzlerin selbst
baute nicht auf die
politische
Unterstützung der
Landespolitiker

Die Kanzlerin selbst baute nicht auf die politische Unterstützung der Landespolitiker, sondern suchte konsequent die Stärkung ihrer Machtbasis in der Zusammenarbeit mit der SPD innerhalb der Großen Koalition. Allerdings bedeutete dies in der Regierungspraxis kein Einbeziehen aller, sondern die Segmentalisierung des Entscheidungsprozesses. Die Kanzlerin verstand es durchaus auch, sich abzuschotten und setzte auf selektives Vertrauen, das zumindest am Anfang der Koalition auf SPD-Seite erwidert wurde. Franz Müntefering sagte, „wenn ich mit ihr (Merkel) etwas abspreche, dann gilt das auch.“²⁶ Im Mai 2007 war die Beziehung zwischen Kanzlerin und Vizekanzler aber deutlich abgekühlt. Müntefering sagte bei einer Sitzung des SPD-Präsidiums, er sei „von Merkel enttäuscht“.²⁷ Im Juni legte er nach den seiner Meinung enttäuschenden Erfahrungen, der gescheiterten Steuerfinanzierung der Gesundheitsreform, dem Verzicht auf eine umfassende Pflegereform und der SPD-Niederlage beim Mindestlohn, mit der Bemerkung nach Merkel sei „als Politikerin überschätzt“.²⁸

Die Hinwendung der Kanzlerin zum Thema „soziale Gerechtigkeit“ senkte die Hemmschwelle der Koalition gegenüber teuren Sozialprogrammen (Elterngeld, z.B. auch für Hausfrauen (CDU) und Langzeitarbeitslose (SPD), Angleichung des Arbeitslosengeld II in Ost und West) und ermöglichte Steuer- und

Beitragserhöhungen zu deren Finanzierung. Nicht selten entstanden Kompromisse, die zusätzliche Bürokratiekosten verursachten, wie das Antidiskriminierungsgesetz oder der Gesundheitsfonds.

Die vermeintliche Konvergenz politischer Inhalte erleichterte der Kanzlerin zunächst ihr schwieriges Geschäft des Koalitionsmanagements. Kanzlerschaft in einer großen Koalition bedeutet in erster Linie Politikkoordination und Konfliktmediation. Niclaß wies für die erste Große Koalition dem Bundeskanzler die Aufgabe zu, nach dem Kompromiss zwischen den Regierungspartnern und den ihnen nahestehenden Interessengruppen zu suchen. „Im weiteren Verlauf der Großen Koalition“, so Niclaß, „führte dieser Zwang zum Kompromiss zur ‚Junktimierung‘ zwischen unterschiedlichen Politikbereichen“. ²⁹ Harmonie wurde im Alltag der zweiten Großen Koalition auf gleiche Weise, aber auch durch Ausklammern von zwischen den Koalitionspartnern kontroversen Themen erreicht bzw. durch eine „Politik der kleinen Schritte“. Trotz des gelegentlichen Verweises der Kanzlerin auf ihr Projekt „neue soziale Marktwirtschaft“ regierte Pragmatismus pur – visionsarm zwar ³⁰, aber mit einer politischen Vollkaskogarantie für die Wähler. Oder, wie es Bernd Ulrich ausdrückte: „die Regierung (machte) den Menschen ein paternalistisches Angebot, ohne noch über genügend Potenz zu verfügen: Wir versprechen euch zwar nichts, regeln aber alles.“ ³¹

Mitte 2006 schien klar, dass die Regierung sich tatsächlich, wie die Wähler vermutet hatten, in erster Linie durchwurstelte. ³² Ein Extrembeispiel hierfür war das Zustandekommen des Antidiskriminierungsgesetzes, zu dem sich schon die rot-grüne Bundesregierung durch Zustimmung zu einer EU-Richtlinie gegenüber Brüssel verpflichtet hatte. In der nun verabschiedeten weitgehenden Form kam das Antidiskriminierungsgesetz im Sechs-Augen-Gespräch Merkel-Stoiber-Beck als Tauschobjekt der SPD gegen die von Edmund Stoiber (CSU) gewünschte Zustimmung zu Subventionen für die deutsche Landwirtschaft zustande. ³³

Das „Durchwursteln“ war aber nicht darin begründet, dass sich ausgefeilte politische Konzepte oder gar konträre politische Visionen unversöhnlich gegenüber standen. Vielmehr fehlten den Koalitionspartnern die Orientierung über den Tag hinaus. Wie Bernd Ulrich treffend bemerkte: „Die Union weiß selbst nicht, wie sie regieren würde, wenn die SPD sie nicht von vielem abhalten würde.“ ³⁴ Und der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Jürgen Rüttgers stellte im November 2006 fest: „Es gibt derzeit keine gemeinsame Leitidee, die diese Koalition zusammenschweißt.“ ³⁵ Im November 2007 erfuhr man aus der Union, „dass es auf Dauer nicht reicht, ‚Projekte des Koalitionspartners vernünftig abzuwandeln und Unsinniges zu verhindern.‘ Man habe ‚keine originären Projekte‘, die man in der Koalition durchsetzen wolle ... Und auch der Kanzlerin fällt auf die Frage nach den zukunftssträchtigen Vorgaben außer der Lockerung des Kündigungsschutzes nicht viel ein.“ ³⁶ Im Juni 2008 fand eine bemerkenswerte Fraktionsitzung der CDU/CSU zum Thema „erneuerbare Energien“ statt, die die Fraktion zu einer deutlichen Unmutskundgebung gegen die Profillosigkeit der Politik der Parteivorsitzenden Merkel umfunktionierte. ³⁷ Bei der Abstimmung über die Erbschaftsteuerreform drückte sich der Unmut der Fraktion in ungewöhnlich vielen Gegenstimmen aus.

Die Macht der
Volksparteien
addiert sich nicht,
sie hebt sich auf.

Die Kanzlerin ließ schon seit Anfang 2006 zusehends den Willen vermissen, Richtungsentscheidungen anzustreben. Bescheinigt wurde ihr dies sogar von ihrem Vizekanzler Franz Müntefering, der sagte, der Koalition fehle es an „Führungs- und Gestaltungskraft“.³⁸ Moniert wurde in der Presse: „Die Macht der Volksparteien addiert sich nicht, sie hebt sich auf. Im Berlin der Großen Koalition herrscht rasender Stillstand.“³⁹ Im September 2007 wurde konstatiert: „Es wird nicht geführt, und die Führungslosen zanken und liefern schlechte Arbeit ab.“⁴⁰ Im Mai 2008 wirkte die Große Koalition überfordert im „Häuserkampf um Einzelfallgerechtigkeit“⁴¹, trotz dank guter Konjunktur sprudelnder Steuereinnahmen. Es wurde zum politischen Passepartout, jedes Anliegen als gerecht zu begründen. Der Großen Koalition fehlte aber der eigene Maßstab eines Verständnisses von Gerechtigkeit in der Politik.

Der persönliche Stil der Kanzlerin wurde zuerst als ein willkommener Rückzug zur Sachlichkeit wahrgenommen. „Man schätzt die geradezu schmerzhaft ausdrucksarme ihrer Auftritte und folgt der dezidierten Unverrätseltheit ihrer Ausführungen.“ kommentierte der Soziologe Heinz Bude.⁴² Andere Beobachter sahen Züge einer gelernten Physikerin am Werk. Angela Merkel wurde nachgesagt, sie ließe unterschiedliche Kräfte aufeinander einwirken, um letztendlich entscheidend einzugreifen.⁴³ Günter Bannas schildert eine eher Fragen als Antworten provozierende Kanzlerin: „Als wäre sie nicht Akteur, sondern Beobachter, kann sie unterschiedliche Positionen mit ihren Vorzügen und Nachteilen darstellen, abwägen und auch mit politisch überraschenden Momenten versehen. Am Ende weiß die Gegenseite nicht, was sie will. Sie kann sich auch als Suchende präsentieren und als jemand, der nicht auf alle Fragen eine vorgefertigte Antwort habe. Mitunter geht sie so akribisch ins Detail, dass die Frage laut wird, wohin die Denkbewegung noch führen solle und ob die Details Sache eines Regierungschefs seien. Die mit ihr Tag für Tag zu tun haben, fragen sich oft, was Frau Merkel eigentlich im Sinn habe.“⁴⁴ Und der Spiegel analysierte: „Politik ist bei Merkel immer Prozess, nie Punkt. Sie ist immer relativ, nie absolut. Allgemein wird Aktion als Handeln verstanden. In ihrer Wahrnehmung kann Aktion heißen: schweigen, abwarten. Sie lässt die Dinge lange gären, sich ausgären. Früher nannte man das aussitzen.“⁴⁵ Die Strategie, sich nicht in die Niederungen des innenpolitischen und parteipolitischen Streits zu begeben, bei Differenzen im Kabinett abzuwarten, wie sich die Dinge entwickeln, hat in der Öffentlichkeit der Kanzlerin eher genützt. Angela Merkel war in ihrer Amtszeit immer mit die beliebteste Vertreterin der Regierungspolitik⁴⁶ und trug dazu bei, dass der Eindruck entstand, die Union dominiere die Große Koalition.⁴⁷

Koordinatorenrolle
der
Regierungschefin

Die Koordinatorenrolle der Regierungschefin in der Großen Koalition war nicht unproblematisch. Sie stand erstens in einem Spannungsverhältnis zur Logik des Parteienwettbewerbs. Sie erschwerte zweitens die Unterscheidung zwischen wichtigeren und unwichtigeren Projekten, denn jeder Streitfall, gleich wie nebensächlich, machte die Kanzlerin zur Moderatorin und drittens schließlich wuchs mit der Intensität von Konflikten die Neigung, diese über die Zeitschiene zu lösen, d.h. entweder zu verschieben (Z.B. Haushaltsausgleich in der nächsten Legislaturperiode) oder später erst in Kraft treten zu lassen (Gesundheitsfonds ab 1.1. 2009). Als Mitte des Jahres 2007 sich das Koalitionsklima

verschlechterte, warf Franz Müntefering der Kanzlerin vor, sie sei in erster Linie Parteivorsitzende und nicht Kanzlerin, die Union vermisste aber gerade diese Rolle.⁴⁸

3. Ausblick

Die Finanzkrise hat zuerst die virtuelle Ökonomie der Finanzderivate umgekrempelt, dann den Bankensektor und schließlich die sogenannte Realökonomie industrieller Produktion. Sie hat damit der Großen Koalition, der schon die Themen auszugehen schienen, neue Aufgaben gestellt. Damit hat sie ihr paradoxerweise das Regieren leichter gemacht. Das soll nicht heißen, dass die Politikergebnisse automatisch besser werden oder dass es in Deutschland den Bürgerinnen und Bürgern 2009 besser geht, zumindest im Hinblick auf letzteres ist das nicht zu erwarten. Regieren fällt der Großen Koalition aber deshalb leichter, weil sie „Durchwursteln“ nun viel überzeugender als politisch adäquates Handeln vermitteln kann. Der Wunsch nach Projekten und Konzeptionen, nach Politikerklärung und Politikbegründung schwindet, wenn die Krisenprosa die politische Kommunikation dominiert. Die Finanzkrise mischte auch die Kräfteverhältnisse im Kabinett neu bzw. machte deutlich, wer bereit ist, zu entscheiden. Finanzminister Steinbrück (SPD) wurde zum Partner der Kanzlerin und zum konzeptionellen Vordenker in der Finanzkrise. Das Profil des Wirtschaftsministers der Union, Michael Glos (CSU), wurde sogar noch von den steuerpolitischen Interventionen des bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer überstrahlt. Die Finanzkrise setzte aber nicht nur ein großes Thema für die deutsche Politik der kommenden Jahrzehnte und trennte im Kabinett die „Spreu vom Weizen“, sie könnte auch, wenn nötig, nach der Bundestagswahl 2009 als Rechtfertigung für eine Weiterführung der Großen Koalition herangezogen werden.

„Durchwursteln“ als politisch adäquates Handeln

Anmerkungen

- 1 Z.B. Günter Bannas: Verlängerte Laufzeit für die große Koalition?, in: FAZ, 9.7.2008, S. 3. Richard Meng: Merckelland. Wohin führt die Kanzlerin?, Köln 2006, S. 201.
- 2 Hans-Jürgen Arlt/ Wolfgang Kessler/ Wolfgang Storz: Alles Merkel? Schwarze Risiken. Bunte Revolutionen, Oberursel 2008, S. 137.
- 3 Meng, a.a.O., S. 240.
- 4 FAZ, 4.2.2006, S. 2.
- 5 Roland Sturm: Übergang oder Aufbruch? Die Perspektiven des neuen Regierungsbündnisses, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.): Bilanz der Bundestagswahl 2005. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen, Wiesbaden 2006, S. 328. Dies ist übrigens ein „Echo“ der ersten Großen Koalition. Damals lautete die von Helmut Schmidt, dem SPD-Fraktionsvorsitzenden, vorgegebene Linie: „Es gibt keine Richtlinienkompetenz gegen Brandt und Wehner.“ Zitiert nach: Karlheinz Niclauß: Kanzlerdemokratie. Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Stuttgart etc. 1988, S. 89f.
- 6 Ausführlicher: Georg Paul Hefty: Wider den Geist des Grundgesetzes, in: FAZ, 21.11.2007, S. 10.
- 7 Der Spiegel, 30.1.2006, S. 23.

- 8 Günter Bannas: Organisationsfragen im „Vizekanzleramt“, in: FAZ, 15.11.2007, S. 13.
- 9 Vgl. The Economist, 22.11.2008, S. 36 und Brigitte Fehrl: Ein, zwei, viele Regierungen, in: Die ZEIT, 20.11.2008, S. 4.
- 10 Brigitte Fehrl: Regieren auf Sicht, in: DIE ZEIT, 9.10.2008, S. 6.
- 11 Vgl. Günter Bannas: Wenn es auf Gesichtswahrung ankommt, in: FAZ, 13.3.2006, S. 4.
- 12 Der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Volker Kauder, sagte dazu: „Wenn die Koalition eine gute Arbeit abliefert, hat das für die CDU einen immensen Vorteil, weil wir die Regierungschefin stellen.“ Spiegel-Interview vom 16.10.2006, S. 28.
- 13 Günter Bannas: Der Preis des Konsenses, in: FAZ, 15.3.2006, S. 3.
- 14 Hans-Jürgen Arlt u.a. (Anm. 2), S. 97.
- 15 So Der Spiegel vom 14.11.2005, S. 23.
- 16 Elisabeth Noelle: Große Koalition in Politikverdrossenheit, in: FAZ, 23.11.2005, S. 5.
- 17 Ausführlicher zu dieser Einordnung: Manfred G. Schmidt: Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland, in: Ders./Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 137-157.
- 18 Spiegel-Interview vom 21.8.2006, S. 30.
- 19 Der Koalitionsvertrag wurde als „roter Käfer mit schwarzen Punkten“ (FAZ, 14.11.2005, S. 5) in ein Bild gefasst.
- 20 So auch Bernd Ulrich: Links, weil's bequem ist, in: DIE ZEIT, 3.1.2008, S. 1.
- 21 „Der Professor aus Heidelberg und Edmund Stoiber, der seiner Mitstreiterin, der Vorsitzenden der großen Schwesterpartei, auch noch die Höhe des Wahlsiegs ‚mindestens 42 Prozent‘ – vorschrieb, wurden zu meinen besten Wahlhelfern.“ Gerhard Schröder: Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, Hamburg ;2006, S. 495.
- 22 Der Spiegel, 5.12.2005, S. 24.
- 23 Martin Klingst: Gerda Schröder. Die Kanzlerin auf SPD-Kurs, in: Die ZEIT, 12.1.2006, S. 5. So auch Arlt et al. 2008, S. 123 aus der Sicht des linken SPD-Flügels. Im Economist stand etwas vorsichtiger: „At times she sounds almost like a Social Democrat.“ (A Survey of Germany, 11.2.2006, S. 5).
- 24 Brigitte Fehrl/ Matthias Geis: ...und die CDU geht mit, in: DIE ZEIT, 31.10.2007, S. 5.
- 25 Der Spiegel, 10.7.2006, S. 19: „Keine Steuererhöhung, sagten sie, keine Steuererhöhung sagte am Ende auch Merkel, die immer anderes vorgehabt hatte.“
- 26 Spiegel-Interview vom 21.8.2006, S. 31.
- 27 Zitiert nach Der Spiegel, 26.5.2007, S. 30.
- 28 Zitiert nach Der Spiegel, 25.6.2007, S. 20.
- 29 Niclaß (Anm. 5), S. 90.
- 30 Meng (Anm. 1), S. 12: „politisches Sinnvakuum als Dauerzustand“.
- 31 Bernd Ulrich: Die Selbstverzweigung der Politik, in: DIE ZEIT, 27.4.2006, S. 3. Ähnlich Der Spiegel vom 29.4.2006, S. 32: „Eine ernsthafte Neubestimmung des Staates traut sich derzeit niemand aus der Topetage der Politik zu.“
- 32 Der Spiegel nannte die Große Koalition eine „Koalition der Unwilligen“. Der Spiegel, 8.5.2006, S. 22-32. Die Zustimmung zur Politik der Großen Koalition sank nach TNS-Infratest von Anfang 2006 53% auf 32%. Der Spiegel, 22.5.2006, S. 52.
- 33 Der Spiegel, 15.5.2006, S. 33.
- 34 Bernd Ulrich: Kein Team, kein Geist, in: DIE ZEIT, 9.6.2006, S. 2.
- 35 Spiegel-Interview vom 6.11.2006, S. 27.
- 36 Brigitte Fehrl/Matthias Geis: Alles auf Rot, in: DIE ZEIT, 15.11.2007, S. 3.
- 37 Vgl. Der Spiegel, 9.6.2008, S. 26f.
- 38 Zitiert nach Der Spiegel, 10.7.2006, S. 19. In der Financial Times vom 10.7.2006, S.13 schrieb Wolfgang Munchau (“Merkel’s marriage of convenience looks shaky”): “The basic problem with Ms Merkel is her evident lack of a coherent domestic policy agenda.”
- 39 So: Der Spiegel, 18.9.2006, S. 25. „Es gibt nach einem Jahr Merkel eine Sehnsucht nach kraftvollen Auftritten, nach Führung.“ Dirk Kurbjuweit: In der Ich-Mühle, in: Der Spiegel, 30.10.2006, S. 42.
- 40 So: Der Spiegel, 24.9.2007, S. 24.
- 41 Uwe Jean Heuser: Bitte steuern, in: DIE ZEIT, 21.5.2008, S. 22.

- 42 Heinz Bude: Die Neorealisten, in: Die ZEIT, 9.1.2006; S.7.
- 43 The Economist: A Survey of Germany, 11.2.2006, S. 5.
- 44 Günter Bannas: Sie inszeniert sich nicht, in: FAZ, 22.11.2006, S. 3.
- 45 Der Spiegel, 3.10.2007, S. 37.
- 46 Vgl. Günter Bannas: Ein enges Feld, in: FAZ, 21.2.2006, S. 3.
- 47 So das Institut für Demoskopie, Allensbach. Renate Köcher: Die Koalition schwächt die SPD, in: FAZ 22.2.2006, S. 5.
- 48 Günter Bannas: Vom Führen und Sammeln, in: FAZ, 23.6.2007, S. 8.

Das Jahrhundert der Bilder 1900 bis 1949

Gerhard Paul (Hg.)

Das Jahrhundert der Bilder

Bildatlas 1900 bis 1949

2009. Ca. 800 Seiten durchgehend farbig,
mit ca. 500 Abb., gebunden

€ 39,90 D

ISBN 978-3-525-30011-4

Bildatlas 1949 bis heute

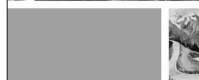
2008. 798 Seiten durchgehend farbig,
mit ca. 500 Abb., gebunden

€ 39,90 D

ISBN 978-3-525-30012-1

Das Jahrhundert der Bilder 1949 bis heute

Herausgegeben von Gerhard Paul



Das 20. Jahrhundert war mehr als jede Zeit zuvor ein Jahrhundert der Bilder. In zwei Bänden, auf rund 1.600 Seiten, präsentieren 160 ausgewiesene Expertinnen und Experten aus fünfzehn Wissenschaftsdisziplinen und zehn Ländern die wichtigsten und bekanntesten Bilder und Bildmedien dieses Jahrhunderts aus Politik, Kultur, Werbung und Freizeit. Das Spektrum der Bilder reicht von der Bildpostkarte und dem Sammelbild, dem Plakat und der Werbeanzeige, über die Fotografie und den Versandhauskatalog, das Kunstwerk und das Plattencover bis hin zu den elektronischen Bildern des Fernsehens und den digitalen Bildwelten von Google Earth und Second Life.

»Schon richtig: Die Vergangenheit ist den Menschen in Bildern präsent – oft genau aber in jenen, die ihnen irgendwer nicht ohne Grund anempfohlen hat. In diesem Buch werden die Bilder des 20. Jahrhunderts deshalb nicht präsentiert. Sie werden seziert. Und hernach sieht sie der Betrachter tatsächlich mit ganz anderen Augen.« Roman Deiniger, *Süddeutsche Zeitung*

»einzigartig auf dem deutschen Buchmarkt« Edgar Wolfrum, *ZEIT Literatur*

Vandenhoeck & Ruprecht

60 Jahre Grundgesetz, Ausbau des Sozialstaatsgrundsatzes und Erosion bei den Grundrechtsgarantien

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann
Hartwich

Zusammenfassung: Das Grundgesetz hat sich als eine stabile Grundordnung für eine von rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Verpflichtungen getragene Demokratie bewährt. Reformen in Staat, Politik und Gesellschaft wurden für das geteilte wie für das wieder vereinigte Land auf der Basis einer stabilen Wertordnung von Grundfreiheiten und Grundrechten möglich. Vor allem die Grundrechte erwiesen sich durch die Grundrechtsinterpretation des Bundesverfassungsgerichts als ausbaufähige Normen, die Freiheiten schützen und zugleich die Grundlagen für ausgreifenden Sozialschutz bieten. Das weitsichtige Bekenntnis von 1949 zur Einbettung Deutschlands in Europa war überaus erfolgreich. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass der anhaltenden Stagnation des Projekts einer europäischen Verfassungsgesetzgebung ein voranschreitender Prozess der Europäisierung des Rechts der Gemeinschaft gegenüber steht, der das wertvollste Gut des Grundgesetzes von 1949 gefährden könnte, die unverbrüchliche Gewährleistung der Grundrechte durch das Bundesverfassungsgericht.

War es eine eher überflüssige juristische Debatte im Vorfeld des 60. Jahrestages der Verkündung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949? „Was kommt nach dem Grundgesetz“ titelte die FAZ (24.11.2008) einen kritischen Bericht über einen Münchener Vortrag des Würzburger Staatsrechtlers Horst Dreier. Dieser hatte in der Carl Friedrich von Siemens Stiftung über das Thema „Gilt das Grundgesetz ewig“ gesprochen. Dreier, als Kandidat für das Bundesverfassungsgericht gescheitert, weil ihn die CDU ablehnte, hatte die Selbstabschaffungsmöglichkeit in Art. 146 des Grundgesetzes herausgestrichen: „Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Er argumentierte damit gegen die Mehrheitsmeinung vom „Ewigkeitscharakter“ der in Art. 79, Absatz 3 des Grundgesetzes aufgeführten Grundsätze: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig“.

Strittig ist zum einen, ob der Art. 146 durch die Wiedervereinigung irrelevant geworden ist, also 1990, als eine Art historischer Verneinung vor der ver-

fassungsgebenden Gewalt des Volkes, stehen gelassen worden war (SZ 22./23. 11.2008). Aktueller ist die Frage, ob das Grundgesetz nach 60 Jahren oder in absehbarer Zeit neu gefasst und vom Volke in freier Entscheidung beschlossen werden müsse.

1. Der richtungbestimmende historische Kontext der Verfassungsgesetzgebung

Das Grundgesetz von 1949 ist – so lautet die erste These dieses Beitrages – als Grund- und Wertordnung mit der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung „gewachsen“. Aus dem „Grundgesetz“ wurde eine „Voll-Verfassung“; es sind ausreichende Mechanismen vorhanden, um ohne fundamentale Korrekturen die einst gewollte stabile Verfassungsordnung zu garantieren.

Frankfurter
Dokumente

Am Anfang stand die Ablehnung einer „Voll-Verfassung“ durch eine „Nationalversammlung“ und einer „Volksabstimmung“ über eine Verfassung. Diese Probleme entstanden, als die Westalliierten mit den drei „Frankfurter Dokumenten“ die Deutschen, d.h. die elf Ministerpräsidenten der damals bestehenden westdeutschen Länder, aufforderten, erstens eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen und eine Verfassung auszuarbeiten, zweitens eine Länderneuordnung einzuleiten und drittens zu einem gleichzeitig von den Militärgouverneuren vorgelegten Besatzungsstatut Stellung zu nehmen. Mit diesen Dokumenten vom 1. Juli 1948 eröffnete sich für die Westdeutschen erstmals die Chance zur Schaffung einer neuen staatlichen Einheit. Aber die Probleme lagen zugleich auf der Hand: Jede „Verfassung“ eines westdeutschen Staates und eine Abstimmung des „westdeutschen Volkes“ hätte von deutscher Seite die Spaltung Deutschlands vertieft. Deswegen verhandelten die Ministerpräsidenten mit großer Beharrlichkeit über das seinerzeit Mögliche.

Sie erreichten – um das Provisorische zu betonen –, dass sich die Militärgouverneure schließlich mit der Bildung eines „Parlamentarischen Rates“ und der Schaffung eines „Grundgesetzes“ sowie einer Bestätigung durch die Mehrheit der bestehenden Landtage einverstanden erklärten.

Parlamentarischer
Rat

Der „Parlamentarische Rat“ bestand aus 65 von den Landtagen gewählten Abgeordneten sowie aus 5 Berliner Abgeordneten mit beratender Stimme. CDU und SPD stellten je 27 Abgeordnete, 5 stellte die FDP, Zentrum, DP und KPD je 2 Abgeordnete. Getagt wurde vom 1.9.1948 bis zum 8. Mai 1949. Im Parlamentarischen Rat stimmten 53 Mitglieder für das dann erarbeitete Grundgesetz und 12 dagegen. Nach Genehmigung des Textes durch die Militärgouverneure (12.5.1949) stimmten die Länderparlamente mit Ausnahme Bayerns zu. So konnte der Parlamentarische Rat am 23. Mai 1949 das Grundgesetz verkünden; es trat am 24. Mai in Kraft. Die Staatsgründung erfolgte anschließend mit der Bundestagswahl vom 15. August 1949 und der Konstituierung der staatlichen Organe im September 1949.

24. Mai 1949

Entgegen ursprünglichen Plänen, nur ein Provisorium in Form eines „Organisationsstatuts“ für das neue Staatsgebilde zu schaffen, setzte sich in den Beratungen des parlamentarischen Rates rasch die Erkenntnis durch, dass ange-

sichts der Vergangenheit und in Ansehung der Not jener Zeit auf die Formulierung von Menschen- und Grundrechten nicht verzichtet werden könne. Des weiteren gelang es im Verlauf der Verhandlungen den Kirchen und anderen Interessen, die ihnen geeignet erscheinenden Formulierungen in der Verfassung zu verankern. Das bekannteste Beispiel sind die Beamten, deren Interessen im Art. 33 GG mit den Absätzen 4 und 5 mit verfassungsrechtlichem Gewicht verankert wurden: Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ zu regeln (W. Sörgel, 1969). Die Länderneuordnung blieb bis auf das spätere Baden-Württemberg offen, also de facto auf der Strecke. So wurde der erste Text des Grundgesetzes weit umfangreicher als ursprünglich geplant, und er enthielt auch nicht nur Fundamentalnormen.

Menschen- und Grundrechte

Recht des öffentlichen Dienstes

Länderneuordnung

Aber ungeachtet aller Vorbehalte wegen der Teilung Deutschlands und trotz der völlig offenen Zukunft Deutschlands erklärte der Parlamentarische Rat als erster Verfassungsgesetzgeber schon 1949 jene Verfassungsbestimmungen für unaufhebbar, die bis heute in Art 79 Absatz 3 GG stehen: Die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und die Geltung der Menschen- und Grundrechte in den Artikeln 1 bis 20 GG. Was veranlasste ihn dazu?

Der Föderalismus hat stets zwei wichtige Bedeutungen für eine „westliche Demokratie“: Er ergibt sich aus den Entstehungsbedingungen der heutigen Staaten – so dominierte in historischer Perspektive in Frankreich und in Großbritannien der Zentralismus; die USA hingegen wurden von den 13 Gründerstaaten konstituiert und durch die Bildung neuer Staaten erweitert. Auch Deutschland war als Ganzes stets durch eigenständige politische Einheiten, Königreiche, Stadtrepubliken, Erzbistümer konstituiert, also föderalistisch aufgebaut. Verfassungsrechtlich änderte sich dies selbst in der kurzen Zeit der Weimarer Republik kaum. Die zweite Grundbedeutung des Föderalismus für die Verfassungsordnung ist die dadurch gegebene Gewaltenteilung. Beides zusammen soll einen faschistischen Zentralstaat der Vergangenheit ausschließen.

Föderalismus

Die Mitwirkung der Länder ergibt sich aus ihrer Existenz. Diese kann nur dann die geschilderte Bedeutung erlangen, wenn sie mit effektivem Einfluss auf die Zentralgewalt unverbrüchlich verknüpft ist. Dies wird durch den Bundesrat gewährleistet.

Bundesrat

Die Fragen, welche Länder bestehen sollen oder noch eine Existenzberechtigung haben, sowie Fragen der „Mitwirkung“ sind im Verlauf der 60jährigen Verfassungsrealität immer wieder aufgeworfen und unterschiedlich beantwortet worden. An der Unabänderbarkeit des Föderalismus und dem Recht der Länder auf Mitsprache wurde aber niemals gerüttelt.

Die Unaufhebbarkeit der in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Prinzipien schien 1949 eine Selbstverständlichkeit zu sein. Einigkeit bestand darüber, dass die Würde des Menschen und die Verfassungsgewährleistungen für die Stellung und den Schutz des einzelnen gegenüber dem Staat maximal gewährleistet sein müssten. Eine allmähliche Aushöhlung dieser und aller „klassischen“ Rechte wie am Ende der Weimarer Republik müsse dauerhaft ausgeschlossen werden. Deswegen enthält auch Art 1 GG den wichtigen dritten Absatz: „Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Ge-

Unmittelbare Geltung der Grundrechte

walt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“ „Unmittelbar geltend“, das heißt: Sie können bei Verletzungen direkt eingeklagt werden. Auch der demokratische gewählte Gesetzgeber darf keine einschränkenden Gesetze beschließen, die „das Nähere“ bestimmen oder offenlassen.

Rechtsstaatlichkeit

Diese klare, ja unabdingbare Heraushebung der „klassischen“ Menschen- und Grundrechte im Grundgesetz war nach dem nationalsozialistischen Regime allenthalben einleuchtend und blieb unwidersprochen. Allenfalls wurden mehr Grundrechte, aber nicht weniger Freiheitsrechte gefordert. So kritisierte schon im November 1949 der Hamburger Staatsrechtslehrer Hans Peter Ipsen in seiner schnell berühmt gewordenen Universitätsrede, in der Entscheidung für die Rechtsstaatlichkeit habe das Grundgesetz höchste und berechnete Erwartungen und Anforderungen des einzelnen an den Staat, der das Erbe des 1945 zusammengebrochenen antreten musste, erfüllt. Aber: „In seiner Rechtsstaatlichkeit überhöht es (das GG) die denkbaren Verfassungsgewährleistungen ...bis zum vorstellbaren Maximum... In seinem Bekenntnis zu einer Sozialverfassung genügt es sich im proklamierten Verfassungsgrundsatz ohne Aktualisierung...“ Er meinte damit den Sozialstaatsgrundsatz des Art. 20 Abs.1 GG (Ipsen, Über das Grundgesetz, 1950). Denn auch die anderen dort aufgeführten Verfassungsgrundsätze wie das Demokratieprinzip, die Gewaltenteilung, die Bindung an Gesetz und Recht, finden in weiteren Artikeln des Grundgesetzes ergänzende Ausformungen.

Sozialstaatsgrundsatz

2. Grundgesetzschutz als Schutz vor dem Gesetzgeber – Grundgesetzänderungen und Grundgesetzergänzungen

Sein Misstrauen gegenüber künftigen Aushöhlungen des Grundgesetzes formulierte der Parlamentarische Rat zuerst mit dem (abwehrend ansetzenden) Satz: „Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt.“ (Art. 79, Abs. 1). Er wandte sich damit gegen die Praxis in der Weimarer Republik, mit leichter Hand Ergänzungen vorzunehmen, die den Sinn einer Bestimmung in ihr Gegenteil zu wenden geeignet waren. Im übrigen wurde die übliche Zwei-Drittel-Regel für Verfassungsänderungen vorgeschrieben.

Wesensgehalt der Grundrechte

In diesem Zusammenhang muss der Art 19 GG beachtet werden. Dort heißt es in Abs. 2: „In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden“. Der Absatz. 4 enthält eine generelle Rechtsweggarantie. Auch hier äußerte sich die Sorge vor einem unverantwortlichen Umgang mit grundlegenden Verfassungsbestimmungen.

3. Verfassungsauslegung in richterlicher Hand

Die bedeutsamste Neugestaltung einer deutschen Verfassungsordnung erfolgte durch die Einführung des richterlichen Prüfungsrechts, wie es in den USA seit 1803 ausgeübt wird. Die Einführung in das Grundgesetz erfolgte keinesfalls als

Gebot der amerikanischen Besetzungsmacht. Vielmehr hat es schon in der Weimarer Republik Bemühungen gegeben, den Staatsgerichtshof als schlichtendes und entscheidendes Organ zu institutionalisieren.

So verfasste der Parlamentarische Rat ohne wesentliche Kontroversen im Prinzip (nicht in den Details) mit dem Abschnitt IX des Grundgesetzes eine neue und dauerhafte Formung der rechtsstaatlichen Ordnung, die bis heute nicht nur Gültigkeit besitzt, sondern mit der Formel vom „Verfassungspatriotismus“ sogar eine das Rechtswesen übergreifende Bedeutung erlangte. Hier ist dieser umstrittene Begriff in dem Sinne gemeint, dass sich in den siebziger und achtziger Jahren der Bundesrepublik auch die letzten „Systemkritiker“ zum Weg einer Verfassungsklage entschlossen, also das Bundesverfassungsgericht und seine Verfassungsrechtsprechung als gültige rechtsprechende Instanz anerkannten.

Das Bundesverfassungsgericht war eine im deutschen Recht bislang unbekannte Instanz. Diese Aussage bezieht sich vor allem auf das richterliche Prüfungsrecht, das der Parlamentarische Rat in Art. 100 des Grundgesetzes verankert hat. Mit der Befugnis, die vom frei gewählten Parlament beschlossenen Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, führte der Parlamentarische Rat theoretisch einen Bruch mit dem Demokratieprinzip ein. In der Bundesrepublik würde das richterliche Prüfungsrecht bald zum unbestrittenen Bestandteil der demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung. Interessanter Weise stellte sich das Grundproblem noch einmal anlässlich der deutschen Vereinigung 1989/90. DDR-Juristen meinten, die Richter eines speziellen Verfassungsgerichts dürften doch letztlich nicht den Willen „des Volkes“, der sich theoretisch in den Gesetzen der demokratisch gewählten Abgeordneten ausdrückt, aufheben können (Hartwich, 1990).

Bundes-
verfassungsgericht

Richterliches
Prüfungsrecht

4. Vom Grundgesetz zur „Voll-Verfassung“

In einem Aufsatz können die zahlreichen Verfassungsänderungen und Verfassungsergänzungen nicht nachgezeichnet werden. Wohl aber lassen sich Einfügungen und Interpretationen benennen, die längst vor der deutschen Vereinigung den Charakter des Grundgesetzes als eines „Provisoriums“ immer stärker veränderten, so dass schon Ende der fünften Legislaturperiode des Bundestages von einer „Voll-Verfassung“ gesprochen werden konnte.

Prinzipiell sollte das Grundgesetz die Fundamentalnormen für das Gemeinwesen festlegen und sich gerade durch seine Dauerhaftigkeit auszeichnen. 1949 waren aber natürlich die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen der Folgezeit nicht voraussehbar. So erfolgten später vor allem „Anpassungen“ des Grundgesetzes an die politische Entwicklung. Bis heute gibt es über 50 Gesetze, die den Text des Grundgesetzes in größerem oder geringerem Umfang veränderten. Darunter fallen vor allem die Verfassungsänderungen im Gefolge der Vereinigung zwischen 1990 und 1994. Obwohl dies von verschiedenen Seiten durchaus für erforderlich gehalten wurde, verzichtete der Bundesgesetzgeber auf die Erarbeitung einer neuen Verfassung. Hatte der Parlamentarische Rat noch 1949 in Art. 146 formuliert: „Dieses Grundgesetz ver-

liert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist“, blieb es 1990 bei der Anerkennung des Grundgesetzes, so wie es sich bis zu diesem Zeitpunkt entwickelt hatte. Art. 146 wurde lediglich durch einen Nebensatz ergänzt: „Dieses Grundgesetz, das nach Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands für das gesamte deutsche Volk gilt, verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Sicher ist dies keine „Selbstab-schaffungsmöglichkeit“ (Dreier). Aber theoretisch könnte diese Formel von einer verfassungsändernden Mehrheit aufgegriffen werden.

Seine Formung und Bewährung hatte das Grundgesetz zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung indes längst gefunden. Eine wichtige Verfassungsergänzung war die Einführung einer „Wehrverfassung“ am 19. März 1956. Die Einfügung einer „Notstandsverfassung“ am 28. Juni 1968 betraf eine sehr große Anzahl von Verfassungsbestimmungen. Vor allem hier waren Probleme und Fragen aufgeworfen, die die innere Geltungskraft des ursprünglichen Grundrechtsschutzes betrafen. Dasselbe gilt für die Gesetze zur inneren und äußeren Sicherheit.

Nach der Zahl neuer, geänderter und aufgehobener Verfassungsbestimmungen dominieren die fast ständigen Modifikationen des Bund-Länder-Verhältnisses, insbesondere der Finanzverteilung. Mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 wurde versucht, makroökonomische Begriffe wie das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ verfassungsfest zu machen. Die „große Finanzreform“ von 1969 hatte immerhin drei Jahrzehnte Bestand, wenngleich sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mehrmals in den Streit zwischen den Ländern einschalten musste. Unter Ausklammerung der Finanzfragen gelang immerhin 2007 eine größere verfassungsrechtliche Abklärung der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern.

Die Änderungen im Umkreis des Verfassungsgrundsatzes der Demokratie hielten sich quantitativ in Grenzen. Die Diskussion darüber aber riss nie ab. So scheiterten bislang noch alle Versuche, die Wahl des Bundespräsidenten durch das Volk und nicht durch die „Bundesversammlung“ vorzunehmen. Die vom Parlamentarischen Rat strikt befolgte Ablehnung aller plebiszitären Formen politischer Willensbildung im staatlichen Raum blieb gültig, auch wenn mittlerweile zahlreiche Kommunen direkte Formen der Bürgerbeteiligung eingeführt haben. Bestehen blieb auch das Parteienverbot. Jedoch sind die Anforderungen an die innere Verfasstheit der Parteien und vor allem an ihr Finanzgebaren nicht zur Ruhe kommen.

Zu den Verbiegungen anders gemeinter Texte gehört zweifellos die Auflö-sung des Bundestages nach Art. 67 GG, dem Konstruktiven Misstrauensvotum.

Im übrigen stehen die Verfassungsgrundsätze des Art 20 in der Gegenwart immer aufs Neue vor einer Ausdehnung. So wurden der Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ als Art. 20a in die Verfassung aufgenommen. Das war ein deutlicher Schritt vom klassischen in ein modernes Verfassungsdenken. Es war aber auch in gewissem Sinne die Abkehr von präzise formulierten Staatsaufgaben. An weiteren Wünschen dieser Art fehlt es nicht.

Bedeutsam war die Aufnahme des Widerstandsrechts „für alle Deutsche“ als ultima ratio zum Schutz der Verfassungsordnung (Art. 20 Abs. 4 GG).

Wehrverfassung

Notstandsverfassung

Stabilitäts- und
WachstumsgesetzAblehnung aller
plebiszitären Formen
politischer
Willensbildung im
staatlichen RaumKonstruktives
MisstrauensvotumSchutz der
„natürlichen
Lebensgrundlagen“

Widerstandsrecht

5. Die klassischen Menschen- und Grundrechte als Kern einer modernen Sozialordnung

Das 1949 geschaffene Grundgesetz richtete zeitbedingt den Blick primär rückwärts, d.h., auf den Zusammenbruch der Weimarer Demokratie und die Herrschaft des Nationalsozialismus. Das Elend einer zusammengebrochenen Wirtschaft, Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen, zerstörte Fabriken und Wohnungen spielte in den Diskussionen des Parlamentarischen Rates zwar immer eine Rolle. Aber die überwiegende Mehrheit war der Ansicht, dass man die notwendigen Maßnahmen nicht in die Verfassung hinein schreiben könnte, weil man als Politiker und Gesetzgeber nicht erneut falsche oder unerfüllbare Versprechungen machen wollte. Gerade die SPD fürchtete sich, bildlich gesprochen, vor einem Ansturm auf die Wohnungsämter, falls sie ein „Recht auf Wohnung“ in der Verfassung verankert hätte.

So entstand die Asymmetrie zwischen den Verfassungsgrundsätzen, die der Jurist Ipsen 1950 scharf gegeißelt hatte. Er sah aber nicht nur das Ungleichgewicht zwischen rechtsstaatlichen Garantien und sozialstaatlichem Postulat (Hartwich, 1970), sondern auch, dass das Grundgesetz den rechtsstaatlich garantierten status quo der gesellschaftlichen Verhältnisse ungleich starrer fixiert habe als die Weimarer Verfassung. „Es (das Grundgesetz) hat damit seiner eigenen Sozialstaatlichkeit ein ‚embarras de justice‘ entgegengestellt, das die ausführende Gesetzgebung nur mühselig wird überwinden können.“ (Ipsen, S 23).

Ungleichgewicht zwischen rechtsstaatlichen Garantien und sozialstaatlichem Postulat

Die Gründe für umfassende sozialpolitische Maßnahmen des Staates in der unmittelbaren Nachkriegszeit sind heute entfallen. Entfallen ist aber nicht der Umstand, dass die Stabilität der Demokratie wesentlich von einem moderaten Sozialklima und nicht nachlassenden Versuchen der Politik abhängt, soziale Gerechtigkeit und sozialen Ausgleich zu suchen und zu verwirklichen. „Unterhalb der Verfassung“, also in Gesetzgebung und Verwaltung wurde in der Bundesrepublik, beginnend mit dem Lastenausgleich von 1952, der Rentenreform von 1957 und dem Sozialhilfegesetz von 1961, kontinuierlich eine Sozialordnung geschaffen, die im internationalen Vergleich ihresgleichen suchte.

soziale Gerechtigkeit

Heute sind es die wachsende Kluft zwischen arm und reich, fehlende Bildungschancen für sozialschwache Schichten, die sozialen Probleme der Integration großer Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund, um nur einiges anzudeuten. Insbesondere im Bereich der Arbeits- und Einkommensverhältnisse erbringen die Entgelte häufig keine Existenzsicherung. Folglich müssen die Sozialämter Ausgleich schaffen. Die soziale Gerechtigkeit dominiert als Anspruch die politische Diskussion. Hier könnte gelegentlich der Eindruck vorherrschen, die Sozialstaatlichkeit sei, gemessen an den heutigen Bedingungen, unzulänglich. Das aber bedarf näherer Betrachtung.

Denn zu den bedeutsamsten Entwicklungen gehört gerade der umfassende Ausbau des Sozialstaats auf der Basis einer funktionierenden Wirtschaft und maßvoller Regierungspolitik. Die ausführende Gewalt wurde zwar häufig in ihrer Sozialpolitik gebremst. Aber sie ist es nicht eigentlich, die trotz der rechtsstaatlichen Garantien diesen Sozialstaat ermöglichte. Der Gesetzgeber hat frühzeitig wichtige Weichenstellungen vorgenommen. Sein Weg war der der „Ver-

„Verrechtlichung“ der Sozialpolitik	rechtlichung“ der Sozialpolitik (Hartwich 1998). Eine der bedeutsamsten Leistungen war die Durchsetzung des Prinzips, dass der einzelne Bürger gesetzlich definierte Ansprüche an das öffentlich organisierte Leistungssystem haben müsse. Stellte die bis 1961 geltende Fürsorge-Verordnung des Deutschen Reiches von 1923 die Gewährleistung von Sozialleistungen bei unverschuldeter Notlage noch in das Ermessen der Verwaltungsbehörden, so machte das Bundessozialhilfegesetz daraus einen Rechtsanspruch. Es wurde zum Kernstück des „Sozialen Rechtsstaates“ und prototypisch für den Ausbau des Sozialstaats. Darüberhinaus hat vor allem das Bundesverfassungsgericht maßgeblich zu einem verfassungsgemäßen Ausbau der Sozialstaatlichkeit beigetragen. Häufig nahm das Gericht, an Stelle des Gesetzgebers, durch die Interpretation der (subjektiven) Grundrechte als „objektive“ Grundsatznormen die Konkretisierung des sozialen Staates in die Hand. Böckenförde sprach sogar von einem „gleitenden Übergang vom parlamentarischen Gesetzgebungsstaat zum verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat“ (1981, S. 402).
Bundessozialhilfegesetz	
Grundrechte als objektive Grundsatznormen oder Wertentscheidungen	Grundrechte gelten heute sowohl als subjektive Freiheitsrechte des einzelnen Grundrechtsträgers als auch als objektive Grundsatznormen oder Wertentscheidungen (Böckenförde, 1989, S. 159ff.). Diese Sichtweise wurde nicht durch den Parlamentarischen Rat als Verfassungsgesetzgeber 1949 vorgegeben. Grundrechte als Grundsatznormen und ihr daraus sich ergebender objektivrechtlicher Gehalt „sind vielmehr das Ergebnis einer Ausdeutung und Qualifizierung der Grundrechte im Zusammenwirken von verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung und Staatsrechtslehre. Es handelt sich um eine Entwicklung unter dem Grundgesetz, nicht um eine Vorgabe des Grundgesetzes.“ (Böckenförde, S. 160) Seit den fünfziger Jahren wird der Grundrechtsabschnitt des Grundgesetzes insgesamt als objektive Wertordnung und als Wertsystem für alle Bereiche des Rechts in Anspruch genommen. Bedeutsame Einzelfallentscheidungen (z.B. in dem berühmten Lüth-Urteil von 1958) sind Beispiele für die Interpretation der Einzelgrundrechte als objektive Norm und Wertentscheidung durch das Bundesverfassungsgericht.
Ehegattenbesteuerung	Für die Sozialstaatsentwicklung noch konkreter und bedeutsamer wurde etwa die Entscheidung über die Ehegattenbesteuerung (1959) in der, ausgehend von Art 6 Abs.1 GG („Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz des Staates“), nicht nur ein Grundrecht und eine Institutsgarantie, sondern eine verbindliche Wertentscheidung für den gesamten Bereich von Ehe und Familie, konstituiert wurde.
Ausstrahlungswirkung der Grundrechte in alle Rechtsbereiche	So entstand eine Ausstrahlungswirkung der Grundrechte in alle Rechtsbereiche hinein. Die Rechtsbereiche werden gleichsam durchzogen von den Auswirkungen grundrechtlicher Garantien. Mit diesen Maßstäben prüft das BVerfG seither Gesetze und Verwaltungsentscheidungen. Schutzpflichten des Staates wurden so nicht zuletzt aus Art.2 Abs.2 GG entwickelt, dem „Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“, und erweitert zu Anforderungen an die leistende Sozialverwaltung. Das BVerfG konkretisiert und reguliert auf diese Weise die Sozialverfassung (vgl. Böckenförde, S. 190).
	Im Lichte dieser Entwicklung, die ja nicht nur theoretisch begründbar und begründet ist, sondern in der praktischen Politik mit Klagen über die „Verrechtlichung“ des gesellschaftlichen Lebens sowie schließlich in der anhaltenden öf-

fentlichen Diskussion über ein Mehr oder Weniger an Sozialleistungen öffentlich wahrnehmbar ist, muss festgestellt werden, dass der Sozialstaatsgrundsatz oder auch das „Sozialstaatspostulat“ zwar keine verfassungsrechtliche Proklamation erfahren hat, aber dennoch über die Verfassungsauslegung zu hoher Blüte entwickelt wurde. Ein schöner Satz Rüdiger Breuers (1993, S. 47) fasst zusammen: „Auf die geschichtlichen Erfahrungen reagierend und der nach dem 2. Weltkrieg herrschenden Zeitströmung folgend, haben die Staatsrechtslehrer und die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland nahezu alle individuellen und kollektiven Wunschvorstellungen der Gerechtigkeit auf den sozialen Rechtsstaat im Sinne des Art 20, Abs.1 sowie Art. 28, Abs.1 GG projiziert.“ Hierdurch seien die Strukturprinzipien des Rechts- und des Sozialstaats in einem zuvor ungeahnten Ausmaß erweitert und vertieft worden.

In Deutschland, so könnte man sagen, sind heute weniger die Sozialleistungen selbst als mehr die Rechtsansprüche auf Leistungen und Statussicherung signifikant für den Sozialstaat. Die Bedeutung dieser Aussage liegt auf der Hand. Die richterliche Verfassungs- und Gesetzesauslegung ist heute eher an den Schutz- und Sicherungsfunktionen als an der Bereitstellung flexibler Strukturen zur Anpassung an neue Problemlagen orientiert. Eine Reform wird dadurch erschwert bis blockiert. Man denke z.B. an die Abschaffung bzw. Modernisierung des verfassungsrechtlich geschützten Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG.

6. Die Offenheit des Grundgesetzes gegenüber der Europäischen Union

Es ist für heutige Betrachter des Grundgesetzes erstaunlich, mit welcher Weitsicht und Entschlossenheit sich der Parlamentarische Rat das künftige Staatswesen als Teil einer größeren Staatengemeinschaft vorstellen konnte. Der schon 1949 beschlossene Art. 24 GG verlieh damit von Anfang in Verbindung mit Art. 25 GG dem Grundgesetz nicht nur eine völkerrechtsfreundliche Einstellung, sondern öffnete allein mit Abs. 1 die deutsche Staatlichkeit, indem dieser die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen zuließ. Art. 24 Abs. 2 GG verdeutlicht noch genauer eine Vision: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“ Darauf basierte der NATO-Beitritt der Bundesrepublik.

Nun dürfen diese frühen Formulierungen in ihrer Tragweite nicht überschätzt werden. Art. 24 GG definiert noch keine Anforderungen, die gestellt werden müssen an die Einrichtungen, auf die durch einfaches Bundesgesetz Hoheitsrechte übertragen werden durften. Er setzte nicht einmal die Beteiligung der Bundesrepublik voraus. Er legt nicht fest, dass die empfangende Einrichtung imstande sein müsse, die ihr übertragenen Hoheitsrechte wahrzunehmen (Werner von Simson, 1983, S. 64f.). Diese Voraussetzungen erfüllt heute die Europäische Gemeinschaft.

Übertragung von
Hoheitsrechten auf
zwischenstaatliche
Einrichtungen

Europäische Union

Der Art. 24 Abs.1 bildete somit die verfassungsrechtliche Grundlage für die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Europäischen Gemeinschaft. Der nach der Vereinigung völlig neugefasste Art. 23 Abs.1 Satz 2 GG – „der Bund kann durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen“ – ist in Bezug auf die Teilnahme an der Europäischen Union die gegenüber Art. 24 Abs.1 speziellere Vorschrift.

Obwohl die Übertragung von Hoheitsrechten materiell eine Verfassungsänderung bewirkt, unterlag das Übertragungsgesetz des Art. 24 Abs.1 GG ursprünglich nicht den Anforderungen für verfassungsändernde Gesetze nach Art. 79, Abs. 1 und 2. Der heutige Art. 23 Abs.1 Satz 3 GG hat dies geändert. Bis zur deutschen Vereinigung hatte er allein die Geltungsweite des Grundgesetzes angesprochen und war mit seinem Schlusssatz von „anderen Teilen Deutschlands“, in denen es „nach deren Beitritt“ in Kraft zu setzen sei, nach 1990 obsolet geworden. Heute enthält Art. 23 umfangreiche Bestimmungen zur Europäischen Union und zu den Bund-Länder-Zuständigkeiten in diesem Zusammenhang. Satz 3 besagt darüber hinaus: „Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach verändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Art. 79, Abs. 2 und 3.“

Angesichts dieser seit 1949 bestehenden Möglichkeit, dass der deutsche Staat Hoheitsrechte an zwischenstaatliche Einrichtungen und damit an neue Hoheitsträger abgibt, stellt sich natürlich seit langem die Frage nach den Grenzen der Übertragung. Und erscheinen schon die Rechtsvorschriften der Übertragungen von Hoheitsrecht auf die EU-Organe nach Art. 23 und 24 GG kompliziert, so sind die Folgen kaum genau abzuschätzen. Das Grundgesetz scheint in dieser Hinsicht sehr offen geworden zu sein.

Dies betrifft etwa Kompetenzübertragungen, die in bestehenden Verträgen angelegt, aber noch nicht wirksam geworden sind. Deshalb wird dabei auf „vergleichbare Regelungen“ verwiesen. Sie werden auf diese Weise wirksam durch Beschluss eines Gemeinschaftsorgans, der von den Mitgliedstaaten gemäß den verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen wird. Ein besonderes Vertragsänderungsverfahren aber entfällt.

Inwieweit überlagert
Gemeinschaftsrecht
das nationale
Verfassungsrecht?

Was gilt nun nach erfolgter Übertragung von Hoheitsrechten und Gestaltungskompetenzen an die Organe der Europäischen Union? Inwieweit verbleiben die Grundrechte in der Obhut des Bundesverfassungsgerichts? Überlagern das Gemeinschaftsrecht und seine Auslegung durch den zuständigen EuGH das nationale Verfassungsrecht und die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts?

Die supranationale Öffnung des Grundgesetzes bedeutet, dass die EU-Institutionen mit eigenen Hoheitsrechten ausgestattet werden. Diese Hoheitsrechte sind dann „originäres“ EU-Recht. Bedeutsam ist die Abgabe nationalstaatlicher Hoheitsrechte deswegen, weil sie allein durch Gesetz erfolgt, obwohl sie eigentlich Verfassungsdurchbrechungen beinhaltet. Damit ist den Regierungen, soweit sie in ihren Parlamenten die Mehrheit besitzen, ein weiter Spielraum in der Weiterführung der „Europäisierung“ eingeräumt.

Für die europäischen Institutionen bedeutet die Übertragung von Hoheitsgewalt durch die Verträge, dass sie eine selbständige rechtsetzende Gewalt auf

bestimmten Politikbereichen – so ist die EU konstruiert, das Recht ist also nicht genereller Natur – bekommen haben. Die von ihnen erlassenen Rechtsvorschriften werden nicht mehr am nationalen Recht, sondern an den europäischen Verträgen gemessen.

Hier beginnt die Interpretationsmacht des Europäischen Gerichtshofes. Auf den Gebieten der „Vergemeinschaftung“ gibt es somit einen „Rechtsanwendungsvorrang“ des Gemeinschaftsrechts (Ipsen). Denn wäre dies nicht so, wäre die Funktionsfähigkeit der EU ungesichert. Der Jurist unterscheidet zwischen primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht. Primäres Recht wird durch die Mitgliedstaaten geschaffen in Form von Verträgen. Sekundäres Gemeinschaftsrecht besteht vor allem aus den von den Organen der EU erlassenen Rechtsakten. Hier liegt ein weiteres Einfallstor der EU in die deutsche Rechtsordnung und die schwerwiegende Interpretationsmacht des Europäischen Gerichtshofes.

Interpretationsmacht
des Europäischen
Gerichtshofes

Aber das Recht der europäischen Organe ist formal nicht unbegrenzt. Denn die Verträge haben stets nur Politik“bereiche“ in Gemeinschaftsrecht überführt. Und nur dafür gilt dann das europäische Recht. Jedes EU-Organ darf nur nach Maßgabe der ihm zugewiesenen Befugnisse handeln („Recht der begrenzten Einzelermächtigung“). Es gibt keine „Kompetenz-Kompetenz“. Aber „Politikbereiche“ lassen sich kaum trennscharf auseinanderhalten. Dieses Problem ist deshalb so groß, weil es ja der Auftrag der Europäischen Kommission ist, den „Gemeinsamen Markt“ zu verwirklichen, auszubauen und zu festigen. Ein Ziel hochkomplexer Natur.

Recht der
europäischen
Organe ist formal
nicht unbegrenzt

Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung schützt nicht unbedingt vor einer gleichsam immanenten Ausdehnung europäischen Rechts. Denn Aufgaben und Befugnisse müssen ausgelegt werden. Und die Frage lautet dabei stets, halten sich die Bestimmungen im Rahmen des Vertragszieles oder liegt eine stillschweigende Vertragserweiterung vor?

Eine dynamische Erweiterung bestehender Verträge kann sich auch auf eine großzügige Handhabung des Art. 235 EWGV („Vorschriften für unvorhergesehene Fälle“) stützen. Hierbei handelt es sich um eine „Vertragsabrundungskompetenz“ verbunden mit den Gedanken einer inhärenten Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft („implied power“) oder auch einer Vertragsauslegung im Sinne einer größtmöglichen Ausschöpfung der Gemeinschaftsbefugnisse.

Die Auslegung darf in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen, sagte das BVerfG im Maastricht-Urteil von 1993. Offen bleibt aber, ob in der politischen Praxis z.B. die „größtmögliche Ausschöpfung der Gemeinschaftsbefugnisse“ und eine damit verbundene „Vertragserweiterung“ so eindeutig auseinander gehalten werden können.

Im Ergebnis bleibt bei aller differenzierten Analyse der Verträge und ihrer Durchführung mittels Rechtsvorschriften die unleugbare Tatsache, dass sich europäisches Recht zum Teil über das deutsche Recht geschoben hat bzw. unaufhaltsam schiebt, dass es dieses Recht ergänzt oder auch ganz außer Kraft setzt. Um dies genauer zu belegen bedarf es der Detailuntersuchung jedes einzelnen europäisierten Politikfeldes.

die unleugbare
Tatsache, dass sich
europäisches Recht
zum Teil über das
deutsche Recht
geschoben hat bzw.
unaufhaltsam
schiebt

Von einzelnen Politikfeldern sprach allerdings der Art. III – 365 des Verfassungsvertrages für Europa vom 6.8.2004 (CIG 87/04) nicht. In diesem durch das Scheitern der Referenden über den europäischen Verfassungsvertrag wieder hin-

fällig gewordenen Vertragsentwurf waren die Zuständigkeiten des Gerichtshofes der Europäischen Union genauer aufgeführt worden (Petzolt, 2008). Diese „Lücke“ ist nun vorerst weiter offen.

7. Sind die Grundrechte der Verfassung noch ausreichend geschützt?

Die größte Sorge des Parlamentarischen Rates war im Jahre 1949 der unverbrüchliche Schutz der Menschen- und Grundrechte mittels verfassungsrechtlicher Vorkehrungen. Muss heute angenommen werden, dass die in der Verfassung vorgesehene Abgabe von Hoheitsrechten nun dieses zentrale Element des Grundgesetzes allmählich aushöhlt?

Als zusätzliche Sicherung der Grundrechte neben den verfassungsrechtlichen Vorkehrungen wurde das Bundesverfassungsgericht nach amerikanischer Rechtstradition geschaffen. Es hat sich im Lauf der Jahrzehnte in Deutschland höchstes Ansehen erworben. Menschen und Gruppierungen aller politischen Richtungen wenden sich an dieses Gericht, und sie akzeptieren auch ablehnende Entscheidungen.

In bezug auf das europäische Gemeinschaftsrecht und seine Wirkungen sind die fundamentalen Entscheidungen des BVerfG von einem allmählichen Zurückweichen, ja, einer Art Kapitulation gekennzeichnet, obwohl doch seit den großen Vertragsreformen von Maastricht und Nizza keine nennenswerte Fortentwicklung der Europäischen Union zu verzeichnen ist.

„Solange“-Urteile

Die bekanntesten vier Fundamentalentscheidungen des BVerfG seit 1974 machen dieses Zurückweichen deutlich. Die beiden ersten sind die „Solange“-Urteile. In „Solange I“ (vom 29.5.1974, BVerfGE 37, 271) hieß es, „solange“ im Integrationsprozess nicht ein vom einem Parlament beschlossener und dem Grundgesetz vergleichbarer Grundrechtsschutz besteht, sind die deutschen Grundrechte maßgeblich. Deutsche Gerichte könnten das BVerfG wegen Verletzung eines Grundrechts durch europäisches Recht anrufen.

In „Solange II“ vom 23.10.1986 (BVerfGE 73, 339) hieß es dann, das BVerfG werde keine Überprüfung von EG-Sekundärrecht am Maßstab der deutschen Grundrechte mehr vornehmen, „solange“ die Organe der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere der Europäische Gerichtshof (EuGH), einen dem Grundgesetz gleich zu achtenden, den Wesensgehalt der deutschen Grundrechte respektierenden Schutz vor der Hoheitsgewalt der Gemeinschaftsorgane generell gewährleistet. Das deutsche Verfassungsgericht überließ also die Gewährleistung des vom Grundgesetz als „unabdingbar gebotenen Grundrechtsstandard“ dem Europäischen Gerichtshof.

Grundrechtsschutz
in einem
Kooperations-
verhältnis mit dem
EuGH

Im Maastricht-Urteil vom 12.10.1993 (BVerfGE 89, 155) führte das BVerfG dann aus, der Grundrechtsschutz erfolge in einem Kooperationsverhältnis mit dem EuGH. Ersteres gewährleiste, dass ein dem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz auch gegenüber der europäischen Hoheitsgewalt generell sichergestellt sei. Diese etwas unklare Formulierung kann so verstanden werden, dass nun das Bundesverfassungsgericht anbietet, einem dem

Grundgesetz vergleichbaren europäischen Grundrechtsschutz gemeinsam mit dem EuGH zur Anerkennung zu verhelfen.

In einem langen Verfahren zur „EG-Bananenmarktordnung“ vom 7.6.2000 (BVerfGE 102, 147) stellte das BVerfG schließlich klar, dass Verfassungsbeschwerden bei ihm wegen vorgeblicher Verletzung von Grundrechten des GG durch sekundäres Gemeinschaftsrecht von vornherein unzulässig seien, wenn sie nicht begründeten, „dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nach Ergehen der Solange-II-Entscheidung unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei.“

In seiner Entscheidung in Sachen Emissionshandel vom 12.3.2007 (BVerfGE 118, 79) schließlich präzisiert das BVerfG noch weiter gehend, dass von ihm und den Fachgerichten innerstaatliche Umsetzungen von Richtlinien des Gemeinschaftsrechts nicht am Maßstab des Grundgesetzes gemessen werden, wenn die Mitgliedstaaten keinen Umsetzungsspielraum haben und zwingende Vorgaben der EU bestehen. Auch hier heißt es dann einschränkend, „solange die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundgesetz jeweils als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist.“

So genießt das Grundgesetz nach 60 Jahren einerseits in Deutschland zu Recht höchste Wertschätzung, und das Bundesverfassungsgericht hat in außerordentlich glücklicher Weise im sozialstaatlichen Bereich zeitgemäße Korrekturen und Ergänzungen vorgenommen, die das politische Gemeinwesen stabilisieren.

Es zeigt sich aber auch, dass weniger die juristisch-akademischen Erwägungen am Bestand des 1949 formulierten „Grund“gesetzes zehren als mehr konkrete politische Entwicklungen, die von einer breiten Mehrheit getragen werden. Die Idee der europäischen Gemeinschaft ist faszinierend. Die Realität ist es nicht. Dennoch schreitet die „Vergemeinschaftung“ fort und zehrt am stabilen Verfassungsgerüst des Grundgesetzes. Diese Entwicklung verlangt nach Transparenz, weit über die Fachjuristen und Politiker hinaus. Eine Transparenz, die Abwägungen der Frage herausfordert, ob nicht die mit der verfassungsrechtlich korrekten Abgabe von Hoheitsrechten verbundenen Verluste zu groß sind, wenn vor allem die neuen (osteuropäischen) EU-Mitglieder offensichtlich nicht vom Willen zu voranschreitender Europäischen Union getragen sind.

die „Vergemeinschaftung“ zehrt am stabilen Verfassungsgerüst des Grundgesetzes

Literatur

- Ernst-Wolfgang Böckenförde, 1981, Gesetz und gesetzgebende Gewalt
ders., 1989, Grundrecht als Grundsatznormen, in Staat, Verfassung, Demokratie, S.159ff.
Rüdiger Breuer, 1993, Staatsrecht und Gerechtigkeit, München
Deutsche Bundesbank, Informationsbriefe zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 1996ff.
Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 1993ff., Tübingen
Europa-Recht, Textausgaben der Verträge
Hans-Hermann Hartwich, 1990, Der Verfassungstypus „westliche Demokratie“ und die DDR.
Demokratietheoretische Implikationen des Beitritts zur Bundesrepublik nach Art. 23 GG,
in: Gegenwartskunde 2/1990

- Ders., 1970, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Opladen
- Ders., 1998, Die Europäisierung des deutschen Wirtschaftssystems, Opladen
- Marcus Höreth, 2008, Die Selbstautorisierung des Agenten. Der Europäische Gerichtshof im Vergleich zum U.S. Supreme Court, Baden-Baden
- Hans Peter Ipsen, Über das Grundgesetz. Hamburger Universitätsreden 9, Hamburg 1950; auch in: Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, hrsg. v. E. Forsthoff, Darmstadt 1968, Darmstadt
- Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), 1996, Europäische Integration, Opladen
- Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hg.), 2000, Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt/New York
- Christian Koenig/Andreas Haratsch, 2000, Europarecht. 3. Auflage, Tübingen
- Hans-Arno Petzolt, 2008, Individualrechtsschutz an der Schnittstelle zwischen deutschem und Gemeinschaftsrecht. Zugleich ein Beitrag zur Interpretation von Art. III-365 Abs. 4 VerfV; Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung, Bd. 56
- Werner von Simson, 1983, Verfassungsmäßige Ordnung und europäische Integration, in: Handbuch des Verfassungsrechts, Hrsg. Ernst Benda, Werner Maihofer, Hans-Jochen Vogel, Berlin/New York
- Werner Sörgel, 1969, Konsens und Interessen, Stuttgart

Rote Karte für Rassismus?

Chancen und Herausforderungen der Prävention von Rechtsextremismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Fußballsport

Michaela Glaser



Michaela Glaser

Zusammenfassung: Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus machen auch vor dem Fußball nicht halt. Der Beitrag bietet einen kurzen Problemaufriss, um sodann existierende Gegenaktivitäten vorzustellen. Er zeigt spezifische Potenziale des Fußballs für die Prävention auf, aber auch Defizite aktueller Zugänge. Als besondere Herausforderungen erweisen sich die präventive Arbeit im Amateurbereich sowie die Weitung des Blicks für alltägliche und strukturelle Problemdimensionen.

Einführung

Im Herbst 2006, als ein Großteil der Fußballnation noch vom „Sommermärchen“ des WM-Sommers träumte, riefen der Deutsche Fußballbund und die Deutsche Fußball-Liga eine Task Force zur Bekämpfung von Gewalt, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Fußballsport ins Leben. Damit trugen die beiden zentralen Fußballorganisationen erstmals in dieser Deutlichkeit einer Tatsache Rechnung, auf die Fußballinitiativen und kritische Beobachter/innen schon seit Jahren hinweisen: Fremdenfeindliche, rassistische, antisemitische und rechtsextreme Tendenzen machen auch vor dem liebsten Sport der Deutschen nicht Halt.

Der Fußballsport muss in dieser Hinsicht nicht nur als Spiegelbild der Gesellschaft gelten; das Fußballstadion ist ein Ort, an dem gesellschaftliche Ungleichwertigkeitsvorstellungen¹ oftmals besonders offensiv ausgelebt werden: Befördert durch die Anonymität und die Gemeinschaftserfahrung in der Masse, durch die Freund-Feind-Konstellation des Spiels und die Möglichkeit bedingungsloser Identifikation mit der eigenen Mannschaft (vgl. Merx 2006; Behn/Schwenzer 2006, S. 353ff.) treten Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus hier häufig besonders deutlich zutage.

Andererseits hat Fußball aber auch eine integrative Funktion, indem er Spieler/innen unterschiedlicher Herkunft und unterschiedlicher Orientierungen zusammenführt (Halm 2000). Fußballstars können zudem wichtige Vorbilder

sein, an denen sich junge Menschen orientieren. Aufgrund seiner großen Beliebtheit und gesellschaftlichen Bedeutung bietet der Fußball deshalb auch Potenziale für die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Rechtsextremismusprävention.

Nachdem diese Themen lange Zeit im Schatten der ‚spektakulärer‘ Gewaltproblematik standen, finden seit einigen Jahren auch verstärkte Anstrengungen statt, fremdenfeindlichen und rechtsextremen Erscheinungsformen im Fußball und mit den Möglichkeiten des Fußballs entgegenzutreten.

Anliegen des Beitrags ist es, einen Einblick in dieses Präventionsfeld zu geben, existierende Gegenstrategien vorzustellen und den Stand der Auseinandersetzung zu reflektieren. Um diese Aktivitäten besser einordnen zu können, wird zunächst kurz skizziert, wie sich die Problematik in den unterschiedlichen Bereichen des Fußballsports aktuell darstellt (1). Der Hauptteil des Beitrags widmet sich sodann den unterschiedlichen Präventionsansätzen, die mit ihren Potenzialen, aber auch Begrenzungen diskutiert werden (2). Abschließend werden die aktuelle Auseinandersetzung zu diesen Themen im Fußballsport bilanziert sowie Leerstellen der gegenwärtigen Debatte und Herausforderungen für die zukünftige Arbeit benannt (3).

Dabei stützen sich die folgenden Ausführungen zum einen auf die existierende Fachliteratur zum Thema, zum anderen auf eine eigene Erhebung aus dem Jahr 2008, in deren Rahmen Expert/innen und Praktiker/innen der fußballbezogenen Rechtsextremismus- und Rassismusprävention befragt wurden.²

1. Rechtsextremismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Fußballsport³

Wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen lässt sich auch in der Fußball-Fanszene Ende der 1980er und während der 1990er Jahre eine deutliche Zunahme rechtsextremer, fremdenfeindlicher und rassistischer Verhaltensweisen beobachten (vgl. Pilz 2000), die vom Zeigen entsprechender Symbole über das Skandieren von Parolen und ‚einschlägigen‘ Liedern bis hin zu rassistischen Beschimpfungen vor allem dunkelhäutiger Spieler reichen. Spieler ausländischer Herkunft berichten aber auch von alltäglichen Beleidigungen und Benachteiligungen ‚auf dem Rasen‘, denen sie sich durch andere Spieler, Trainer und Schiedsrichter ausgesetzt sehen (vgl. Scheidle 2002; Özaydin/Aumeier 2008).

Eine aktuelle Studie zum Zuschauerverhalten (Behn/Schwenzer 2006) diagnostiziert zwar für die letzten Jahre einen Rückgang offener Ausdrucksformen in den Bundesligastadien – was von den Autorinnen auf eine veränderte Besucherstruktur, aber auch auf verstärkte Kontrollen und die Wirkung sozialpädagogischer Maßnahmen zurückgeführt wird. Dennoch sehen die Verfasserinnen keinen Grund zur Entwarnung, da sie gleichzeitig einen Wandel hin zu subtileren Erscheinungsformen sowie eine Verlagerung auf die An- und Abfahrtswege und die unteren Spielklassen konstatieren. Handlungsbedarf wird von Fachleuten deshalb vor allem für die unteren Ligen gesehen, in denen nicht nur

Verlagerung auf die
An- und
Abfahrtswege und
die unteren
Spielklassen

die Kontrollen durch Vereine, Polizei und Medienöffentlichkeit weniger ausgeprägt sind, sondern auch weniger Ressourcen für präventive Maßnahmen zur Verfügung stehen (vgl. Behn/Schwenzer 2006, S. 342f.).

Problematische Entwicklungen werden zudem aus dem Jugendfußball berichtet. So kommt es insbesondere in Regionen mit hohem Migrantenanteil regelmäßig zu Konflikten auf dem Spielfeld, die sich entlang ethnischer Trennungslinien entzünden und nicht selten gewalttätig ausgetragen werden (vgl. Ribler/Pulter 2006). Als Teil des Problems erweist sich hier das Verhalten von Übungsleitern, Trainern und Eltern am Spielfeldrand, die sich beim Anfeuern ihrer Schützlinge nicht selten eines aggressiven, ressentimenthaltigen Vokabulars bedienen. Berichtet wird zudem von antisemitischen Schmähungen, mit denen sich Spieler jüdischer Vereine, vor allem bei Begegnungen mit Migrantenvereinen, konfrontiert sehen. Nicht zuletzt berichten Beobachter/innen von Bestrebungen des organisierten Rechtsextremismus, Amateur- und Jugendvereine als Rekrutierungsfeld und Bühne für ihre Propaganda zu nutzen oder durch eigene Vereinsgründungen in diesem Feld Fuß zu fassen. Diese Einschätzung wird auch von Vertretern der extremen Rechten selbst bestätigt, die den Amateurbereich im Vergleich zum Profifußball inzwischen als das weit lohnendere Agitationsfeld erachten (vgl. Landgraf 2006).

Jugendfußball

antisemitische
SchmähungenAmateurbereich als
lohnenderes
Agitationsfeld für
Rechtsextreme

2. Ansätze und Strategien der fußballbezogenen Rechtsextremismus- und Rassismusprävention

Parallel zum Anstieg rassistischer und rechtsextremer Vorfälle in den 1980er und 1990er Jahren entwickeln sich im Fußball auch erste Ansätze und Aktivitäten, um diesen Phänomenen entgegenzutreten. Dabei waren es lange Zeit vor allem engagierte Fans sowie einzelne Fan-Projekte, die hier aktiv wurden. Seit einigen Jahren beginnen jedoch auch die Verbände, insbesondere der Deutsche Fußballbund (DFB), sich verstärkt gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit zu positionieren und zu engagieren. So existiert inzwischen eine ganze Spannweite von Maßnahmen und Strategien, die im Folgenden vorgestellt werden.

Fanaktivitäten und Faninitiativen

Vor allem in den Stadien der oberen Ligen gibt es inzwischen zahlreiche Fangruppen, die sich offen gegen rechtsextremes und rassistisches Verhalten im Stadion positionieren. Ein Teil der Fans tut dies spontan und in nicht-institutionalisierter Form: Wenn entsprechende Parolen oder Lieder ertönen, wird versucht, diese mit eigenen Sprechgesängen zu übertönen; auch werden in dieser Weise auffallende Personen gezielt angesprochen und dazu aufgefordert, ihr Verhalten einzustellen oder den Fanblock zu verlassen⁴. Diesem Engagement liegt keineswegs immer ein explizit antirassistisches Selbstverständnis zugrunde, manche Fans agieren auch aus einer in den Fankurven weit verbreiteten⁵

Einstellung heraus, dass politische Aussagen, gleich welchen Inhaltes, im Stadion grundsätzlich nichts zu suchen haben (vgl. auch Behn /Schwenzer 2006, S. 348).

Ausstellung „Tatort Stadion“

Darüber hinaus existieren aber auch eine ganz Reihe von Initiativen – sowohl vereinsbezogene Gruppierungen als auch vereinsübergreifende Zusammenhänge –, die sich dezidiert dem Engagement gegen Rechtsextremismus und Rassismus verschrieben haben und dieses Anliegen in antirassistischen Fanmagazinen, durch Choreographien und andere öffentlichkeitswirksame Aktionen in den Stadien, durch Vernetzung mit anderen, gleichgesinnten Fangruppen sowie durch Informationsarbeit jenseits des Stadionkontextes verfolgen. Aktivitäten wie die vom Bündnis aktiver Fußballfans organisierte Ausstellung „Tatort Stadion“, die rassistische Vorfälle im bundesdeutschen Fußball dokumentiert und mittlerweile von über 60.000 Menschen besucht wurde, haben nach Einschätzung von Expert/innen ganz maßgeblich dazu beigetragen, öffentliche Aufmerksamkeit für die Thematik zu sichern und den Fußballsport für diese Problematik zu sensibilisieren (vgl. Behn/Schwenzer 2006, S. 402ff.).

„Keine Politik“- Haltung im Stadion

Eine Schwierigkeit, mit der sich fanbasierte antirassistische Initiativen konfrontiert sehen, ist die eingangs bereits erwähnte „Keine Politik“-Haltung im Stadion. Denn diese Haltung hat auch zur Folge, dass viele, selbst politisch ‚links‘ eingestellte Fans auch ein offen antirassistisches Engagement im Stadionumfeld ablehnen. Für entsprechend ausgerichtete Initiativen ist es deshalb nicht immer einfach, Akzeptanz und Unterstützung in der Fanszene zu finden.

Andere Begrenzungen resultieren daraus, dass fußball- und fanbezogene Interessen und Rivalitäten bei im Fanmilieu angesiedelten antirassistischen Initiativen zwangsläufig einen hohen Stellenwert haben. So können Feindschaften zwischen Fangruppierungen verschiedener Vereine gemeinsame politische Interessen überlagern und Kooperationen verhindern. Die für aktive Fußballfans typische starke Zentrierung auf den eigenen Verein bzw. die eigene Region hat zudem zur Folge, dass Aktivitäten, die nicht aus den eigenen Reihen initiiert wurden, häufig auf geringe Akzeptanz stoßen. Faninitiativen wohnt deshalb ein gewisser Hang zum Partikularismus inne, der über das eigene Stadion hinausgehende Aktivitäten erschwert und der Ausweitung erfolgreicher Aktivitäten entgegenstehen kann.

Basis- und Lokalbezug von Faninitiativen

Dieser ausgeprägte Basis- und Lokalbezug von Faninitiativen und -aktivitäten ist aber zugleich auch eine Stärke. Denn in einer Szene, die überaus sensibel auf Interventionen von offizieller Seite reagiert⁶, haben sie den unschätzbaren Vorteil, dass sie aus der Szene heraus, von der Basis kommend, agieren – und damit deutlich höhere Akzeptanz finden als andere, ‚von oben‘ oder ‚von außen‘ kommende Vorhaben. Trotz der genannten Einschränkungen wird der Stärkung derartiger Aktivitäten und Initiativen aus der Fanszene deshalb in der Fachwelt auch ein zentraler Stellenwert für die fußballbezogene Rechtsextremismus- und Rassismusprävention zugesprochen (vgl. auch Behn/ Schwenzer a.a.O: 400; Gabriel 2008; Wagner 2008).

Sozialpädagogische Arbeit mit Fans

Sozialpädagogische Arbeit mit Fans wird im bundesdeutschen Fußball im Rahmen so genannter Fan-Projekte geleistet, die vor allem in den 1. und 2. Ligen, aber auch bis in die 4. Liga zu finden sind. Fan-Projekte vermitteln zwischen Fans, Vereinen und Polizei und bieten Beratung und Unterstützung bei fanspezifischen Problemen wie z.B. Stadionverboten, sind aber auch Ansprechpartner bei anderen Schwierigkeiten (Schulden, Drogenkonsum etc.) bzw. vermitteln an zuständige Hilfsangebote weiter. Darüber hinaus sind viele Fan-Projekte ein Treffpunkt für Fans. Zumeist aufgrund gewalttätiger Vorfälle eingerichtet, umfasst ihr offizieller Arbeitsauftrag aber auch den „Abbau extremistischer Orientierungen (Vorurteile; Feindbilder, Ausländerfeindlichkeit)“ (Deutsche Sportjugend 2003, S.11) in der Fanszene. Dabei lassen sich grundsätzlich zwei Strategien identifizieren, die unterschiedliche Zielgruppen adressieren: Die eine Strategie zielt auf die Stärkung von Gegenkräften innerhalb der Fanszene. Sie umfasst die organisatorische und inhaltliche Begleitung von Fanaktivitäten und -initiativen zum Thema, aber auch die Unterstützung beim Aufbau entsprechender Gruppierungen (vgl. Gabriel 2008; Glaser 2008).

Abbau
extremistischer
Orientierungen

Die andere Strategie, die sich an pädagogischen Konzepten der Beziehungsarbeit mit rechtsextrem orientierten Jugendlichen orientiert (vgl. Krafeld 1996), zielt auf solche Jugendliche, die ausgeprägte Sympathien für fremdenfeindliche und rassistische Sichtweisen, z.T. auch für rechtsextreme politische Strömungen aufweisen. Schwerpunktmäßig wird hier situationsbezogen gearbeitet, indem problematische Äußerungen und Haltungen der Jugendlichen im alltäglichen Kontakt bearbeitet werden. Darüber hinaus werden auch spezielle Bildungsangebote zum Thema unterbreitet, die vor allem dann als erfolgreich geschildert werden, wenn Inhalte indirekt, über den Fußballbezug eingebracht werden und Akteure aus der Fanszene daran mitwirken (vgl. Glaser 2008).

Neben den aktiven Fangruppen sind Fan-Projekte sicherlich einer der relevantesten Akteure für die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit im Fanmilieu. Das gilt zum einen quantitativ – mit aktuell 40 Projekten realisieren sie den Großteil pädagogischer Angebote in den Stadien –, zum anderen aber auch wegen ihres spezifischen Zugangs zu dieser Zielgruppe, der aus ihrer Funktion als Serviceangebot und Interessenvertreter von Fanbelangen resultiert und ihnen in vielen Fällen eine hohe Akzeptanz sichert.

Fan-Projekte als
relevante Akteure

Allerdings lässt sich diese Aussage mit Blick auf die erreichten Zielgruppen nur mit einer wichtigen Einschränkung formulieren. Denn obwohl es in vielen Stadien sowohl antirassistisch orientierte Fans als auch solche mit rechtsextremen Tendenzen gibt, wird an einem Projektstandort in der Regel nur mit einer der beiden Gruppen zu Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit gearbeitet – und zwar in den meisten Fällen mit derjenigen Strömung, die aktuell die Fanszene dominiert. Als Gründe hierfür wurden in unserer Erhebung begrenzte Ressourcen, schwierige pädagogische Erreichbarkeiten von ideologisch ‚verfeindeten‘ Gruppen, aber auch eine aus Projektperspektive fehlende Dringlichkeit erkennbar, mit Minderheitenströmungen, die sich im Stadion unauffällig verhalten, pädagogisch zu arbeiten.

Da in den oberen Ligen, wo die Mehrheit der Fan-Projekte angesiedelt ist, rechtsextrem orientierte und offen rassistische Fans gegenwärtig nicht mehr den Ton angeben, arbeitet aktuell auch nur eine kleine Minderheit der Fan-Projekte systematisch mit dieser Klientel. Diese geringe pädagogische Aufmerksamkeit für diejenigen Fußballfans, die bereits Affinitäten zum rechtsextremen Spektrum zeigen bzw. als gefährdet gelten müssen, stellt insofern eine verpasste Chance dar, als sich gerade für die schwierige und voraussetzungsvolle Arbeit mit diesen Jugendlichen (vgl. Pingel/Rieker 2002) der spezifische Zugang der Fan-Projekte in verschiedener Hinsicht als gut geeignet erwiesen hat (vgl. Glaser 2008). Insofern bieten solche im Fußballkontext angesiedelten Projekte ein beträchtliches Potenzial auch für die gesamtgesellschaftliche Prävention von Rechtsextremismus und Rassismus, das es durch konzeptionelle Weiterentwicklungen und breitere pädagogische Schwerpunktsetzungen dieser Arbeit, aber auch durch die Bereitstellung der dafür benötigten Ressourcen noch stärker nutzbar zu machen gilt.

Symbolpolitische Maßnahmen

Als symbolpolitische Maßnahmen werden hier Kampagnen und andere Aktionen bezeichnet, mit denen sich Akteure aus dem Fußballkontext öffentlichkeitswirksam gegen Fremdenfeindlichkeit, Rechtsextremismus und Rassismus positionieren.

Solche Aktivitäten können vereinsbezogen sein wie z.B. das Verlesen von Stellungnahmen gegen Rechtsextremismus nach entsprechenden Vorfällen im Stadion. Sie können aber auch vereinsübergreifend orientiert sein wie die zunächst im Frankfurter Raum angesiedelte, inzwischen auch bundesweit durchgeführte Schilderaktion „Kein Platz für Rassismus“ (vgl. www.kein-platz-fuer-rassismus.de) oder der bundesweite DFB-Aktionstag „Zeig Rassismus die Rote Karte“, bei dem Besucher/innen und Spieler vor Spielanpfiff eine entsprechend beschriftete rote Karte zeigen, um ein Statement gegen Rassismus abzugeben.

Vor allem dann, wenn symbolpolitische Aktionen nicht von Fans, sondern von Vereinen und Verbänden initiiert sind, sind die Meinungen zu Effekten und Nutzen solcher Maßnahmen geteilt. So wird von vielen in der Antirassismus-Arbeit Aktiven eine deutliche öffentliche Positionierung der Vereine und Verbände für wichtig erachtet (und auch ein stärkeres diesbezügliches Engagement eingefordert), um antirassistische Gegenströmungen und „neutrale“, nicht rechtsextrem eingestellte Gruppierungen in der eigenen Fanszene zu bestärken. Von Forschungsseite wird zudem konstatiert, dass Vereine, die in dieser Frage klar Stellung beziehen, erkennbar weniger Probleme mit rechtsextremen oder rassistischen Anhängern haben, während Vereine, die sich nach entsprechenden Vorfällen nicht deutlich positionierten, diese in einer „Sogwirkung“ regelrecht anziehen können (vgl. Behn/Schwenzer 2006, S. 426f.).

Andererseits wird solchen Aktionen der Vereine oder Verbände bescheinigt, dass sie von den Fans oft als „aufgesetzt“ empfunden und als reine Imagemaßnahme, die nur Alibifunktion hätte, wahrgenommen werden⁷. Hinzu kommt die Sorge mancher Basisinitiativen, dass ihnen mit derartigen Aktivitäten das Enga-

Schilderaktion „Kein Platz für Rassismus“

„Zeig Rassismus die Rote Karte“

gement gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit aus der Hand genommen werden könnte. Geschürt werden solche Befürchtungen zum Teil auch durch das Verhalten der Vereine selbst. So wurde an zwei der von uns befragten Projektstandorte den Fans signalisiert, dass eigene Aktionen beim bundesweiten Aktionstag unnötig bzw. unerwünscht seien, da sich der Verein ja bereits am „offiziellen“ Programm beteilige.

Auf deutlich positivere Resonanz stießen Aktionen in solchen Fällen, in denen Fans in die Umsetzung von Kampagnen, z.B. mithilfe des örtlichen Fanprojekts, eingebunden wurden.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen halten Akteur/innen der Fanarbeit und der antirassistischen Projektarbeit es vor allem für erforderlich, symbolpolitische Maßnahmen bei der Basis (Fans, aber auch ehrenamtliche Vereinsaktive) stärker zu verankern. Um die Glaubwürdigkeit von Aktionen zu erhöhen, wird es darüber hinaus als notwendig erachtet, dass diese mit einem längerfristigen Engagement des Vereins einhergehen. (vgl. Behn/Schwenzer 2006, S. 410).

Verbote und Sanktionen

Eine weitere Möglichkeit für Vereine, gegen rechtsextreme und rassistische Manifestationen im Stadion vorzugehen, ist die Verankerung von Verboten in Stadion- und Hausordnungen sowie die Sanktionierung entsprechender Regelverletzungen.

So sind bisher rund 50% der Bundesligavereine der Empfehlung des DFB gefolgt, einen so genannten ‚Antidiskriminierungsparagrafen‘ in ihre Stadionordnungen aufzunehmen, der rechtsextreme und diskriminierende Äußerungen und Symbole, bei einigen Vereinen auch das Tragen rechtsextremer bzw. von Rechtsextremen bevorzugter Modemarken verbietet. Gegen diese Auflagen verstoßende Besucher/innen können des Stadions verwiesen werden; darüber hinaus können sie regresspflichtig gemacht werden, wenn Vereine wegen entsprechender Vorfälle von ihren Verbänden mit Sanktionen belegt werden (s.u.). Nach den Regularien des Weltfußballverbandes FIFA können Fans, die sich rassistisch oder anderweitig diskriminierend verhalten, außerdem mehrjährige Stadionverbote erhalten.

‚Antidiskriminierungsparagrafen‘ in Stadionordnungen

Während Vereine und antirassistische Initiativen derartige Maßnahmen für ein probates Mittel halten, sind Akteure der soziopädagogischen Präventionsarbeit hier geteilter Meinung: Zwar wird solchen Regularien durchaus eine positive Signalwirkung und Grenzen ziehende Funktion zugesprochen; problematisiert wird jedoch, dass sie häufig „isoliert“, ohne flankierende Maßnahmen festgelegt würden. Verbote erscheinen aus dieser Perspektive nur dann sinnvoll, wenn sie das Ergebnis eines Verständigungsprozesses mit den Fans sind, da andernfalls auch bei Teilen der Fanszene, die potenzielle Bündnispartner in dieser Auseinandersetzung seien, eher „Türen zugeschlagen“ würden. Kritisch ist man auch in Bezug auf längere Stadionverbote, da befürchtet wird, dass betroffene Fans durch präventive Maßnahmen nicht mehr erreichbar sind.

Ein weiteres in den FIFA-Regularien verankertes Sanktionsinstrument ist die Haftbarmachung von Vereinen, wenn sich Zuschauer/innen, Spieler/innen oder Vereinsoffizielle diskriminierend äußern oder verhalten. Seit der Verschär-

Haftbarmachung von Vereinen

fung der Regularien vor der WM 2006 umfasst diese Haftung neben Geldstrafen auch Punktabzüge sowie im Wiederholungsfall die Möglichkeit des Zwangsabstiegs für den Verein. Diese Vorgabe der FIFA, die für alle Mitgliedsverbände und somit auch den DFB bindend ist, ist unter Akteuren der fußballbezogenen Präventionsarbeit ebenfalls nicht unumstritten.

Bedenken richten sich dagegen, mittels Punktabzügen in den sportlichen Wettbewerb einzugreifen, sowie gegen das Prinzip, Vereine für Aktivitäten haftbar zu machen, die sie – aus Sicht der Kritiker – letztlich nicht unter Kontrolle hätten. Befürworter halten dem entgegen, dass Vereine auch eine Verantwortung für ihre Fans haben und auf diese, z.B. durch eine klare Haltung in diesen Fragen (s. Abschnitt ‚Symbolpolitik‘), auch Einfluss nehmen könnten.

In der Tat lässt sich beobachten, dass seit der Verschärfung dieser Regularien Vereine, die sich nach rassistischen Vorfällen bisher nicht oder sehr zurückhaltend positionierten, solche Vorkommnisse nun sehr deutlich verurteilen und sich auch unmissverständlich von dafür verantwortlichen Fangruppen distanzieren. Einige Fan-Projekt-Mitarbeiter/innen konstatieren zudem, dass diese Bestimmungen auch Wirkungen in der Fanszene zeigen: Die Sorge um die möglichen Folgen für den Verein werde von manchen Fans inzwischen auch als ein Motiv genannt, problematische Äußerungen in Zukunft unterlassen und auch auf andere Fans entsprechend einwirken zu wollen.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen erscheinen Vereinsstrafen – auch wenn unter Gerechtigkeitsaspekten umstritten – als ein durchaus effektives Mittel, um das Engagement von Vereinen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit zu forcieren und entsprechende Vorfälle zumindest innerhalb der Stadien zurückzudrängen.

Information, Fortbildung und Beratung

In den letzten Jahren wurden auch eine Reihe spezifischer Informations-, Fortbildungs- und Beratungsangebote entwickelt, die Akteure im Fußballkontext dabei unterstützen sollen, kompetenter mit rechtsextremen, rassistischen und fremdenfeindlichen Phänomenen umzugehen. Das Spektrum reicht von Internetseiten, CDs und Broschüren über Seminare und Fachtage bis zu aufsuchenden Angeboten des Coachings und der interkulturellen Konfliktmoderation. Zielgruppen sind Fan-Projekte, Stadionordner, Schiedsrichter, Trainer, ehrenamtliche Vereinsfunktionäre und (im Jugendbereich) die Spieler selbst.

Fachleute der Rechtsextremismus- und Rassismusprävention sehen einen großen Bedarf an derartigen Angeboten im Fußballsport; sie halten dabei einerseits einen Ausbau, besonders im Jugend- und Amateurbereich, aber auch eine Weiterentwicklung von Maßnahmen für erforderlich, um Zielgruppen besser als bisher zu erreichen.

Als eine Schwierigkeit erweist sich nämlich in der Praxis, dass Vereine die bestehenden Angebote nur sehr zögerlich nachfragen bzw. umsetzen. Hier schlägt sich nach Auffassung von Expert/innen eine bei vielen Vereinen verbreitete Haltung nieder, solche Vorkommnisse zu bagatellisieren bzw. aus Angst vor Imageschäden ‚unter den Teppich zu kehren‘. In Rechnung zu stellen seien

vor allem im Jugend- und Amateurfußball aber auch begrenzte Ressourcen und vielfältige Beanspruchungen der zumeist ehrenamtlich Aktiven, die wenig Raum für zusätzliches, über das Aufrechterhalten des Vereinsbetriebs hinausgehendes Engagement belassen.

Diesen Schwierigkeiten gilt es bei der Konzeption und Umsetzung zukünftiger Maßnahmen stärker Rechnung zu tragen. So hat sich z.B. das bloße Zurverfügung-Stellen von Handlungsempfehlungen oder (didaktisch noch so anspruchsvoll gestalteten) pädagogischen Materialien als nicht ausreichend erwiesen, um entsprechende Inhalte in dieses Feld hineinzutragen. Stattdessen erscheint es erforderlich, verstärkt aufsuchende Angebote zu entwickeln, die konkrete Hilfestellungen beinhalten. Zu erwägen wäre aber auch eine stärkere Verpflichtung der Vereine durch die Verbände, solche Unterstützungsangebote z.B. nach rassistischen Vorfällen auch anzunehmen.

aufsuchende
Angebote

Speziell im Jugendfußball könnte es zudem sinnvoll sein, verstärkt die Eltern anzusprechen, die vor allem bei Aktivitäten von Rechtsextremen zumeist sehr interessiert daran sind, dass ein Verein aktiv wird. Gleichzeitig gilt es Anreize zu schaffen, z.B. durch die Anerkennung von Fortbildungen beim Erwerb von Übungsleiter- und Trainerlizenzen oder durch spezielle Gratifikationen für Vereine, die ihre Mitglieder in dieser Weise weiterqualifizieren wollen.

im Jugendfußball
verstärkt die Eltern
ansprechen

Anerkennung von
Fortbildungen

3. Bilanz und Ausblick

Die hier vorgestellten Aktivitäten machen deutlich, dass mittlerweile im Fußball ein differenziertes Spektrum von Ansätzen zur Prävention rechtsextremer und fremdenfeindlicher Tendenzen entstanden ist, das auf unterschiedliche Problemlagen in verschiedenen Handlungsfeldern reagiert. Erkennbar wird, dass der Fußballsport in den letzten Jahren einige Anstrengungen unternommen hat, dass es aber auch weiterer Anstrengungen bedarf, um die Auseinandersetzung fundiert, nachhaltig und mit allen relevanten Beteiligten zu führen.

So zeigen die vorliegenden Erfahrungen, dass Sanktionen und symbolpolitische Maßnahmen durchaus effektive Strategien sein können, dass es diese jedoch stärker in ein langfristiges, auch pädagogisches Engagement zum Thema einzubetten gilt. Insgesamt erscheint es erforderlich, vereins- und verbandsinitiierte Maßnahmen stärker mit den Aktivitäten anderer Akteure im Stadion zu verzahnen, um ihre Effektivität und ihre Akzeptanz zu erhöhen.

Dabei erweist sich der Umgang mit den Eigenaktivitäten von Fans als eine zentrale Herausforderung: Einerseits sind solche Initiativen eine wertvolle Ressource, die es zu fördern und zu stärken gilt. Andererseits existieren bei vielen in der Fankultur verwurzelten Initiativen starke Vorbehalte gegenüber einer Zusammenarbeit, da sie eine Vereinnahmung und Instrumentalisierung ihres Engagements durch den ‚offiziellen‘ Fußball befürchten. Vereine und Verbände sollten hier sehr sensibel agieren, um dem Verlust der kreativen Potenziale solcher nicht-professioneller Akteure vorzubeugen.

Umgang mit den
Eigenaktivitäten von
Fans als zentrale
Herausforderung

Gute Ansatzpunkte für die Arbeit mit Fans zu diesen Themen bietet die sozialpädagogische Fanarbeit. Fan-Projekte können Eigeninitiativen und Selbstor-

ganisationen von Fans in diesem Feld befördern, sie können aber auch eine Brücke zwischen unterschiedlichen Akteuren sein. Allerdings sollten pädagogische Aktivitäten auch rechtsextrem orientierte Fans stärker in den Blick nehmen, die in der Präventionsarbeit häufig zu kurz kommen bzw. primär als Zielgruppe von Sanktionen adressiert werden.

Auffällig ist eine deutliche Diskrepanz zwischen dem von Expert/innen konstatierten Handlungsbedarf, der in besonderem Maße im Amateur- und Jugendbereich verortet wird, und der tatsächlichen Projektrealität. Denn nach wie vor werden in diesen Bereichen vergleichsweise wenige Maßnahmen realisiert bzw. stoßen geplante Maßnahmen auf erhebliche Akzeptanz- und Umsetzungsschwierigkeiten. Hier fehlt es sicherlich noch an Sensibilität und Auseinandersetzungsbereitschaft in manchen Vereinen. Als zentrale Herausforderung erweist sich darüber hinaus die Gewinnung von Ehrenamtlichen, die ein strukturelles Problem berührt. Gefragt sind deshalb zum einen Angebote, die den spezifischen Anforderungen dieses Feldes stärker Rechnung tragen. Da es in ehrenamtlich getragenen Strukturen zusätzlicher Anreize und dauerhafter professioneller Unterstützung bedarf, um diese Auseinandersetzung fundiert zu führen, handelt es sich aber auch um eine Ressourcenfrage. Um Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit auch an der Basis des Fußballsports adäquat begegnen zu können, wäre deshalb auch eine fußballinterne Umschichtung finanzieller Mittel zu erwägen, die in den oberen Ligen ja durchaus vorhanden sind.

Gewinnung von
Ehrenamtlichen

„Leerstellen“ der Diskussion und zukünftige Herausforderungen

Darüber hinaus zeichnet sich die aktuelle Debatte durch gewisse Einseitigkeiten und Leerstellen aus. So dominiert in der Problemwahrnehmung und noch stärker bei der Frage erforderlicher Gegenmaßnahmen der Blick auf „auffällige“ Fans sowie – besonders im Amateurbereich – auf offen rechtsextreme Erscheinungsformen bzw. Aktivitäten der extremen Rechten in diesem Feld. Dass diese Probleme keineswegs nur von „außen“ an den Fußball herantreten, sondern dass es vielfach gerade die alltäglichen Ressentiments und Benachteiligungen auf dem Platz, in den Vereins- und Verbandsstrukturen sind, die dunkelhäutigen Spieler/innen und Migrant/innen im Fußballsport zu schaffen machen (vgl. Özaydin/Aumeier 2008), wird auf Fachtagungen und in Expert/innenrunden zwar durchaus thematisiert. Maßnahmen, die dem Rechnung tragen, indem sie Einstellungen von Akteuren auf oder neben dem Spielfeld in den Blick nehmen, auf interkulturelle Sensibilisierung oder den Abbau struktureller Benachteiligung in den überwiegend von Herkunftsdeutschen besetzten Vereinsvorständen zielen, findet man dagegen bisher kaum. Hier gilt es, auch mit Blick auf die Praxis in anderen Ländern wie z.B. Großbritannien⁸, wo derartige Zugänge im Fußball relativ breit verankert sind, die aktuelle Perspektive um entsprechende Ansätze zu erweitern.

Einstellungen von
Akteuren
strukturelle
Benachteiligung in
den überwiegend
von Herkunfts-
deutschen besetzten
Vereinsvorständen

Öffnung des
Fußballs zum
Gemeinwesen

Eine zukünftige Herausforderung liegt nicht zuletzt in einer stärkeren Öffnung des Fußballs zum Gemeinwesen, um die Möglichkeiten fußballbezogener Präventionsarbeit auch für andere gesellschaftliche Felder nutzbar zu machen. Die Potenziale, die der Fußball hier insbesondere für die Zusammenarbeit mit Schule und Jugendarbeit bietet, wurden in Großbritannien bereits vor Jahren er-

kannt und seither in zahlreichen Projekten genutzt. So werden auf der Insel populäre Fußballer nicht nur auf breiter Basis für die Kampagnenarbeit gegen Rassismus eingesetzt, sondern kommen auch vielfach in Bildungsveranstaltungen mit Schulklassen und Jugendeinrichtungen zum Einsatz⁹. Einbezogen in dieses Engagement werden auch die Vereinsstadien, in denen Bildungsmaßnahmen mit Schulen oder andere gemeinwesenbezogene Aktivitäten zum Thema stattfinden. Von einer vergleichbaren Öffnung zu anderen gesellschaftlichen Feldern der Rechtsextremismus- und Rassismusprävention ist der bundesdeutsche Fußball noch weit entfernt. Zwar werden inzwischen verstärkt Kooperationen mit anderen Präventionsakteuren eingegangen, um entsprechendes Know-How auch für den Fußballkontext verfügbar zu machen; der Großteil der von Vereinen und Verbänden umgesetzten Maßnahmen zum Thema zielt jedoch ausschließlich auf den Fußballbereich selbst. Mit Blick auf die gesamtgesellschaftliche Auseinandersetzung mit dieser Problematik wäre deshalb zu wünschen, dass der Fußball seine z.T. doch sehr ausgeprägte Binnenorientierung überwindet und seine spezifischen Stärken noch deutlicher als bisher in das gemeinsame Engagement gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus einbringt.

Anmerkungen

- 1 Dazu gehören auch sexistische und homophobe Erscheinungsformen, die im Fußball noch deutlich stärker verbreitet sind als rassistische und fremdenfeindliche Handlungen.
- 2 Die qualitative Studie wurde an der Arbeits- und Forschungsstelle Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit des Deutschen Jugendinstituts durchgeführt. Zur Methodik und zu den Ergebnissen der Studie siehe auch Glaser 2008.
- 3 Da die aktuelle Datenlage zu diesen Phänomenen im Fußballkontext sehr dünn ist, stützt sich ein Großteil der folgenden Ausführungen auf Einschätzungen feldkundiger Expert/innen.
- 4 In einer Befragung so genannter Ultra-Fans (eine besonders aktive Fanströmung, die derzeit die Fanblocks an fast allen Standorten dominiert Anm.d.A.) gaben 32,9% der Befragten im Westen, allerdings nur 11,8 % im Osten an, dass rassistische und rechtsextreme Ultras bei ihnen im Stadion niedergebrüllt oder rausgeworfen würden, wenn sie sich laut äußerten (Pilz/Wölkli 2006, S. 121).
- 5 In der gleichen Befragung gaben 70,8% der befragten Ultras an, der Aussage „Politik gehört nicht in Stadion“ zuzustimmen (ebd., S. 114).
- 6 Bei den Ultras rangieren in der Rangliste der Feindbilder gleich nach dem gegnerischen Verein und dessen Fans der DFB sowie alle Vertreter des „etablierten“ Fußballs, einschließlich der Leitung des eigenen Vereins (vgl. Pilz/Wölkli 2006).
- 7 Ein interviewter Fanprojekt-Mitarbeiter schilderte die Wahrnehmung der „Rote-Karte“-Aktion durch seine Klientel wie folgt: „Scheiße, plakativ und aufgedrückt vom Scheiß-DFB“. In ähnlichem Sinne äußerten sich fast alle befragten Fan-Projekte zu der Aktion.
- 8 Vgl. die von allen Proficlubs übernommenen „Racial Equality Standards“, mit denen sich die Vereine zu einem Set von Maßnahmen verpflichten, das auf die Bekämpfung von offenem Rassismus ebenso wie auf den Abbau institutioneller Diskriminierung zielt. <http://www.kickitout.org/298.php>.
- 9 Vgl. <http://www.srtrc.org/campaign/index.html> sowie <http://www.kickitout.org>).

Literatur

- Behn, Sabine/Schwenzer, Victoria (2006): Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus im Zuschauerverhalten und Entwicklung von Gegenstrategien. In: Pilz, Gunter A. u.a.: Wandlungen des Zuschauerhaltens im Profifußball. Schorndorf: Hofmann, S. 320-435
- Deutsche Sportjugend (Hrsg.) (2003): Nationales Konzept Sport und Sicherheit. Frankfurt am Main: Deutscher Sportbund
- Gabriel, Michael (2008): Eine Fankurve ohne Nazis und Rassisten – Möglichkeiten und Grenzen der sozialpädagogischen Fan-Projekte. In: Glaser/Elverich (2008), S.35-52
- Glaser, Michaela/Elverich, Gabi (Hrsg.)(2008): Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus im Fußball – Erfahrungen und Perspektiven der Prävention, Halle: Deutsches Jugendinstitut.
- Glaser, Michaela (2008): Zum Stand der pädagogischen Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus im Fußballsport. Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung zu Ansätzen, Praxiserfahrungen und Herausforderungen. In: Glaser/Elverich (2008), S. 124-154
- Halm, Dirk (2000): Sport als Mittel interkultureller Verständigung. www.migration-boell.de/web/integration/47_638.asp (20.10.2008)
- Krafeld, Franz Josef (1996): Die Praxis akzeptierender Jugendarbeit. Konzepte, Erfahrungen, Analysen aus der Arbeit mit rechten Jugendcliquen. Opladen: Leske + Budrich
- Landgraf, Gabriel (2006): Die Faszination, etwas Böses zu tun. Gesprächsprotokoll. www.bpb.de/themen/2BSZ9A,5,0,Die_Faszination_etwas_B%F6ses_zu_tun.html (20.10.08)
- Merx, Andreas (2006): Galatasaray, wir hassen die Türkei. www.migration-boell.de/web/integration/47_646.asp (20.10.2008)
- Özaydin, Cetin/Aumeier, Harald (2008): Rechtsextremismus und Ausgrenzungserfahrungen aus der Sicht des Vereins Türkyemspor Berlin e.V. In: Glaser/Elverich (2008), S. 110-123
- Pingel, Andrea/Rieker, Peter (2002): Pädagogik mit rechtsextrem orientierten Jugendlichen. Ansätze und Erfahrungen in der Jugendarbeit, Leipzig: Deutsches Jugendinstitut
- Pilz, Gunter A. (2000): „Deutschland den Deutschen“ – Rassismus im Fußballstadion. In: Arnswald, U./Geißler, H./Leutheusser-Schnarrenberger, S./Thierse, W. (Hrsg.): Sind die Deutschen ausländerfeindlich? 40 Stellungnahmen zu einem aktuellen Thema. Zürich: Pendo-Verlag, S. 120-126
- Pilz, Gunter A./Wölkli, Francisca (2006), Ultraszene in Deutschland, In: Pilz, Gunter A. u.a.: Wandlungen des Zuschauerhaltens im Profifußball. Schorndorf: Hofmann S. 63-238
- Ribler, Angelika/Pulter, Astrid (2006): Konfliktmanagement im Fußball. Handbuch zum Projekt „Interkulturelle Konfliktvermittlung/Mediation im Fußball“ 1998–2005. Frankfurt am Main: Sportjugend Hessen
- Scheidle, Jürgen (2002): „Grau ist alle Theorie, maßgebend is’ auff’em Platz“. Fremdenfeindlichkeit im Amateurfußball. In: Dembowski, Gerd/Scheidle, Jürgen (Hrsg.): Tatort Stadion. Rassismus, Antisemitismus und Sexismus im Fußball. Köln: PapyRossa Verlag, S.110-126
- Wagner, Gerd (2008): Prävention von Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit – die Rolle des DFB und der Verbände. In: Glaser/Elverich (2008), S.75-87

Sind Schullaufbahneempfehlungen gerecht?

Alexander Schulze und Rainer Unger



Alexander Schulze



Rainer Unger

Zusammenfassung: Gemäß dem meritokratischen Prinzip sollte allein die Leistung eines Schülers – gemessen u.a. durch Schulnoten – dessen Bildungschancen bestimmen. Anhand der Daten einer Vollerhebung Wiesbadener Grundschüler der vierten Jahrgangsstufe zeigt der Beitrag allerdings, dass ein Schüler bei gleichen Noten verschiedene Schullaufbahneempfehlungen erhält, je nachdem welche Schichtzugehörigkeit er aufweist und in welcher Schule er lernt. Erstaunlich, aber durchaus übereinstimmend mit neueren Befunden zeigt sich allerdings unter Berücksichtigung der Schichtzugehörigkeit kein negativer Effekt eines Migrationshintergrundes. Die schlechten Bildungschancen von Migranten sind damit nicht auf ihren kulturellen Hintergrund zurückzuführen sondern auf die Tatsache, dass Kinder mit Migrationshintergrund deutlich häufiger als Kinder ohne Migrationshintergrund einem sozial benachteiligten bildungsfernen Haushalt angehören. Insgesamt haben die Befunde aber deutlich gemacht, dass die Bildungschancen von Grundschulern in hohem Maße ungleich verteilt sind und sich der Bildungserfolg, wie gezeigt, keineswegs ausschließlich nach individuellen Leistungskriterien richtet.

1. Einleitung

Gemäß dem meritokratischen Prinzip sollte allein die Leistung eines Schülers – gemessen u.A. durch Schulnoten – seine Bildungschancen bestimmen. Jedoch weist die umfangreiche sozialwissenschaftliche Forschung zum Thema darauf hin, dass das deutsche Bildungssystem diesem Anspruch bei weitem und bis heute nicht gerecht wird. Trotz der Ausweitung der Bildungsbeteiligung in den letzten Jahrzehnten werden in Deutschland nach wie vor ausgeprägte Ungleichheiten der Bildungschancen zwischen verschiedenen Sozialschichten beobachtet. Sowohl die erste als auch die zweite Pisa-Studie haben eindrucksvoll belegt, dass sich die soziale Herkunft in kaum einem anderen Industrieland der Welt in einem so erheblichen Ausmaß auf den Bildungserfolg auswirkt wie in Deutschland (u.a. OECD 2001). Die Bedeutung nachteiliger Bildungschancen ist dabei kaum zu überschätzen, da der schulische Erfolg eine zentrale Ressource für die Chancen auf dem Arbeitsmarkt darstellt und entsprechend für den gesellschaftlichen Positionsmarkt eine bedeutende Platzierungsfunktion innehat. Diese be-

Ungleichheiten der
Bildungschancen

herausragende
Stellung der Bildung
für die
Lebenschancen

reits heute herausragende Stellung der Bildung für die Lebenschancen von Menschen wird zudem in modernen Wissensgesellschaften weiter an Bedeutung gewinnen (Hradil 2001).

Bildungsübergang
von der Grundschule
auf eine
weiterführende
Schulform

Innerhalb der Bildungskarriere von Menschen spielt im deutschen Bildungssystem der erste Bildungsübergang von der Grundschule auf eine weiterführende Schulform der Sekundarstufe I eine besondere Rolle. Nur wenige Entscheidungen treiben die Eltern so um wie die, wie es nach der Grundschule mit dem Nachwuchs weitergehen soll. Eine wichtige, manchmal heikle Rolle spielt in diesem frühzeitigen Prozess des Übergangs von der Grundschule auf die Haupt- bzw. Realschule oder das Gymnasium die Schullaufbahnpflichtempfehlung des Klassenlehrers. Diese Empfehlung bestimmt bzw. beeinflusst in den meisten Bundesländern die weitere Bildungslaufbahn der Kinder, die nachträglich nur selten korrigiert wird (Henz 1997). Dabei ist bekannt, dass bereits an diesem Punkt der Bildungskarriere entscheidende Ursachen für die in Deutschland bestehenden Bildungsungleichheiten zu finden sind. So belegen zahlreiche Studien einen erheblichen Einfluss des Sozialstatus bzw. des Migrationshintergrundes der Kinder auf die erreichten Noten, die ausgesprochenen Bildungsempfehlungen und auf die realisierten Bildungsübergänge der Grundschüler (Becker 2004). Dabei leuchtet es ein, dass höher gebildete Eltern ihre Kinder schon in der Grundschule besser auf das Gymnasium vorbereiten können. Und dass aus diesem Umstand bessere Noten resultieren und damit eine Empfehlung für eine höhere Schule wahrscheinlicher wird liegt auf der Hand. Doch der Einfluss der familiären Herkunft kommt offenbar auch dann zum Zuge, wenn die Leistungen, also vor allem die Noten in Deutsch und Mathematik, bei Kindern die gleichen sind. Regelmäßig haben auch dann Kinder aus statushohen Familien bessere Chancen, eine Gymnasialempfehlung zu erhalten, wenn sie über dieselben Noten verfügen, wie ein Kind aus sozial schwachen Verhältnissen. Über die Ursachen für dieses Ergebnis wurde bereits einiges gemutmaßt. Demnach muss vor allem der Bildungswunsch der Eltern als ein entscheidender Faktor angesehen werden. Wer als Elternteil selbst das Abitur absolviert hat, der möchte, dass möglichst auch sein Nachwuchs mindestens eine ähnliche Bildungslaufbahn einschlägt. Und diese Eltern formulieren ihre Erwartungshaltung dann auch in den Gesprächen mit den Lehrern. Aber die Lehrer machen sich ebenso ihre Gedanken: Haben sie den Eindruck, dass die hoch gebildeten Eltern ihren Zögling auch am Gymnasium gut unterstützen können (was in sozial besser gestellten Haushalten regelmäßig der Fall ist), dann fällt eine Empfehlung für das Gymnasium eventuell leichter als bei Eltern, deren Bildungsniveau das nicht vermuten lässt.

Einfluss des
Sozialstatus bzw.
des Migrations-
hintergrundes

das schulische
Lernumfeld

Zusätzlich dazu weisen neuere empirische Untersuchungen darauf hin, dass sich neben der Leistung und Herkunft der einzelnen Schüler auch das schulische Lernumfeld erheblich auf die Bildungschancen auswirkt (vgl. Stanat 2006). Insbesondere die sozialstrukturelle Zusammensetzung der Schülerschaft in den Schulen wird als bedeutsame Voraussetzung für den individuellen Bildungserfolg angesehen. So erreichen z.B. Schüler an Grundschulen mit einem hohen Anteil von Kindern aus sozial schwachen Haushalten – unabhängig von individueller Leistung und Herkunft – seltener höherwertige weiterführende Schulformen (Schulze et al. 2009). In ähnlicher Weise wie die Sozialstruktur der Schulen wirkt sich auch das durchschnittliche Leistungsniveau auf die individuelle Leistungsentwicklung der

Kinder aus. Diesbezüglich vorliegende Befunde weisen zumeist auf sog. „big-fish-little-pond“ Effekte hin, das heißt, die individuelle Leistungsentwicklung fällt umso schlechter aus, je höher das Leistungsniveau der Schule bzw. der Klasse ist (Tiedemann/Billmann-Mahecha 2007). Ursache hierfür ist die Tatsache, dass ein leistungschwächerer Schüler in einem leistungsstarken Kontext permanent negativen Vergleichen mit den Mitschülern ausgesetzt ist, was sein leistungsbezogenes Selbstkonzept und damit seine individuellen Leistungen beeinflusst. Insgesamt weisen also bereits zahlreiche Befunde auf die Bedeutung verschiedener schulischer Rahmenbedingungen für den Bildungserfolg von Grundschüler hin. Möglicherweise entscheiden neben den Bedingungen im Elternhaus also auch die Bedingungen an den einzelnen Schulen maßgeblich mit, ob zukünftige Bildungschancen der Schüler offen gehalten werden können oder eben nicht.

Vor dem Hintergrund der angesprochenen Befunde diskutiert der vorliegende Beitrag die Ergebnisse einer als Vollerhebung angelegten Befragung Wiesbadener Grundschüler der vierten Jahrgangsstufe des Schuljahres 2006/ 2007. Um die Ergebnisse der Untersuchung angemessen diskutieren zu können, werden zunächst das Konzept der Erhebung und die resultierende Stichprobe vorgestellt (Abschnitt 2). Daran schließt sich die Beschreibung des Einflusses verschiedener Schülermerkmale (wie z.B. des Migrationshintergrundes und Sozialstatus) auf die Bildungschancen der Schüler, in Form der Bildungsempfehlungen an (Abschnitt 3). Darauf aufbauend wird der Einfluss der sozialstrukturellen Zusammensetzung der Schülerschaft an den Schulen diskutiert und mit den Lernbedingungen am Beispiel der Schülerzufriedenheit kontrastiert (Abschnitt 4). Die Arbeit schließt mit einer kurzen Diskussion der Ergebnisse und sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen (Abschnitt 5).

2. Der Datensatz „Wiesbadener Grundschüler am Übergang zur Sekundarstufe I“

Die vorliegenden Daten wurden im Auftrag des Magistrates der Landeshauptstadt Wiesbaden durch das Institut für Soziologie der Universität Mainz erhoben. Die Feldphase fand im März 2007 statt und wurde als Vollerhebung aller Schüler und Schülerinnen der 4. Klassen im Schuljahr 2006/07 an den Grundschulen der Stadt Wiesbaden durchgeführt (vgl. ausführlicher Schulze et al. 2008). An der Schülererhebung beteiligten sich alle 36 staatlichen Grundschulen in Wiesbaden (100 Prozent) und 103 der 105 vierten Klassen (98 Prozent). Von den 2.303 Grundschülern im vierten Jahrgang konnten 2.032 tatsächlich befragt werden (88 Prozent). Zusätzlich zu den Schülern wurden auch die Eltern und die Klassenlehrer der Kinder mit einem eigenen Fragebogen befragt. In der Elternbefragung konnten von den maximal möglichen 2.303 Elternhaushalten 1.788 erfolgreich befragt werden (78 Prozent). Auch die gleichzeitig durchgeführte Lehrerbefragung ist durch eine hohe Rücklaufquote gekennzeichnet. Von den insgesamt 105 Klassenlehrern und Lehrerinnen konnten immerhin 91 (87 Prozent) gewonnen werden, den Lehrerfragebogen auszufüllen, der neben Fragen zur Lehrkraft auch zahlreiche Fragen zur Grundschule enthält.

Schüler und
Schülerinnen

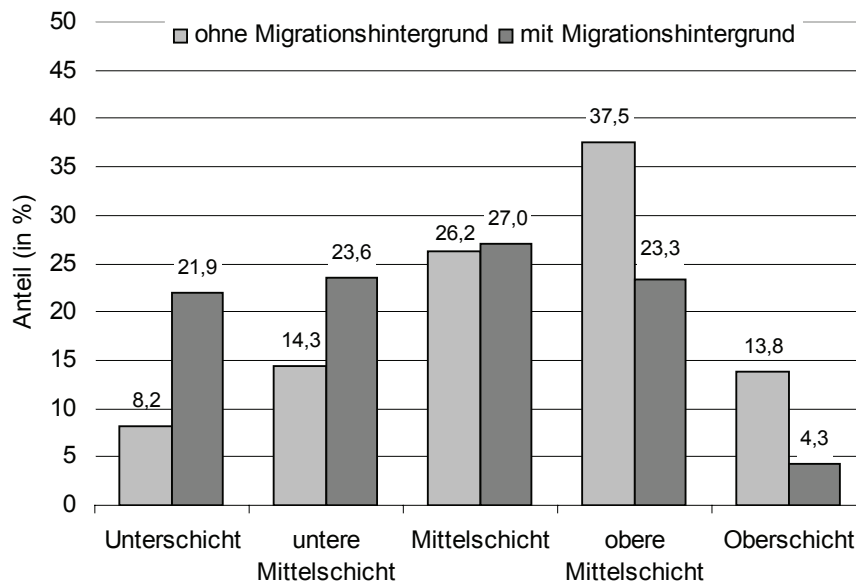
Elternbefragung

Lehrerbefragung

Migrations-
hintergrund
soziale
Schichtzugehörigkeit

Von Bedeutung für die Interpretation der nachfolgenden Analysen sind insbesondere die beiden Variablen Migrationshintergrund und soziale Schichtzugehörigkeit. Betrachtet man den Migrationsstatus der befragten SchülerInnen, dann wird deutlich, dass 58 Prozent der befragten GrundschülerInnen der vierten Klassen der Stadt Wiesbaden keinerlei Migrationshintergrund aufweisen. Ebenso wie die Kinder sind also auch deren Eltern in Deutschland geboren. Unter den übrigen SchülerInnen lassen sich zwei Gruppen *mit* Migrationshintergrund unterscheiden. (1) Das Kind selbst ist im Ausland geboren. Diese Gruppe umfasst den kleinsten Anteil der Schülerschaft und beträgt ca. 7 Prozent. (2) Das Kind selbst ist zwar in Deutschland geboren, mindestens ein Elternteil ist jedoch im Ausland geboren. Diese Gruppe macht innerhalb der MigrantInnen den größten Anteil aus und der Anteil an allen befragten SchülerInnen beträgt 35 Prozent.

Abbildung 1: Sozialschichtzugehörigkeit nach Migrationshintergrund



Schichtzugehörigkeit

Die Schichtzugehörigkeit der Haushalte und damit der SchülerInnen wird nach Maßgabe des Bildungshintergrundes und des Wohlstandsniveaus der Eltern ermittelt. Der Schichtindex ergibt sich dabei aus den Variablen (a) höchster allgemeiner Bildungsabschluss der Eltern und (b) bedarfsgewichtetes Einkommen des Haushaltes. Diese beiden Einzelwerte wurden jeweils summiert und die entsprechenden Ausprägungen den einzelnen sozialen Schichten zugeordnet. Hieraus resultierten insgesamt fünf mögliche Gruppen, die in aufsteigender Reihenfolge den fünf verwendeten Sozialschichten entsprechen. Unter Zugrundelegung dieser Modellierung des Schichtindex zeigt sich, dass etwa ein Drittel der Wiesbadener GrundschülerInnen der Unterschicht oder unteren Mittelschicht zugehören. Allein durch die Schulabschlüsse der Eltern sind diese Haushalte meist bildungsfern. Entsprechend leben etwa zwei Drittel der Kinder in einem eher

bildungsnahen Haushalt. Sie zählen zur Mittelschicht, oberen Mittelschicht bzw. der Oberschicht. Dabei gehören Kinder mit einem Migrationshintergrund deutlich häufiger einem bildungsfernen Haushalt an als Kinder ohne Migrationshintergrund (vgl. Abb.1).

3. Der Einfluss von sozialer Schicht und Migrationshintergrund auf die Bildungschancen von Grundschulern

Bildungschancen sollen sich nach dem individuellen Leistungsniveau bemessen. Tabelle 1 zeigt hierzu die Verteilungen der Deutsch- und Mathematiknote nach Geschlecht und Sozialstatus der Schüler. Demnach erhalten Mädchen im Durchschnitt eine bessere Deutschnote als Jungen (2,5 vs. 2,7). Allerdings erhalten Jungen durchschnittlich bessere Mathematiknoten als Mädchen (2,4 vs. 2,6). Zusätzlich ergeben sich bei der Notenverteilung insbesondere hinsichtlich der Sozialschichtzugehörigkeit deutliche Unterschiede. So divergieren die durchschnittlichen Deutsch- und Mathematiknoten zwischen Unter- und Oberschicht um mindestens eine ganze Note. Bei den Mädchen ist die Diskrepanz zwischen Unter- und Oberschicht noch ausgeprägter. Hier variieren die Durchschnittsnoten um bis zu 1,4 Notenpunkte. In nicht dokumentierten Analysen hat sich zudem gezeigt, dass Kinder mit Migrationshintergrund im Durchschnitt nur etwa 0,2 bis 0,3 Notenpunkte schlechter abschneiden als Kinder ohne Migrationshintergrund. In den unteren Sozialschichten weisen Kinder mit Migrationshintergrund durchschnittlich sogar etwas bessere Mathematiknoten auf als Kinder ohne Migrationshintergrund.

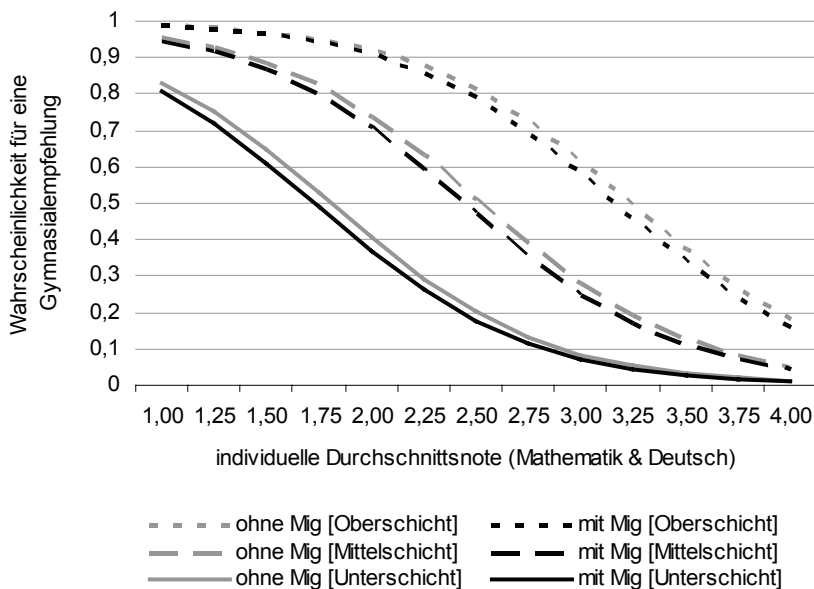
Tabelle 1: Deutsch- und Mathematiknote differenziert nach Merkmalen der Kinder

	Mittlere Deutschnote			Mittlere Mathematiknote		
	Gesamt	Mädchen	Jungen	Gesamt	Mädchen	Jungen
Sozialschicht						
Unterschicht	3,3	3,2	3,4	3,2	3,4	3,0
Untere Mittelschicht	3,1	2,9	3,2	2,9	3,0	2,9
Mittelschicht	2,5	2,4	2,6	2,4	2,5	2,3
Obere Mittelschicht	2,2	2,1	2,3	2,2	2,3	2,1
Oberschicht	2,2	1,9	2,4	2,0	2,0	2,0
Gesamt	2,6	2,5	2,7	2,5	2,6	2,4

Für die Frage nach den Bildungschancen von Kindern verschiedener ethnischer Herkunft bzw. verschiedener sozialer Lagen ist aber nicht das durchschnittliche Notenniveau dieser Gruppen entscheidend, sondern vor allem die Wahrscheinlichkeit dieser SchülerInnen, eine Gymnasialempfehlung unter Kontrolle der individuellen Noten zu erhalten. Ob beispielsweise die Bildungsempfehlungen für das Gymnasium auch dann eine Frage der sozialen Herkunft ist, wenn gleiche

Leistungen (Noten) der SchülerInnen vorliegen, soll nun geklärt werden. Hierzu sind in Abbildung 2 die Wahrscheinlichkeiten einer Gymnasialempfehlung in Abhängigkeit von der (aus der Mathematik- und Deutschnote) gebildeten Durchschnittsnote der Kinder, dem Sozialstatus und dem Migrationshintergrund wiedergegeben. Es zeigt sich, dass bei Kontrolle der jeweils anderen Parameter die Noten der SchülerInnen den größten Einfluss auf eine Gymnasialempfehlung haben. Allerdings bestehen weitere Einflussfaktoren z.B. in Form der Schichtzugehörigkeit darüber hinaus. Betrachtet man z.B. die Durchschnittsnote eines Schülers von 2,0, dann variiert die Wahrscheinlichkeit einer Gymnasialempfehlung zwischen ca. 40 Prozent in der niedrigsten sozialen Schicht und 90 Prozent in der höchsten. Bei schlechteren Noten werden die sozialen Unterschiede noch größer: So divergieren die Wahrscheinlichkeiten einer Gymnasialempfehlung bei Durchschnittsnote 2,5 zwischen ca. 20 Prozent und 80 Prozent, je nach dem, ob das Kind der niedrigsten oder der höchsten Sozialschicht zugehört. Der Migrationshintergrund hat dagegen unter Kontrolle der Noten der Kinder und der Sozialschichtzugehörigkeit keinen negativen Einfluss auf Bildungsempfehlungen. Die Bildungschancen von Migranten sind also letztlich nicht auf ihren kulturellen Hintergrund zurückzuführen sondern auf die Tatsache, dass Kinder mit Migrationshintergrund häufiger als Kinder ohne Migrationshintergrund aus sozial schwachen Haushalten stammen. Die schlechten Bildungschancen von Migranten sind damit ein „Unterschichtungsphänomen“.

Abbildung 2: Wahrscheinlichkeit für eine Gymnasialempfehlung in Abhängigkeit von sozialem Status, Migrationshintergrund und Durchschnittsnote



Die festgestellten sozialschichtspezifischen Unterschiede, die über die Noten hinaus bestehen, können dabei vielfältige Ursachen haben. So liegen zum Einen möglicherweise unbewusste Entscheidungen seitens der KlassenlehrerInnen vor. Andererseits sind es aber vor allem auch unterschiedliche Bildungswünsche der Eltern, die zum Tragen kommen: Gebildete und einkommensstarke Eltern streben erfahrungsgemäß auch bei schlechteren Leistungen „höhere“ Bildungsempfehlungen für ihre Kinder an, als die Eltern aus bildungsfernen Gruppen. Auch unsere Berechnungen haben ergeben, dass die Eltern aus höheren Sozialschichten höhere Bildungswünsche haben als Eltern aus niedrigeren Sozialschichten (vgl. Tab. 2). Nur 21 Prozent der Eltern aus Unterschicht Haushalten, aber 82 Prozent der Eltern aus Oberschicht Haushalten wünschen sich einen Übergang ihres Kindes auf das Gymnasium. Entsprechend wünschen sich die Eltern mit steigender Sozialschichtzugehörigkeit immer seltener einen Übergang auf die Realschule oder Hauptschule. Hauptschulwünsche sind mittlerweile nur noch in der Unterschicht (8 Prozent der Wünsche) und der unteren Mittelschicht (3 Prozent der Wünsche) zu finden. In den oberen sozialen Schichten wünscht sich kein Elternteil einen Übergang auf die Hauptschule. Interessant sind zudem die sozialschichtspezifischen Gesamtschulpräferenzen. Mit steigender Sozialschichtzugehörigkeit *sinkt* der Anteil der Eltern, die ihr Kind auf dieser Schulform lernen lassen wollen. So wollen 43 Prozent der Eltern aus der Unterschicht, aber nur 16 Prozent der Eltern aus der Oberschicht diesen Bildungsübergang für Ihr Kind.

Tabelle 2: Bildungswünsche der Eltern differenziert nach dem Sozialstatus

	Bildungswunsch der Eltern (Zeilenprozente)			
	Hauptschule	Realschule	Gymnasium	Gesamtschule
Sozialschicht				
Unterschicht	8%	27%	21%	43%
Untere Mittelschicht	3%	32%	28%	38%
Mittelschicht	1%	18%	55%	26%
Obere Mittelschicht	0%	7%	71%	22%
Oberschicht	0%	2%	82%	16%
Gesamt	2%	17%	54%	28%

4. Der Einfluss der sozialstrukturellen Zusammensetzung der Schülerschaft auf die Bildungschancen von Grundschulern

Wenn man den Einfluss der Schule auf die Bildungschancen der SchülerInnen untersuchen will muss man sich fragen was eine „gute Schule“ ist. Diese Frage ist selbstverständlich nicht einfach zu beantworten. Die Bestimmung möglicher Dimensionen und Merkmale hängt stark von den bildungs- und gesellschaftspolitischen Werten ab, die ganz normativ plausibilisieren, was eine „gute Schule“ ist und welche Merkmale des Lern- und Schulumfeldes als prekär für den Bil-

Schuleffektivität

derungserfolg der betroffenen Schüler angesehen werden. Dabei wurde schnell erkannt, dass allgemeine Schulvergleiche nicht zwingend „fair“ sind (Scheerens 2000). Alleine die Tatsache, dass sich Schulen im Hinblick auf den durchschnittlichen Bildungserfolg ihrer Schüler unterscheiden, ist jedenfalls nicht ausreichend, um auf die „Schuleffektivität“ schließen zu können, da mögliche Unterschiede (überwiegend) auf das individuelle Leistungsvermögen der Schüler an den verschiedenen Schulen und nicht unbedingt auf die Organisation „Schule“ selbst zurückzuführen ist. Allein durch die Kumulation der individuellen Eigenschaften der Kinder steigt z.B. mit wachsendem Anteil von Kindern aus bildungsnahen Haushalten in einer Schule in der Regel auch das Leistungsniveau der Schule an. Das schlechtere Abschneiden von Schulen in einem problematischen Umfeld (z.B. an Schulen mit einem hohen Anteil von Kindern aus sozial schwachen Haushalten) im Vergleich zum durchschnittlich besseren Abschneiden von Schulen in einem sozial starken Umfeld ist also zunächst kein Beleg für eine mögliche „schlechtere“ Effektivität beispielsweise einer „Brennpunktschule“.

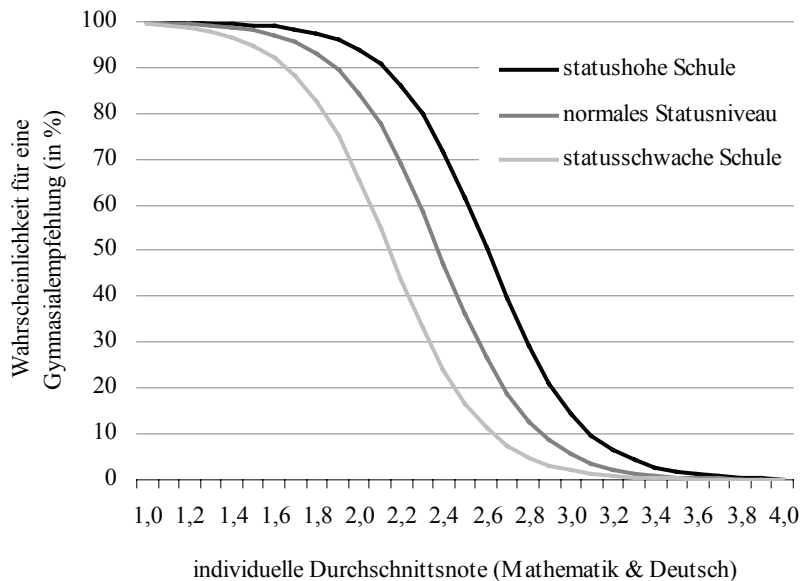
„statushohe“ oder „statusschwache“

Unsere Daten zeigen deutlich, dass sich insbesondere das durchschnittliche Sozialstatusniveau der Schulen stark auf den individuellen Bildungserfolg auswirkt (vgl. Schulze et al. 2009). Mit steigendem Sozialstatus der Schule, d. h. mit sinkendem Anteil von Kindern aus der Unterschicht, steigen die Chancen aller Kinder, auf ein Gymnasium überzugehen. So hängt die Wahrscheinlichkeit für einen Schüler im mittleren Notenbereich ganz entscheidend davon ab, ob er sich auf einer „statushohen“ oder „statusschwachen“ Schule befindet: Beispielsweise erhält ein Schüler mit der Durchschnittsnote 2,5 (unter Kontrolle seines sozialen Status) auf einer Schule mit einem sehr hohen Anteil von Schülern aus sozial schwachen Haushalten nur mit einer Wahrscheinlichkeit von 20 Prozent eine Gymnasialempfehlung. Der gleiche Schüler an einer Schule mit einem hohen Anteil von Schülern aus bildungsnahen Haushalten kann immer noch mit einer Wahrscheinlichkeit von über 65 Prozent auf eine Gymnasialempfehlung hoffen (vgl. Abb. 3). Ungleichheiten der Bildungschancen determinieren sich also nicht nur über individuelle, sondern in hohem Maße auch über kontextuelle Determinanten des Umfeldes.

Kompensationsmodell

Als Ursache für den gezeigten (von individuellen Schülermerkmalen unabhängigen) Einfluss der sozialstrukturellen Zusammensetzung der Schülerschaft wird u.a. ein schlechtes Lernklima in Schulen mit einem hohen Anteil sozial schwacher Schüler genannt. So ist z.B. in Schulen mit einer vornehmlich statusniedrigen Schülerschaft das durchschnittliche Lernklima reduziert, was zusätzlich zu den individuellen Motivationen einen negativen Leistungsanreiz darstellen kann (Tiedemann/Billmann-Mahecha 2007). Ergänzend dazu besagt z.B. das Kompensationsmodell, dass Lehrer an Schulen in einem prekären sozialen Umfeld zusätzlich Kompensationsleistungen für die fehlende außerschulische (elterliche) Unterstützung erbringen müssen. Die hierzu nötige Vermittlung teilweise sachfremder Inhalte im Unterricht (Lernverhalten, Benehmen) vermindert den Anteil sachbezogenen Wissens und wirkt sich deshalb nachteilig auf die Leistungsentwicklung aller Schüler im Kontext aus.

Abbildung 3: Wahrscheinlichkeit für eine Gymnasialempfehlung in Abhängigkeit von individueller Note und Statusniveau der Schule.



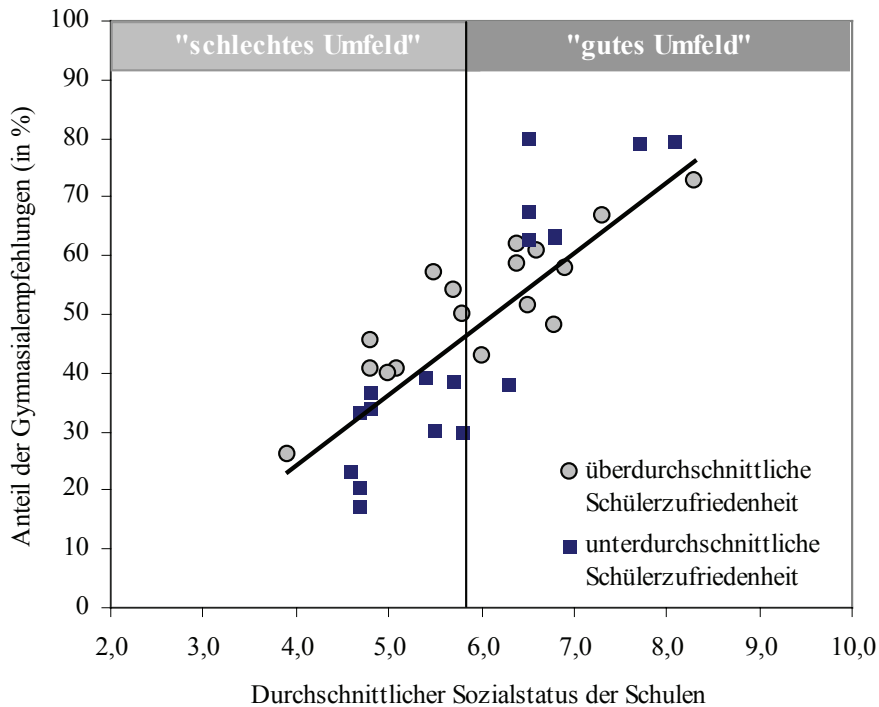
Quelle: Schulze et al. 2009; alle Angaben sind für den individuellen Sozialstatus und den Migrationshintergrund der Grundschüler kontrolliert.

Beispielhaft wird die Bedeutung dieser These in Abbildung 4 verdeutlicht. Hierzu sind in der Abbildung alle Grundschulen der Erhebung jeweils nach den Merkmalen *soziales Statusniveau der Schule* und *Anteil der Gymnasialempfehlungen* abgetragen. Dabei wurde die Grenze zwischen einem „guten Umfeld“ und einem „schlechten Umfeld“ am Mittelwert der Sozialstruktur aller Grundschulen in Wiesbaden gezogen. D. h. alle Grundschulen, deren Schülerschaft im Durchschnitt einen besseren Sozialstatus als 5,9 (auf der Schicht-Skala von 2 bis 10) aufweisen, haben nach dieser Definition in Wiesbaden vorteilhafte Umweltbedingungen, während Schulen mit einem schlechteren Durchschnittswert vergleichsweise ungünstigere Ausgangsbedingungen im kommunalen Kontext aufweisen. Zusätzlich sind die abgebildeten Schulen danach differenziert, ob sie sich durch eine (im Wiesbadener Schuldurchschnitt) über- bzw. unterdurchschnittliche Schülerzufriedenheit auszeichnen. Dabei zeigt sich letztendlich, dass die Schülerzufriedenheit, als ein potenzielles Merkmal des Schulklimas, nicht über das gesamte Spektrum des sozialstrukturellen Umfeldes gleichmäßig verteilt ist. Während nahezu alle Schulen mit einer überdurchschnittlichen Schülerzufriedenheit im „schlechten Umfeld“ zu den „guten Schulen“ gehören (d. h. sie liegen über der abgetragenen Regressionsgerade und weisen daher einen höheren als erwarteten Anteil an Gymnasialempfehlungen auf), ist im „guten Umfeld“ kein solcher Zusammenhang nachweisbar. Hier gibt es zahlreiche Schulen mit einer überdurchschnittlichen Schülerzufriedenheit sowohl bei den

Schülerzufriedenheit

„besseren“ als auch bei den „schlechteren“ Schulen. Die Zufriedenheit der Schüler hat deshalb in einem „guten“ Umfeld möglicherweise nicht dieselbe Bedeutung für den durchschnittlichen Schulerfolg wie vergleichsweise in einem „schlechten“ Umfeld. Aber gerade in Schulen mit einem überdurchschnittlichen Anteil von Kindern aus sozial schwachen Familien ist das Schulklima von Bedeutung für den Bildungserfolg aller Schüler (Schulze/Unger 2008).

Abbildung 4: Zusammenhang von Statusniveau der Schule und Anteil der Gymnasialempfehlungen an der Schule differenziert nach Schülerzufriedenheit



5. Diskussion und Schlussfolgerungen

Ziel der vorliegenden Arbeit war es einige potenzielle Einflussfaktoren auf die Bildungschancen von Grundschulern am Übergang auf die Sekundarstufe 1 aufzuzeigen. Dabei hat sich gezeigt, (1) dass vor allem Noten und soziale Herkunft entscheidend für den Bildungserfolg der Schüler sind. Der Migrationshintergrund hat dagegen unter Kontrolle der Noten der Kinder und der Sozialschichtzugehörigkeit keinen negativen Einfluss auf die Bildungschancen. Zusätzlich zu den genannten Faktoren wurde deutlich, (2) dass auch das Lernumfeld, in Form des Anteils von Kindern aus sozial schwachen Familien, an einer Grundschule

nicht ohne Bedeutung für den individuellen Bildungserfolg der SchülerInnen ist. Je mehr Kinder aus sozial schwachen Haushalten in einer Klasse sind, umso niedriger sind die Chancen auch bei gleichen Noten und Schichtzugehörigkeit eine Bildungsempfehlung für das Gymnasium zu erhalten. Gegenüber dieser statistisch relativ leicht nachzuweisenden Tatsache ist dagegen die weiterführende Frage, welche Schulmerkmale (Input-Faktoren) darüber hinaus für die beobachteten Unterschiede verantwortlich sind, weitaus schwieriger zu beantworten. Erste Befunde weisen aber darauf hin, dass möglicherweise Unterschiede in Komponenten des Schulklimas von Bedeutung sind. So war z.B. die Schülerzufriedenheit in Schulen, die trotz eines problematischen Schulumfeldes besser als erwartet abgeschnitten haben, höher als in „schlechteren Schulen“.

Vor dem Hintergrund der eingangs gestellten Frage, ob die Schullaufbahneempfehlungen gerecht sind, haben die Ergebnisse damit gezeigt, dass die Bildungschancen von (Grund-)Schülern in hohem Maße ungleich verteilt sind und sich diese keineswegs ausschließlich nach individuellen Leistungskriterien richten. Neben der individuellen Sichtzugehörigkeit und dem Migrationshintergrund beeinflussen vor allem auch kontextuelle Determinanten des Schulumfeldes den Bildungserfolg der Grundschüler.

Literatur

- Becker R., 2004: Soziale Ungleichheit von Bildungschancen und Chancengleichheit, in: Becker R./Lauterbach W. (Hrsg.), *Bildung als Privileg? Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 161-193.
- Henz U., 1997: Der Beitrag von Schulformwechseln zur Offenheit des allgemeinbildenden Schulsystems, in: *Zeitschrift für Soziologie* 26, 53-69.
- Hradil S., 2001: Soziale Ungleichheit in Deutschland. 8. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- OECD (2001) *Lernen für das Leben: Erste Ergebnisse von PISA 2000*, OECD, Paris
- Scheerens J., 2000: *Improving School Effectiveness*, in: Unesco (Hrsg.), *Fundamentals of Educational Planning*. Paris: Unesco,
- Schulze A./Unger R., 2008: Bildungschancen an Grundschulen in prekärem Umfeld. Lernumweltmerkmale der Schule und deren Bedeutung, in: Lohfeld W. (Hrsg.), *Gute Schulen in schlechter Gesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 186-205.
- Schulze A., Unger R., Hradil S. (2008) *Bildungschancen und Lernbedingungen an Wiesbadener Grundschulen am Übergang zur Sekundarstufe I. Ergebnisbericht zur Vollerhebung der Grundschüler der 4. Klasse im Schuljahr 2006/07*, Johannes Gutenberg-Universität, Mainz
- Schulze A./Wolter F./ Unger R., 2009: Der Beitrag des Klassen- und Schulkontextes zum Bildungserfolg von Grundschulern, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (im Erscheinen).
- Stanat P., 2006: Schulleistungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund: Die Rolle der Zusammensetzung der Schülerschaft, in: Baumert J./Stanat P./Watermann R. (Hrsg.), *Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen: Differenzielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 189-219.
- Tiedemann J./Billmann-Mahecha E., 2007: Zum Einfluss von Migration und Schulklassenzugehörigkeit auf die Übergangsempfehlung für die Sekundarstufe I, in: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 10, 108-120.

Neu bei Böhlau



Christoph Kleißmann, Bernd Stöver (Hg.)
Der Koreakrieg
 Wahrnehmung – Wirkung – Erinnerung
 2008. 244 S. Mit 12 s/w-Abb. Br.
 ISBN 978-3-412-20178-4



Iris Ritzmann
Sorgenkinder
 Kranke und behinderte Mädchen und Jungen
 im 18. Jahrhundert
 2008. X, 320 S. Mit 40 s/w-Abb. und 11 Grafiken. Gb.
 ISBN 978-3-412-20149-4



Annette Schuhmann (Hg.)
Vernetzte Improvisationen
 Gesellschaftliche Subsysteme in Ostmitteleuropa
 und in der DDR
 (Zeithistorische Studien, Band 42)
 2008. 255 S. Gb.
 ISBN 978-3-412-20027-5



Hans-Joachim Veen, Ulrich Mählerl,
 Franz-Josef Schlichting (Hg.)
Parteien in jungen Demokratien. Zwischen
 Fragilität und Stabilisierung in Ostmitteleuropa
 (Europäische Diktaturen und ihre Überwindung, Bd. 13)
 2008. 226 S. Zahlr. Tab. und Grafiken. Br.
 ISBN 978-3-412-20180-7



Rolf Walter
**Einführung in die Wirtschafts- und
 Sozialgeschichte**
 2008. UTB M 3085. 325 S. Mit 33 s/w-Abb. u. Tab. Br.
 UTB-ISBN 978-3-8252-3085-2



Jürgen Wilke (Hg.)
Massenmedien und Spendenkampagnen
 Vom 17. Jahrhundert bis in die Gegenwart
 (Medien in Geschichte und Gegenwart, Band 26)
 2008. VI, 335 S. 25 s/w-Abb. Br.
 ISBN 978-3-412-20209-5

Ist soziales Lernen auch politisches Lernen? Eine alte Kontroverse scheint entschieden.

Sibylle Reinhardt



Sibylle Reinhardt

Eine weit verbreitete alltagsweltliche Intuition versteht soziales Lernen auch als politisches Lernen. Die Annahme der Identität wird unterstützt durch eine Begrifflichkeit, die auch das Private als „politisch“ benennt bzw. die „Demokratie-Lernen“ unterschiedslos auf das Leben, die Gesellschaft und den Staat bezieht. Um diese Frage der Identität wird seit langem gestritten und die Kontroverse kann inzwischen als empirisch entschieden gelten: soziales Lernen ist nicht politisches Lernen.

Die Kontroverse

Nach 1945 wurde heftig um das Ziel der politischen Bildung gestritten. Oetinger plädierte 1953 für „Partnerschaft“ als Ziel der Sozialerziehung, Litt setzte 1954 das Ziel der Erziehung zum demokratischen Staat dagegen. Das – von heute aus gesehen – erstaunliche Partnerschaftsmodell von Oetinger ist besser zu verstehen, wenn man seinen Ausgangspunkt berücksichtigt: der Sozialcharakter des deutschen Volkes müsse sich ändern, an die Stelle des Untertans müsse der Bürger treten. Nicht staatliche Macht stehe im Vordergrund, sondern menschliche Kooperation. Oetinger hielt Erziehung zur Partnerschaft also durchaus für politische Bildung. (Gagel 1994: 54; Massing 1993: 147; Detjen 2007: 139-151; Sander 2004: 119-125).

Vor dem kritischen Blick der Frankfurter soziologischen Theorie und der Studentenbewegung konnte „Partnerschaft“ nicht bestehen. Ihr ideologischer Gehalt zeigte sich zum Beispiel im harmonisierenden und Herrschaft verschleiern den Reden über Schülermitverwaltung (SMV), wie damals die heutige Schülervertretung (SV) genannt wurde. Schüler sollten mitmachen, aber unter Anleitung der Lehrer (Reinhardt 1971: 19-36). Kein Gegeneinander, sondern Miteinander – so etwa lauteten die Slogans. Interessen und deren Konflikte und deren Legitimität mussten erst entdeckt werden, wozu Dahrendorfs Konflikt-

theorie beitrug. In den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts wurden die staatlichen Erlasse zur Schülervertretung modernisiert und sie unterstellten dann nicht mehr die Identität der Interessen von Schülern und Lehrern.

An diese alte Kontroverse erinnert die Auseinandersetzung um das BLK-Programm „Demokratie lernen und leben“. Das begründende Gutachten (Edelstein/Fauser 2001) zentriert um Schulleben, um Projekte und um Gemeinschaften und weckte damit Befürchtungen, dieses gemeinschaftliche Demokratielernen solle den explizit auf Politik und ihre Gegenstandsfelder zielenden Unterricht ersetzen (vgl. Massing 2004). Die allgemeinere Frage hinter der Kontroverse ist die alte: Ist oder bewirkt soziales Lernen zugleich auch politisches Lernen?

Manchmal wird mitmenschliches Engagement jeder Art und Sorte als „Politik“ benannt (so der Kultusminister Sachsen-Anhalts, Olbertz, in einer Podiumsdiskussion in Halle im September 2008). Manchmal wird nicht „Politik“ an dieser Stelle gesagt, sondern „Mikro-Politik“, was wenigstens eine Differenz andeutet. In dem Gutachten für die Bund-Länder-Kommission (die es seit der Föderalismus-Reform nicht mehr gibt) wird ein automatischer Transfer unterstellt:

„Ziel ist der Aufbau handlungsbezogener und praxistauglicher Kompetenzen, mit denen Jugendliche auf der Ebene elementarer politischer Gemeinschaften – Gruppe der Gleichaltrigen, Schule, Gemeinde – mit Transferwert für das spätere Leben und für größere politische Systeme etwas ‚anfangen‘, die sie also mit Sinnerfahrung verbinden können.“ (Edelstein/Fauser 2001: 30)

Diese Behauptung des Transfers kann inzwischen als empirisch widerlegt gelten.

Empirische Prüfungen und Interpretation

In den vergangenen Jahren sind in unterschiedlichen wissenschaftlichen Zusammenhängen Daten ermittelt worden, die zeigen, dass soziales und politisches Lernen nicht kongruent sind und dass kein automatischer Transfer vom Sozialen zum Politischen stattfindet. Diese Daten sind jeweils Punkte in einem Bild, sie sind mit unterschiedlichen methodischen Zugängen erhoben worden und betreffen unterschiedliche Dimensionen des Problems. Trotzdem ergeben sie wie ein Patchwork ein zusammenhängendes Bild: Es gibt keinen Automatismus des Übergangs vom Sozialen ins Politische.

Die dreizehn Studien (detaillierte Darstellung bei Reinhardt 2009) ermittelten Auffassungen zu Politik bzw. Demokratie, zu Werte-Überzeugungen (besonders zu Prosozialität), zur Schulkultur mit dem Schwerpunkt soziales Schulklima und zur Beteiligung bzw. Bereitschaft zur Beteiligung in unterschiedlichen Bereichen. In mehreren Studien konnten Zusammenhänge mit Dimensionen politischer Identität wie politisches Interesse, Verständnis für Demokratie und politische Partizipation geprüft werden. Drei Studien mit unterschiedlichen Instrumenten, die in unterschiedlichen Regionen arbeiteten, lassen sich leicht verknüpfen: die Sachsen-Anhalt-Studie (Krüger/Reinhardt u.a. 2002), eine Zusatzstudie zur Schweizer Civic-Education-Studie (Biedermann 2006) und der Kon-

stanzer Längsschnitt von Helmut Fend in der Verlängerung durch die Life-Studie (Grob 2007).

a) Die Sachsen-Anhalt-Studie

In der Sachsen-Anhalt-Studie ergaben sich Zweifel, dass prosoziale Werte positiv mit dem Verständnis von Demokratie als politischem System korrelieren. Das Indiz ist eine Kette von empirischen Beobachtungen in den Antworten von etwa 1.400 Befragten aus 8., 9. und 11. Klassen aller Schulformen im Sommer 2000. Das erste Element ist die Feststellung, dass unsere Befragten sehr wohl prosoziale Werte für wichtig halten. Aus einer langen Liste von Wertebezügen hatte sich (per Faktorenanalyse) ein Cluster ergeben, das wir „Prosozialität“ genannt haben: Anderen Menschen helfen, im Streitfall einen Ausgleich suchen, alle Menschen gleichberechtigt behandeln, soziale Unterschiede zwischen Menschen abbauen, Rücksicht auf andere nehmen, im Umgang mit anderen fair sein, gerecht sein. Diese Verhaltensweisen sind unseren Befragten wichtig – wie es überhaupt keinen Mangel an Werten gibt!

Das zweite Element der Argumentation ist die Feststellung, dass Demokratie als politisches System schwer zu verstehen ist. Zwar identifizieren auch unsere Befragten mehrheitlich Opposition als Bestandteil von Demokratie, denn über 70 Prozent stimmen der Aussage zu: „Eine lebensfähige Demokratie ist ohne politische Opposition nicht denkbar“. Fragt man aber weiter nach den Aufgaben dieser Opposition (im Fragebogen an getrennten Stellen), so ergibt sich ein schönes Beispiel für die Fragwürdigkeit des Lernens von Worten. Denn zwei Drittel stimmen der Aussage zu, „Aufgabe der politischen Opposition ist es nicht, die Regierung zu kritisieren, sondern sie in ihrer Arbeit zu unterstützen“, und sie verkennen damit die Logik des demokratischen Systems. Der demokratisch-politische Prozess ist im Kern ein Prozess des Konfliktaustrags, wofür Konflikte von Interessen, Werten und Lebensgeschichten als notwendig und legitim gelten. Wenn Opposition aber nicht opponieren, sondern kooperieren soll, dann wird der politische Konflikt vereinheitlicht und harmonisiert. In ähnlicher Weise sah die Hälfte unserer Befragten in den Auseinandersetzungen zwischen Interessengruppen und ihren Forderungen an die Regierung eine Gefahr für das Allgemeinwohl; ein pluralistisches System wird also für schädlich gehalten. Schließlich stellen etwa 70 Prozent der Befragten Interessen des ganzen Volkes – was immer das sei – über die Einzelinteressen und suchen offensichtlich auch hier das eine klare Ganze.

Das dritte Element unserer Suche nach dem Zusammenhang von sozialem und politischem Lernen war die Prüfung, ob höhere Prosozialität einhergeht mit höherem Konfliktverständnis für das demokratische politische System. Die Antwort war „nein“! Ganz im Gegenteil: Wenn die Zahlen überhaupt so aussagekräftig sind, dann ergibt sich eher ein negativer als ein positiver Zusammenhang: Die Schülerinnen und Schüler, die den konfliktbereinigenden Statements am stärksten zustimmten, zeigten die höchste Prosozialität – ein Hinweis auf das Ende einer Illusion, nämlich der Illusion des Transfers vom Sozialen ins Politische.

Die Interpretation als privat versus öffentlich

Zur Interpretation haben wir die Differenz von privat und öffentlich in einem aktuellen Verständnis genutzt (die historische Differenz hat Hannah Arendt 1958/2008 herausgearbeitet). Der private Raum ist der Raum der kleinen Gemeinschaft, in der wir gemeinsam unser Leben gestalten und selbst bestimmen wollen. Die verbindende Dimension ist der Konsens, der entweder unterstellt oder doch hergestellt werden kann. In diesem Nahraum harmonieren viele Wünsche und Erfahrungen, Unterschiede können wir leicht tolerieren und anerkennen. Zwar gibt es auch Auseinandersetzungen, aber wenn die nicht enden, dann gehen wir. Ganz anders der öffentliche Raum des demokratisch Politischen: seine Logik, sein Sinn ist der Streit um Tatsachen und Werte, um Definitionen und Regelungen und also der Kampf um Entscheidungen. Der Grundkonsens hinter diesen Auseinandersetzungen ist die Anerkennung, dass sie weder vermeidbar noch schädlich sind, sondern dass dieser Modus der Politik einer modernen pluralistischen Gesellschaft, ihrer Heterogenität und der Gleichachtung ihrer Mitglieder und ihrer Milieus, angemessen ist.

Diese Eigenart des öffentlichen demokratischen Raumes erfährt und lernt man nicht im privaten Raum der Gemeinschaften. Viel näher liegt das Missverstehen von Demokratie, wenn Kategorien und Sehnsüchte des privaten, alltäglichen Lebens auf Demokratie übertragen werden – die dann natürlich schlechte Karten hat, denn sie kann und darf nicht den Kriterien des Privatlebens entsprechen. Diese Differenz von privat und öffentlich haben ebenfalls Horst Biedermann und Urs Grob zur Interpretation der Ergebnisse ihrer Studien übernommen.

b) Die Schweizer Civic-Education-Zusatzstudie und der Konstanzer Längsschnitt/Life

Den Zusammenhang von Partizipation und politischer Identität hat Biedermann mit einer nationalen Zusatzstudie zum IEA-Projekt Civic Education in der deutschsprachigen Schweiz untersucht (1300 Befragte). Politische Identität wurde 2000 erfasst durch demokratische politische Konzepte und Einstellungen, politisches Wissen und Zutrauen, politisches Interesse und politische Aktivitätsbereitschaft (Instrumente aus der Civic Education-Studie); Partizipation wurde in verschiedenen sozialen Bereichen erfasst. Biedermann fand sehr wohl positive Korrelationen von Partizipation mit Selbst- und auch mit Sozialkompetenz – aber nicht mit den Indikatoren politischer Identität. Der Autor plädiert deshalb dafür, vom „Mythos der Partizipation“ Abschied zu nehmen! Einmal mehr ist die oft behauptete Allmacht des sozialen Lernens als Illusion gezeigt worden.

Der berühmte Konstanzer Längsschnitt von Helmut Fend ist nach Jahrzehnten fortgesetzt worden, indem ein erstaunlich großer Teil der Befragten 2002 wieder befragt werden konnte (1500 Befragte). Grob geht der Frage nach, ob das von Befragten zu ihrer Schulzeit berichtete positive soziale Schulklima in einem Zusammenhang mit ihrem als Erwachsenen geäußerten politischen Inter-

esse steht. Die Ergebnisse widerlegen ebenfalls die Transfer-Behauptung: Ein berichtetes positives soziales Schulklima hat keine positive Wirkung auf das geäußerte politische Interesse. (Die beobachteten Zusammenhänge werden durch andere Variablen erklärt: Schicht, Geschlecht und Schulform.) Einmal mehr stellt sich das soziale Leben als unterschieden vom Politischen dar.

Konsequenz: Forschende Didaktik

Wir wissen zur Kontroverse über soziales versus politisches Lernen jetzt so viel, dass wir sie nicht mehr weltanschaulich und abstrakt didaktisch weiterführen müssen. An die Stelle der Kontroverse kann jetzt die Anerkennung der Differenz treten und es sollten konkrete didaktische Thesen und Forschungsfragen verfolgt werden.

Natürlich ist soziales Lernen wichtig, denn der soziale Zusammenhalt der kleinen Verbände ist nicht nur für das Leben der einzelnen Menschen, sondern sicher auch für die Integration der Gesellschaft wichtig. Dieses soziale Lernen hat eine viel höhere Chance als politisches Lernen, im Alltag stattzufinden, weil soziale Lebenswelten diesen Alltag ausmachen. Politisches Lernen als Bildung für Demokratie, und zwar für das politische System, hat seinen Ort für manche Jugendliche ebenfalls im Alltag, wenn Eltern, Freundesgruppe, Medien, Nachbarschaften und Schule die Beschäftigung mit den öffentlichen Angelegenheiten als selbstverständlich, interessant und wertvoll in ihren Alltag integrieren. Aber das ist natürlich die Ausnahme! Die meisten Jugendlichen brauchen die Hilfe der institutionalisierten und reflektierenden Bildung in der Schule, damit sich ihnen ein Zugang zur demokratischen Politik öffnen kann.

Die Politik-Didaktik kann an ihren alten Themen anknüpfen: Wie gelingt es, Brücken aus dem Leben der Schülerinnen und Schüler in die ihnen meist fremde Welt der demokratischen Politik zu schlagen? Wie gelingt eine „Synthese aus gelebter sozialer Erfahrung und ihrer politischen Analyse, eine erfahrungsorientierte Kategorialbildung“ (Petrik 2007: 71)? Die Politik-Didaktik hat unterschiedliche Wege entworfen, die sich inzwischen als didaktische Prinzipien auch zu Handlungsstrategien verdichtet haben. Giesecke hat die Konfliktanalyse angeregt, Hilligen die Problemstudie, die genetisch-strukturelle Entwicklungspsychologie die Dilemma-Methode (vgl. Reinhardt 2007). Der Handlungsorientierung sind viele interaktive Verfahren zuzuordnen; Fallanalyse und Fallstudie sowie das Planspiel bieten weitere unterschiedliche Verläufe politischen Lernens und Lehrens. Die genetische Politik-Didaktik schlägt neuerdings politische Ursprungssituationen als Basis der Urteils- und Identitätsbildung vor (Petrik 2007). In allen Fällen motivieren die Alltagserfahrungen und -interessen der Lernenden die kognitive Arbeit mit fachlichen Erkenntnismitteln, die zur reflexiven Verarbeitung und Aneignung weiterführt.

Mit der neuerlichen empirischen Wende der Pädagogik wäre es jetzt aber angesagt, dass wir methodisch schlüssigere empirische Belege für die Wirksamkeit der unterschiedlichen didaktischen Entwürfe erstellen. Dazu taugen nicht nur Untersuchungen mit quantitativem Ansatz und großen Zahlen (wie die oben

referierten), sondern qualitative Studien können Prozesse der Interaktionen und (Be-)Deutungen erfassen. Methodisierte Erfahrungsberichte aus dem Unterricht und dem Schulleben können dicht am Gegenstand und offen für Überraschungen verfahren (ausführlicher Reinhardt 2009). Diese letzte Art der Empirie genügt zwar nicht den üblichen Kriterien der empirischen Sozialforschung, hat aber viele Vorteile: Lehrerinnen und Lehrer können diese kontrollierte Evaluation selbst durchführen (z.B. in Hausarbeiten für die Staatsprüfung, als ein Beispiel Hoffmann 2009). Es bedarf dafür keiner prohibitiven Standards der Hypothesenbildung und -testung oder des jahrelangen Lernens einer qualitativen Methode. Die Fachdidaktik als forschende Didaktik dürfte und müsste diese Art der Empirie stark machen und selbstbewusst vertreten.

Der pädagogischen Jugendforschung muss ins Stammbuch geschrieben werden, dass in Fragen der politischen Sozialisation mit Soziologie und Politikwissenschaft kooperiert werden müsste. Zu selten nehmen Psychologie und Pädagogik von den Sozialwissenschaften Notiz – was allerdings auch umgekehrt gilt. Und die Fachdidaktik steht zu häufig isoliert da, statt dass sie die Verknüpfungen annahmt.

Fragen, Fragen, Fragen

Die Frage nach dem Brückenschlag zwischen Mikro- und Makrowelten, die mit den Ergebnissen zur subjektiven Trennung der Welten dringlicher geworden ist, wirft die Frage nach dem Gang politischer Bildung neu und scharf auf. Konnte man bisher vermuten, dass sich aus Sozialität irgendwie politisch-demokratische Konfliktfähigkeit entwickelt (eventuell gemäß einem Stufenmodell wie bei Piaget und Kohlberg), so erscheint dies nicht mehr als selbstverständlich. Möglicherweise sind Sozialität und Politik-Kompetenz getrennte Dimensionen, über deren parallele Entwicklung oder ihre Verschränkung oder ihre wechselseitige Störung wir fast nichts wissen. Dieses Nichtwissen ist elementar und verlangt nach Antworten.

Literatur

- Arendt, Hannah (2008): *Vita activa oder Vom tätigen Leben*. München/Zürich: Piper (zuerst 1958)
- Biedermann, Horst (2006): *Junge Menschen an der Schwelle politischer Mündigkeit. Partizipation: Patentrezept politischer Identitätsfindung?* Münster u.a.: Waxmann
- Detjen, Joachim (2007): *Politische Bildung. Geschichte und Gegenwart in Deutschland*. München/Wien: Oldenbourg
- Edelstein, Wolfgang/Fauser, Peter (2001): *Gutachten zum Programm „Demokratie lernen und leben“ der Bund-Länder-Kommission*. Bonn: Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung. Heft 96
- Gagel, Walter (1994): *Geschichte der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1989*. Opladen: Leske + Budrich
- Grob, Urs (2007): *Schulklima und politische Sozialisation. Hat das perzipierte soziale Klima einen nachhaltigen Einfluss auf die Entwicklung von politischem Interesse und Intoleranz?* In: *Zeitschrift für Pädagogik* 2007, Heft 6, S. 774-799

- Hoffman, David (2009): Sozialwissenschaftliche Texte im Oberstufenunterricht: Erfahrungen mit unterschiedlichen Verfahren. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 2009, Heft 1 (in diesem Heft)
- Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicolle/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen: Leske + Budrich
- Massing, Peter (1993): Einführung zum Kapitel V „Partnerschaftspädagogik oder Erneuerung der staatsbürgerlichen Erziehung“. In: Kuhn, Hans-Werner/Massing, Peter/Skuhr, Werner (Hg.) Politische Bildung in Deutschland. Entwicklung – Stand – Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, 2. Aufl., S. 143-150 (es folgen dort Dokumente)
- Massing, Peter (2004): „Demokratie-Lernen“ und „Politik-Lernen“ – ein Gegensatz? Eine Antwort auf Gerhard Himmelmann. In: Politische Bildung 2004, Heft 1, S. 130-135
- Petrik, Andreas (2007): Von den Schwierigkeiten, ein politischer Mensch zu werden. Konzept und Praxis einer genetischen Politikdidaktik. Opladen: Barbara Budrich
- Reinhardt, Sibylle (1971): Schülermitverantwortung 1900-1965. In: Holtmann, Antonius / Reinhardt, Sibylle: Schülermitverantwortung (SMV). Weinheim/Berlin/Basel: Beltz, S. 11-96
- Reinhardt, Sibylle (2007): Politik-Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin: Cornelsen Scriptor, 2. Aufl.
- Reinhardt, Sibylle (2009): Was leistet Demokratie-Lernen für die politische Bildung? Gibt es empirische Indizien zum Transfer von Partizipation im Nahraum auf Demokratie-Kompetenz im Staat? Ende einer Illusion und neue Fragen. In: Himmelmann, Gerhard/Lange, Dirk (Hg.): Demokratiedidaktik. Impulse für die Politische Bildung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften – in Vorbereitung
- Sander, Wolfgang (2004): Politik in der Schule. Kleine Geschichte der politischen Bildung in Deutschland. Marburg: Schüren

Eine Auswahl aus unserem Programm



**CHRISTINE FÄRBER, NURCAN ARSLAN, MANFRED KÖHNEN,
RENÉE PARLAR**

Migration, Geschlecht und Arbeit

Probleme und Potenziale von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt
2008. 270 Seiten. Kart.

24,90 € (D), 25,60 € (A), 44,00 SFr

ISBN 978-3-940755-00-1

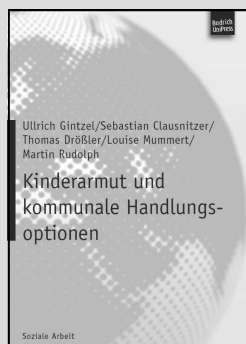


HISTORIE

Jahrbuch des Zentrums für Historische Forschung
Berlin der Polnischen Akademie der Wissenschaften
Folge 1 2008. 252 Seiten. Kart.

19,90 € (D), 20,50 € (A), 35,90 SFr

ISBN 978-3-940755-02-5



**ULLRICH GINTZEL, SEBASTIAN CLAUSNITZER, THOMAS DRÖBLER,
LOUISE MUMMERT, MARTIN RUDOLPH**

Kinderarmut und kommunale Handlungsoptionen

2008. 188 Seiten. Kart. 19,90 € (D), 20,50 € (A), 35,90 SFr

ISBN 978-3-940755-23-0

In Ihrer Buchhandlung oder direkt bei

Budrich UniPress Ltd.

Budrich UniPress Ltd. – Stauffenbergstr. 7 – D-51379 Leverkusen-Opladen – Germany
ph +49.2171.344.694 – fx +49.2171.344.693 – buch@budrich-unipress.de – www.budrich-unipress.de

Budrich UniPress Ltd. – Uschi Golden – 28347 Ridgebrook – Farmington Hills – MI 48334, USA
ph +1 (0)248.488.9153 – book@budrich-unipress.com – www.budrich-unipress.com

www.budrich-unipress.de

Staat oder Markt?

In Zeiten der Krise diskutiert die Welt über Sinn und Rechtmäßigkeit staatlicher Beihilfen für Unternehmen.

Kristina Chmelar/Tim Griebel



Kristina Chmelar



Tim Griebel

Unternehmen erbitten staatliche Beihilfen, keynesianisch anmutende Konjunkturpakete werden geschürt, und der Staat steigt ins Bankengeschäft ein, um maroden Geldhäusern aus der Krise zu helfen. Hat die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise den Glauben an die Selbstheilungskräfte des Marktes erschüttert? Sind Deregulierung und Privatisierung aus der Mode gekommen? Oder handelt es sich nur um eine vorübergehende Erscheinung zur Überwindung kurzfristiger Probleme?

Ein Aspekt dieser Debatte ist die Kontroverse um staatliche Beihilfen – dazu zählen auch Garantien und Bürgschaften – für angeschlagene Unternehmen. Die Diskussion über die Rechtmäßigkeit dieser Beihilfen soll hier für die USA und Deutschland nachgezeichnet werden. Von beiden Nationen wird erwartet, dass sie einen Beitrag zur Überwindung der weltweiten Krise leisten.

Die Maßnahmen im Bankensektor sollen hier ausdrücklich nicht im Mittelpunkt stehen. Sie werden in erster Linie durch die besondere Funktion gerechtfertigt, die Banken in der Volkswirtschaft zukommt. Großbanken dürfen nicht Bankrott gehen, das ist weitgehend Konsens. Kontrovers diskutiert wird dagegen über Sinn und Rechtmäßigkeit staatlicher Beihilfen für Unternehmen, die in anderen Sektoren tätig sind. Befürworter argumentieren, dass nicht schlechtes Wirtschaften verantwortlich sei für die negative Lage der Unternehmen, sondern allein die Finanzkrise. Staatliche Hilfen könnten Unternehmenskonkurse verhindern und dadurch Arbeitsplätze und Know-how erhalten. Gegner dieser Beihilfen wissen viele Ökonomen hinter sich. Subventionen und staatliche Eingriffe seien generell keine Lösung. Märkte würden verzerrt und falsche Anreize gesetzt, argumentieren sie. Zudem bestehe die Gefahr, dass Steuergelder für unrentable Unternehmen verwendet würden. Aufgabe des Staates sei nicht der direkte Eingriff in den Markt, sondern das Schaffen stabiler Rahmenbedingungen. Hinzu kommt das politische Argument, es sei ungerecht, Unternehmensverluste in der Krise zu sozialisieren, nachdem sich Anteilseigner und Management jahrelang die Unternehmensgewinne überwiegend unter sich aufteilten.

Wie die Diskussion in den USA und hierzulande verläuft, soll im Folgenden am Beispiel der Automobilbranche gezeigt werden. Im Fokus stehen dabei der

amerikanische Hersteller General Motors (GM) und dessen deutsche Tochterfirma Opel. Augenscheinlich wird auch das globale Ausmaß der Krise.

Sind die großen US-Autokonzerne noch zu retten?

Nachdem ein 700 Milliarden US-Dollar schweres Rettungspaket für den Finanzsektor geschnürt war, das sogenannte *Troubled Asset Relief Program* (TARP), machte sich die Bush-Administration daran, auch Unternehmen aus anderen Sektoren zu unterstützen. Die prominentesten Subventionsempfänger sind zwei der drei größten Automobilhersteller des Landes: General Motors und Chrysler. Beide haben mit radikalen Absatzeinbrüchen und Kostenproblemen zu kämpfen. Trotz des Widerstandes im Kongress sicherte ihnen die Regierung Finanzhilfen in zweistelliger Milliardenhöhe aus TARP-Mitteln zu. Noch im Dezember 2008 verfügte Präsident George W. Bush die ersten Zahlungen. Er erklärte, es habe keine Alternative zu diesem Schritt gegeben. In Zeiten wie diesen könne man sich nicht auf den Markt verlassen:

“ ‘If we were to allow the free market to take its course now, it would almost certainly lead to disorderly bankruptcy and liquidation for the automakers’, Bush said in the televised message from the White House. ‘Under ordinary economic circumstances, I would say this is the price that failed companies must pay – and I would not favor intervening to prevent the automakers from going out of business. But these are not ordinary circumstances. In the midst of a financial crisis and a recession, allowing the U.S. auto industry to collapse is not a responsible course of action.’ ”

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/12/19/AR2008121900893.html>

Mittlerweile belaufen sich die Hilfszusagen auf 20,9 Milliarden Dollar. Bis zu 13,4 Milliarden fließen direkt an GM. Eine weitere Milliarde erhält das Unternehmen, um einen Schuldenhandel mit dem konzerneigenen Kreditfinanzierer GMAC zu ermöglichen. Zudem erwirbt die Regierung Anteile im Wert von 5 Milliarden Dollar an GMAC. Chrysler erhält 4 Milliarden Dollar aus TARP-Mitteln, sein Finanzierungsarm, Chrysler Financial, weitere 1,5 Milliarden Dollar. Auf staatliche Hilfsleistungen verzichtet hat bislang lediglich Ford.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/16/AR2009011602874.html>

Bushs Bemühungen um staatliche Beihilfen für die Autokonzerne werden vom neuen US-Präsidenten Barack Obama unterstützt. „Wir können nicht einfach daneben stehen und zuschauen, wie die Industrie zusammenbricht“, erklärte er.

<http://www.wiwo.de/unternehmer-maerkte/verhandlungen-ueber-auto-rettungsplan-im-us-senat-gescheitert-381155/>

Genau das wäre laut Automobil-Experte Ferdinand Dudenhöffer ohne Subventionen der Fall gewesen:

„ ‚Es ist schrecklich. Kommt das Paket nicht, gehen Chrysler und GM noch 2008 in Konkurs‘, sagte Dudenhöffer [...]. Im Konkurs würden sich die Auto-Riesen aber nicht erholen.“

http://www.wirtschaftsblatt.at/home/international/wirtschaftspolitik/354729/index.do?direct=354750&_vl_backlink=/home/boerse/binternational/354750/index.do&selChannel=&_s_icmp=MzT

Im Gegenzug für die Hilfgelder erhält die Regierung stimmrechtslose Aktien der Unternehmen. Darüber hinaus ist die Gewährleistung der Hilfen an Bedingungen geknüpft wie etwa die Rückzahlung der gewährten Kredite. Weiter sieht der Plan einen Verantwortlichen für die Sanierung der Automobilindustrie vor. Diesem sogenannten „Auto-Zaren“ müssen die Unternehmen bis zum 17. Februar dieses Jahres einen Restrukturierungsplan vorlegen. Ihre Überlebensfähigkeit unter Beweis gestellt haben müssen sie bis zum 31. März. Andernfalls werden die gewährten Kredite dreißig Tage später fällig.

<http://www.treas.gov/initiatives/eesa/docs/Fourth-Tranche-Report.pdf>

Diese Beschlüsse sind nach Ansicht des Kolumnisten Markus Günther ein Bruch mit der jahrzehntelangen Philosophie der amerikanischen Wirtschaftsordnung. (General-Anzeiger vom 11. Dezember 2008):

„Dennoch, der Weg, der hier eingeschlagen wird, widerspricht allen Prinzipien der amerikanischen Wirtschaftsordnung und fordert auch die anderen Teilnehmer am globalen Markt heraus. Denn natürlich ist eine so massive staatliche Subvention auch eine Wettbewerbsverzerrung, die nicht unbeantwortet bleiben wird.“

<http://www.general-anzeiger-bonn.de/index.php?k=news&itemid=10027&detailid=533556>

Senator John Ensign bestreitet zudem, dass der Staat das leisten könne, was die Hersteller bisher nicht geschafft haben – nämlich international konkurrenzfähige Autos zu bauen:

„Es sei sehr zweifelhaft, ob die US-Firmen nach vielen Krisenjahren nun zu den gravierenden Umstrukturierungen bereit seien, die sie konkurrenzfähig gegen die japanischen und deutschen Automobilhersteller machen könnten, meinte Senator John Ensign. ‚Wenn die Autochefs die Umstrukturierung nicht geschafft haben, wie soll das dann ein ‚Auto-Zar‘ bewirken?‘ Ensign warnte vor einer ‚weiteren Sozialisierung unserer Wirtschaft‘.“

<http://www.spiegel.de/dertag/pda/avantgo/artikel/0,1958,595721,00.html>

Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman bezweifelt den langfristigen Effekt der Hilfszahlungen. Mit dem Rettungspaket würden wahrscheinlich nur „zwei Monate Zeit gekauft“.

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,594909,00.html>

Nach Schätzung von Mark Zandi, Ökonom bei der Rating-Agentur Moody's, wären bis zu 125 Milliarden Dollar notwendig, um die Konzerne am Leben zu erhalten.

http://banking.senate.gov/public/_files/ZandiSenateBankingCommittee120408.pdf

Kritiker wenden zudem ein, dass die Aufwendung von Steuergeldern für Unternehmen, die für ihre strukturellen Probleme selbst verantwortlich seien, nicht gerechtfertigt und mit Blick auf die Zukunft auch nicht zu verantworten sei:

„Der größte Fehler des Plans sei, ‚dass er heute Steuergelder für Reformen von morgen kostet, die vielleicht kommen oder auch nicht‘, meinte der republikanische Minderheitsführer im Senat, Mitch McConnell. Der Plan sichere auf lange Sicht nicht die Überlebensfähigkeit der Autounternehmen.“

<http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,595979,00.html>

In einem Leitartikel der Financial Times Deutschland heißt es, die amerikanischen Autokonzerne würden ihr Geschäftsmodell gerade auf den Erhalt von Subventionen zuschneiden, statt die richtigen Modelle zu entwickeln.

<http://www.ftd.de/meinung/kommentare/:Leitartikel-Schamlos-in-Detroit/460104.html>

Auch deshalb verweigerte Senator McConnell dem Rettungspaket seine Zustimmung: „Wir können nicht die amerikanischen Steuerzahler bitten, Misserfolge zu finanzieren“, sagte er.

<http://www.dasjournal.net/news/129/ARTICLE/15374/2008-12-12.html>

Jonathan Macey, Rechtsprofessor an der Yale University, sieht die Staatshilfe ebenso als Geldverschwendung:

“Macey said giving the carmakers any money is burning cash. ‘I’m a big fan of not throwing good money after bad’, he said. ‘The idea that you would enter into a financing relationship like this without any parameters is more evidence of the complete insanity of all this.’ [...]”

Macey, author of a book on corporate governance, said it’s too late for Chrysler and GM to solve their problems, including high labor costs and union work rules that hinder competitiveness.”

<http://www.businessweek.com/ap/financialnews/D95IK6R82.htm>

Derweil wächst der Druck auf die Konzernspitzen. Geld alleine werde zur Rettung der Hersteller nicht reichen, so US-Präsident Barack Obama:

„Obama beschuldigte die Auto-Manager, zu lange den ‚Kopf in den Sand‘ gesteckt zu haben. Der Kongress handele genau richtig, wenn er jetzt der Branche ‚Feuer unter dem Hintern‘ mache, sagte Obama in einem NBC-Interview. [...] ‚Wenn das derzeitige Management den Ernst der Lage nicht versteht und nicht willens ist, harte Entscheidungen zu treffen und sich den neuen Umständen anzupassen, muss es gehen.‘“

http://www.n24.de/news/newsitem_4280631.html

Der Ansicht, die Schuld liege nur bei den Konzernen, tritt Senator Christopher Dodd entgegen. Man habe es mit einem generellen Absatzproblem zu tun: „You could make a car that could run on air or could fly and people wouldn’t buy it”.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/07/AR2009010703009.html>

Nach Meinung von GM-Vize-Chef Bob Lutz sind auch die politischen Entscheidungsträger in Washington nicht ganz unschuldig an der verfehlten Modellpolitik der Hersteller:

„Nach Bob Lutz’ Lesart konnten die amerikanischen Autobauer gar nicht anders, als große Spritschlucker zu bauen – wegen der niedrigen Benzinpreise und mangelnder staatlicher Unterstützung. Und wenn die Regierung nun ihr Elektroauto haben wolle, müsse sie eben dafür zahlen, am besten 5000 bis 6000 \$ pro Stück.“

<http://www.ftd.de/meinung/kommentare/:Leitartikel-Schamlos-in-Detroit/460104.html>

GM begrüßte selbstverständlich die Beihilfen. Durch sie würden Arbeitsplätze gesichert:

„Dieses Vorgehen hilft viele Jobs zu erhalten und sichert die weitere Arbeit bei GM und den vielen Zulieferern, Händlern und kleinen Firmen im ganzen Land, die von uns abhängig sind.“

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3889369,00.html>

Edward R. Morrison, Professor für Insolvenzrecht an der New Yorker Columbia University, bezweifelt hingegen, dass Arbeitsplätze erhalten würden:

„Es gibt viele Lösungen für das Arbeitsplatzproblem, aber ein Zombie-Unternehmen aufrechtzuerhalten, zählt bestimmt nicht dazu.“

http://www.focus.de/finanzen/boerse/finanzkrise/general-motors-die-usa-duerfen-kein-zombie-unternehmen-retten_aid_350790.html

GM-Chef Rick Wagoner räumte inzwischen ein, Fehler begangen zu haben:

“ ‘We made mistakes,’ Wagoner conceded at a Senate hearing last week. Among the errors, he said, were ‘failing to build sufficient flexibility into our operations and not moving fast enough to invest in smaller, more fuel-efficient vehicles.’ [...]

He conceded the error of his ways in June, when GM’s board gave the go-ahead to market the electric-powered Chevrolet Volt in 2010. ‘Axing the EV1 electric-car program and not putting the right resources into hybrids,’ Wagoner told Motor Trend magazine, when asked to name his greatest mistake as CEO. ‘It didn’t affect profitability, but it did affect image.’ ”

<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601170&refer=home&sid=ai5KpbywxqiQ>

Diese Einsicht könnte jedoch zu spät kommen. Ob die Pläne, Elektroautos auf den Markt zu bringen, noch rechtzeitig kommen, bleibt abzuwarten.

II. Alle für einen? Deutschland diskutiert über eine Opel-Rettung

Für die Automobilindustrie in Deutschland ist die Frage nach der Zukunft der amerikanischen Autohersteller von großer Bedeutung. Existentielle Folgen hat die Krise bei GM womöglich für das deutsche Tochterunternehmen Opel. Zulieferer wie Bosch oder Continental sind durch die negativen Entwicklungen in der Automobilbranche mittelbar betroffen. Rufe nach staatlicher Hilfe werden daher auch hierzulande lauter.

Eine der Antworten darauf ist das Konjunkturpaket II der Bundesregierung, das am 27. Januar 2009 vom Kabinett verabschiedet wurde. Mit 50 Milliarden Euro ist es das größte in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Hinzu kommt ein 100 Milliarden großer Rettungsschirm für Unternehmen, die nicht Teil des Finanzsektors sind. Er geht auf eine Initiative des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers zurück. Seine Idee des „Deutschlandfonds“ sieht der CDU-Politiker als eine Art „Marshall-Plan für Unternehmen“.

In einem Interview mit dem SPIEGEL erläuterte er sein Modell. Der Fonds solle strukturelle Schäden vom Industriestandort Deutschland abwenden und Arbeitsplätze erhalten. Einen Widerspruch zu seinen bisherigen Forderungen nach dem Vorrang der privaten Wirtschaft vor dem Staat sieht Rüttgers darin nicht (DER SPIEGEL vom 05.01.2009):

„Rüttgers: Natürlich ist es nicht Aufgabe des Staates, Marktberichtigungen und Kapazitätsanpassungen zu verhindern, aber jetzt sind auch Unternehmen betroffen, die über ein gesundes Geschäftsmodell verfügen und international wettbewerbsfähig sind. [...] Wenn wir nichts unternehmen, wird es eine spürbare De-Industrialisierung unseres Landes geben. [...] Dieses Mal haben wir es nicht mit einer normalen Rezession zu tun, sondern mit einer systemrele-

vanten Krise, die so groß ist und derart strukturverändernde Zerstörungskraft entwickelt, dass man sie nicht einfach laufen lassen kann. Wir wollen Industrieland bleiben, und wir merken jetzt, dass die ganzen Theorien der letzten Jahre ins Elend führen. [...]

Es geht darum, Unternehmen mit tragfähigen Geschäftsmodellen für eine bestimmte Zeit zu schützen, indem Kreditklemmen durch Liquiditätshilfen überbrückt werden. Denkbar ist auch, dass der Fonds vorübergehend Beteiligungen an gefährdeten Unternehmen erwirbt. [...] Ich will, dass der Fonds Unternehmen mit Schlüsselfunktionen für Volkswirtschaft und Arbeitsmarkt hilft, Kreditklemmen und Krisen zu überleben. Sonst brächen ganze volkswirtschaftliche Produktionsketten zusammen. Voraussetzung für jede Hilfe ist aber, dass die Unternehmen über ein robustes Geschäftsmodell verfügen, über ein starkes Management, und dass sie beschäftigungsrelevant sind.

SPIEGEL: Wer soll das überprüfen?

Rüttgers: [...] Der Fonds wird notleidende Firmen analysieren müssen und letztlich auch entscheiden, wem man hilft und wem nicht.“

In einem Leitartikel der *Financial Times Deutschland* ist hingegen von einem Paradigmenwechsel innerhalb der Union die Rede:

„Im Eiltempo hat sich die Union in den vergangenen Tagen von Grundsätzen getrennt, Tabus gebrochen und Prinzipien über Bord geworfen, dass vielen Konservativen der Atem stockt. Ob ‚Bad Bank‘ oder Riesenrettungsschirm – an allen Fronten marschieren CDU-Politiker Seit’ an Seit’ in eine neue Ära der Staatsintervention. Die Union ist nicht mehr wiederzuerkennen.“

<http://www.ftd.de/politik/deutschland/:Agenda-Der-Staat-bin-ich/461060.html>

Wolfgang Franz, Mitglied im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, kritisiert Rüttgers’ Überlegungen. Er warnt vor der Rückkehr des Sozialismus durch die Hintertür und verweist auf schlechte Erfahrungen mit staatlichen Hilfen:

„,Davon rate ich dringend ab. Wir haben den Sozialismus – in Ostdeutschland – schon hinter uns. Mit der Beteiligung des Staates an privaten Wirtschaftsunternehmen käme er durch die Hintertür zurück‘ [...]. Die Erfahrung mit dem pleitegegangenen Baukonzern Holzmann, den die frühere Bundesregierung vergeblich versucht habe zu retten, zeige, dass dies ohnehin nicht funktioniere.“

http://www.welt.de/welt_print/article3002417/Der-Traum-vom-allmaechtigen-Retter.html

Auch die Ökonomen Roland Döhrn und Christoph M. Schmidt raten von verschwendeten Milliarden ab, mit Verweis auf den begrenzten staatlichen Einfluss in der Wirtschaft. Vor allem aber sei der Staat eben nicht der bessere Unternehmer:

„Wenn die Bundesregierung Unternehmen direkt unterstützen soll, muss sie die Gründe für die Schieflage der betroffenen Firmen kennen. In der Realität weiß der Staat aber oft nicht, woran es konkret mangelt. [...]

Mit dem Deutschlandfonds oder ähnlichen Vorhaben würde jedoch eine neue Agentur oder Behörde geschaffen werden, die anstelle des Marktes erkennen soll, welche Geschäftsmodelle ‚solide‘ sind und welche Unternehmen über ein ‚starkes Management‘ verfügen. Der Wirtschaftsnobelpreisträger Friedrich August von Hayek kritisierte das als Anmaßung von Wissen. Denn wer soll besser über die Qualität von Unternehmen entscheiden können als aktive Marktteilnehmer?

Wenn die betroffenen Unternehmen in der Tat derart gut ‚aufgestellt‘ sind, dann werden sie bei funktionierenden Finanzmärkten auch Kredite erhalten. Ein Rettungsfonds für notlei-

dende Unternehmen aber steht unweigerlich unter politischem Druck, in zu vielen Fällen positive Entscheidungen für eine Rettung zu treffen.“

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,599900,00.html>

Teil des Konjunkturpakets II ist unter anderem die sogenannte „Abwrack-Prämie“ in Höhe von 2.500 Euro. Gewährt wird sie für die Verschrottung eines Autos, das neun Jahre oder älter ist, wenn „gleichzeitig ein umweltfreundlicher Neu- oder Jahreswagen ab Euro 4 gekauft und zugelassen wird.“

http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/2009/01/2009-01-13-konjunkturpaket-2-top7,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/2009-01-13-konjunkturpaket-2-top7

Das Paket muss aber noch den Gesetzgebungsprozess durchlaufen. Ob es in seiner jetzigen Form umgesetzt wird, entscheidet sich im Februar.

Schon länger zur Diskussion steht die Bitte des Opel-Managements um eine staatliche Bürgschaft in Höhe von einer Milliarde Euro. Käme der Staat dieser Bitte nach, würde jeder Arbeitsplatz bei Opel mit rund 40.000 Euro subventioniert.

http://www.focus.de/finanzen/boerse/finanzkrise/tid-12577/autoindustrie-was-wuerde-opel-mit-einer-milliarde-euro-machen_aid_349150.html

Laut Opel-Betriebsratschef Klaus Franz ist die Bürgschaft überlebensnotwendig: „Opel kann am Markt alleine nicht bestehen“.

<http://de.reuters.com/article/companiesNews/idDEBEE50B0IF20090112>

Die Regierung erwägt, der Bitte nachzukommen, entschieden ist aber noch nichts. Jürgen Rüttgers ließ bereits im November 2008 erkennen, dass der Staat dem angeschlagenen Automobilkonzern im Notfall unter die Arme greifen werde. Opel sei nicht selbst für seine gegenwärtige Lage verantwortlich. Vielmehr liege die Schuld bei der amerikanischen Muttergesellschaft GM:

„Wir sind bereit, Opel zu helfen“, sagte Rüttgers am Montag in Berlin. Damit sollen nicht nur Schwierigkeiten bei Opel verhindert werden, sondern auch ein ‚Schneeball-Effekt‘ bei den Zulieferbetrieben. Allerdings sei sicherzustellen, dass keine Bürgschaften ‚später in Amerika landen‘.“

<http://www.merkur-online.de/nachrichten/wirtschaft/ruettgers-wir-sind-bereit-opel-helfen-20465.html>

Wer letztendlich verantwortlich ist für die Lage von Opel, bleibt strittig. Volker Rieble beispielsweise sieht eine Teilschuld bei der deutschen Unternehmensleitung und den Arbeitnehmervertretern:

„Es ist schon bizarr, dass angesichts der massiven Probleme bei Opel niemand die Frage nach einer Mitverantwortung von Gewerkschaft und Betriebsrat stellt“, moniert Volker Rieble, Direktor des Zentrums für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Es sei zwar geschickt, mit Verweis auf General Motors alle Schuld auf das Management in den USA zu schieben. Berechtigt sei das aber nicht. „Auch bei Opel in Deutschland hat man gravierende Fehlentscheidungen getroffen. Und die Arbeitnehmervertretungen haben diese als Co-Manager begleitet und abgenickt“, so Rieble.“

http://www.focus.de/finanzen/boerse/finanzkrise/opel-verhaengnisvolle-kungelei_aid_349707.html

Laut Peer Steinbrück (SPD) sind die Unternehmen selbst schuld an ihrer Krise. Staatliche Hilfen lehnt der Finanzminister daher ab:

„Wer seine Defizite selbst zu verantworten hat, sollte nicht auf den Staat als Reparaturbetrieb bauen“, sagte der Finanzminister in der ‚Leipziger Volkszeitung‘ [...]. Der Staat wolle nicht das Risiko ‚einer Bittsteller-Prozession der Branchen‘ übernehmen.“

http://www.focus.de/finanzen/boerse/finanzkrise/tid-12577/autoindustrie-warum-sind-staatliche-hilfen-gefaehrlich_aid_349133.html

Wolfgang Meinig, Leiter der Forschungsstelle Automobilwirtschaft (FAW) der Universität Bamberg, macht neben den Herstellern auch die nun zur Hilfe gerufene Politik für die Branchenmisere verantwortlich. Staatliche Beihilfen – und damit auch eine Bürgschaft für Opel – lehnt Meinig mit der Begründung ab, sie widersprächen den Vorstellungen des deutschen Wirtschaftssystems:

„Meinig: Die Krise der Autobranche ist gewissermaßen hausgemacht unter Beteiligung der Politik – das predige ich seit dem Frühjahr. Zunächst einmal wissen die Verbraucher nicht, wie die KFZ-Steuer künftig aussehen wird und in den beteiligten Ministerien herrscht Untätigkeit. Der Schwätzer Gabriel kommt nicht voran, der Dummkopf Glos kommt nicht voran, sie lassen das einfach laufen – doch der Verbraucher will Sicherheit.

Die Zweifel der Autohalter werden zusätzlich dadurch genährt, dass die Industrie nicht die richtigen Fahrzeuge anbietet. [...]

tagesschau.de: Die Hersteller tragen also eine erhebliche Mitschuld an der Lage. Jetzt fordert Opel milliardenschwere Staatsbürgschaften. Sollte der Staat für Probleme aufkommen, die von den Unternehmen zu großen Teilen selbst verschuldet worden sind?

Meinig: Das ist in unserem Wirtschaftssystem nicht die Aufgabe des Staates. Es kann nicht angehen, dass die Unternehmen Milliardengewinne machen, und nachdem jetzt ein paar Jahre Verluste produziert wurden, bittet man den Staat um Hilfe. Opel musste in der Vergangenheit aufgrund von Verträgen, die der Mutterkonzern GM formuliert hat, Milliarden Dollar an das Unternehmen in die USA schicken, weil das Geld dort gebraucht wurde. Deshalb gab es keine Rücklagen. Das ist nicht die gewollte Systematik unseres Wirtschaftssystems, dass Gewinne privatisiert werden und Verluste sozialisiert werden. Das kann nicht sein.“

<http://www.tagesschau.de/wirtschaft/autoindustrie118.html>

Selbst wenn staatliche Gelder für Opel bereitgestellt würden, ist es unklar, ob der deutsche Autobauer nach einer möglichen Insolvenz von General Motors überhaupt noch zu retten wäre. Für Marktforscher Gunnar Gaedke hängt die Zukunft von Opel vom Willen der politischen Entscheidungsträger ab. Gleichwohl bevorzugt er den Markt als Regulativ:

„Opel bräuchte dann in jedem Fall Kreditgarantien des Staates. Unklar ist aber, wie viel Geld GM Europa insgesamt bräuchte und ob sie selbst mit Finanzspritzen eine Überlebenschance hätten. So hart wie es ist, das Thema sollte man lieber dem Markt als der Politik überlassen.“

<http://www.ftd.de/unternehmen/autoindustrie/:Kampf-ums-%DCberleben-Opel-plant-Zukunft-ohne-General-Motors/451662.html>

Für den Vorrang des Marktes plädiert auch Kai Carstensen, Konjunkturchef des Münchener Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung:

„Ein Eingreifen des Staats bei Opel widerspricht – auch wenn es noch so gut gemeint ist – den fundamentalen Grundsätzen der Marktwirtschaft.“ Dies gelte umso mehr, weil Opel nicht unverschuldet in die Krise geraten sei. „Das Unternehmen leidet wie die ganze Branche unter Absatzeinbrüchen, die zwar durch die Finanzkrise verstärkt, aber auch durch Missmanage-

ment und falsche Produktpolitik verursacht wurden‘, so der Ökonom. ‚Gewährt man einem solchen Konzernen staatliche Hilfen, schafft das nicht unbedingt Anreize beim Management, auf eine Kurskorrektur hinzuarbeiten.‘ [...]

Carstensen plädiert daher für marktkonforme Lösungen ohne Staatsbeteiligung. ‚Die Welt kann durchaus ohne den Fortbestand von Opel leben, auch wenn dies Arbeitsplätze kostet.‘ “

http://www.focus.de/finanzen/boerse/finanzkrise/tid-12577/autoindustrie-darf-man-opel-sterben-lassen_aid_349091.html

Analyst Jürgen Pieper betont die wettbewerbsverzerrende Wirkung einer möglichen Bürgschaft für Opel: ‚Ein Auto, das Opel verkauft, kann VW diesem Kunden eben nicht mehr verkaufen.‘“

<http://www.ftd.de/unternehmen/autoindustrie/:Kampf-ums-%DCberleben-Opel-plant-Zukunft-ohne-General-Motors/451662.html>

Opel ist aber nicht das einzige Unternehmen, das von der Krise betroffen ist. Laut Automobil-Experte Meinig besteht daher die Gefahr einer Subventionsspirale:

‚Man kann den Zulieferern und Händlern aus politischen Gründen staatliche Leistungen eigentlich nicht verweigern, wenn den großen Konzernen geholfen wird – man will schließlich eine Wahl gewinnen.‘“

<http://www.tagesschau.de/wirtschaft/autoindustrie118.html>

Dessen ungeachtet stellt sich die Frage, ob das Geld aus der deutschen Staatskasse wirklich bei Opel ankäme oder bei einer Insolvenz von GM letztlich nach Detroit abflösse. Letzteres müsse nach Ansicht von Professor Morrison nicht der Fall sein. Unklar ist aber auch, ob Opel losgelöst von GM überhaupt noch lebensfähig wäre:

‚*FOCUS Online*: Zurück zur Frage der Tochterunternehmen. Könnte sich Opel selbst aus dem Konzern herauskaufen?‘

Morrison: Oh ja. Ein Konkursverfahren von GM wäre unabhängig von den Tochterunternehmen. Sie sind separate Gesellschaften mit einem Eigenleben, auf das der Konkurs der Muttergesellschaft nicht unbedingt einen Einfluss hat. Es ist sogar sehr weit verbreitet, dass Konzernmütter in den Konkurs gehen, ohne dass die Töchter ins Konkursverfahren eintreten – nehmen Sie nur die Lehman Brothers, beispielsweise, wo die Holding zuerst in den Konkurs ging, andere Teile hingegen gar nicht. Aber ich vermute, wenn GM Konkurs anmelden müsste, würde es Opel verkaufen.

FOCUS Online: Und der Käufer könnte sogar Opel selbst sein?

Morrison: Das könnte jeder sein. Aber der Verkauf müsste vor einem US-Konkursgericht verhandelt werden, und der Konkursrichter müsste dem Verkauf zustimmen. [...]

FOCUS Online: Unter welchen Umständen könnte der GM-Konkurs denn Opel in den Abgrund reißen?

Morrison: Das könnte passieren, falls Opel irgendwelche Bürgschaften für GM übernommen hat. Es ist nicht unüblich, dass Bankkredite für die Muttergesellschaft durch Bürgschaften der Töchter abgesichert werden. Selbst wenn so eine Tochter dann im Prinzip eine eigenständige Firma wäre, wäre ihr finanzielles Geschick dennoch an GM gebunden.

FOCUS Online: Und was würde in so einem Fall mit einer deutschen Regierungsbürgschaft für Opel geschehen? Müsste die dann an GM ‚durchgereicht‘ werden?

Morrison: Das könnte sein, aber das kommt darauf an, wie die Kreditverträge abgefasst sind. Es wäre möglich, dass eine deutsche Bank Geld an Opel verleiht und wenigstens eine Zweckbindung für das Geld festschreiben kann. Und selbst wenn es keine Zweckbindung gäbe, dann würde eine deutsche Bank doch zumindest darauf bestehen, dass das Opel-Anlagevermögen als Sicherheitsleistung eingebracht wird. Es gibt viele Wege, wie man verhindern kann, dass Geld, das an Opel verliehen wird, direkt an GM weiterfließt – aber das ist Sache der Banken.“

http://www.focus.de/finanzen/boerse/finanzkrise/general-motors-die-usa-duerfen-kein-zombie-unternehmen-retten_aid_350790.html

Anders als Morrison sieht Wirtschaftsanwalt Stefan Reinhart eine reelle Gefahr darin, dass deutsche Finanzhilfen in die USA abfließen:

„Eine Bürgschaft kann grundsätzlich nur die Zahlungsunfähigkeit eines Unternehmens verhindern. Auf die Frage der Überschuldung hat eine Bürgschaft keine Auswirkungen. Soweit bei Opel daher tatsächlich Forderungen in Milliardenhöhe gegen die Konzernmutter bestünden, die im Falle einer Insolvenz wertberichtigt werden müssen, hängt von der dann notwendig werdenden Wertberichtigung ab, ob eine Überschuldung eintritt. Soweit die notwendige Wertberichtigung zu einer Überschuldung bei Opel führen würde, käme derzeit die Bürgschaft der Bundesregierung einer Wette über die Insolvenz der Muttergesellschaft gleich. Denn bei einer Insolvenz der GM träte dann zwangsläufig Überschuldung ein mit der Folge, dass Opel einen Insolvenzantrag stellen müsste, so dass damit auch der Bürgschaftsfall eintreten würde. Geht GM insolvent, wäre das Geld also weg.“

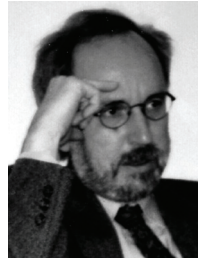
<http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/buergschaft-fuer-opel-ist-hilfe-fuer-gm;2090933>

Die Diskussion ist dynamisch. In den USA wird bereits über weitere Hilfszahlungen für die Automobilindustrie debattiert. Die Lobbyisten bearbeiten Washington weiter. Sie rufen nach zusätzlichen Geldern.

Auch in Deutschland ist ein Ende der Diskussion über staatliche Hilfgelder für die Wirtschaft nicht abzusehen. Während die politischen Entscheidungsträger in Berlin ein Rettungspaket nach dem anderen erwägen, weitet sich das Netz der Subventionsforderungen immer weiter aus. Eine zusätzliche Probe für das Durchhaltevermögen der Politik ist zweifelsohne der parteipolitische Konkurrenzkampf im „Superwahljahr 2009“ – wer Wahlen gewinnen will, wird staatliche Beihilfen ernsthaft in Erwägung ziehen.

Der Streit um die Pendlerpauschale

Heiner Adamski



Heiner Adamski

Das Bundesverfassungsgericht hat Ende 2008 eine Entscheidung zu den verfassungsrechtlich und politisch strittigen Auseinandersetzungen um die so genannte Pendlerpauschale verkündet. Mit dieser Pauschale – die steuerrechtlich korrekt „Entfernungspauschale“ heißt – werden im deutschen Einkommensteuerrecht Kosten für die Fahrten vom Wohnort zum Arbeitsplatz pauschaliert. Die Pauschale bietet Arbeitnehmern die Möglichkeit, das steuerpflichtige Einkommen unabhängig von den tatsächlich anfallenden Verkehrskosten und unabhängig von der Art der Verkehrsteilnahme (Fußwege bzw. private Fahrzeuge oder öffentliche Verkehrsmittel) zu mindern und durch die dann geringere Steuerbelastung ein (etwas) höheres verfügbares Einkommen zu erzielen. Selbstständige können bei der Nutzung eines zum Betriebsvermögen gehörenden Fahrzeugs eine Pendlerpauschale als Betriebsausgabe geltend machen. Eine derartige Möglichkeit zur Minderung des steuerpflichtigen Einkommens wird so begründet: Der Staat besteuert Arbeitseinkommen; es erscheint dann als „billig und gerecht“, Aufwendungen für die Fahrten zum Arbeitsplatz von dem dort erarbeiteten steuerpflichtigen Einkommen abzuziehen und damit das steuerpflichtige Einkommen niedriger anzusetzen. Es gibt aber auch Argumente gegen eine solche Regelung. Ein wichtiger politischer Punkt ist dabei das Verständnis von Wohnverhältnissen als Privatangelegenheit. Hier stellt sich dann die Frage: Warum soll der Staat steuerliche Vergünstigungen den Arbeitnehmern gewähren, die mehr oder weniger freiwillig einen Wohnort wählen, der weit oder gar sehr weit von ihrem Arbeitsplatz entfernt ist und die dadurch hohe Fahrtkosten haben? Bei einer grundsätzlichen Betrachtung stellen sich diese Fragen: Umfasst die steuerrechtlich relevante Arbeit auch Aufwendungen bis zum Erreichen des Arbeitsplatzes? Oder beginnt die steuerrechtlich relevante Arbeit – bildlich gesprochen – erst „hinter dem Werkstor“ und ist damit der Aufwand „vor dem Werkstor“ der Privatsphäre zuzuordnen? Diese Position wird „Werkstorprinzip“ genannt. Im angelsächsischen Rechtsbereich (USA, Kanada, Großbritannien und Irland) sowie in einigen weiteren europäischen Ländern gilt dieses Prinzip. Die meisten EU-Länder berücksichtigen aber steuerrechtlich in unterschiedlicher Weise die Verkehrskosten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz.

Anlass für die Auseinandersetzungen um die Pendlerpauschale war ihre Abschaffung und Ersetzung durch das Werkstorprinzip im Rahmen einer Steuerreform im Jahre 2006. Die von der CDU/CSU und SPD getragene Bundesregierung und besonders der sozialdemokratische Bundesfinanzminister wollten damit angesichts der hohen Staatsverschuldung und der Haushaltsprobleme zu Mehreinnahmen von ca. zweieinhalb Milliarden Euro kommen und so die Haushaltssanierung erleichtern. In der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht hat der Finanzminister gerade diesen Punkt vehement vertreten. Der Vizepräsident des Gerichts reagierte darauf u.a. mit der Bitte um „rhetorische Abrüstung“. Einigkeit gab es in den Regierungsparteien aber nicht. Die CSU hat im bayerischen Wahlkampf die Forderung nach Wiedereinführung der Pendlerpauschale gestellt. Die CDU-Vorsitzende und Bundeskanzlerin hat der Schwesterpartei nicht nachgegeben. Der hessische Ministerpräsident (CDU) hat die Position des Bundesfinanzministers (SPD) vertreten. Die aber wurde wiederum in vielen SPD-Landesverbänden abgelehnt. Die Oppositionsparteien waren ebenfalls gegen die Abschaffung der Pendlerpauschale bzw. haben sie – wie auch einige Vertreter der Regierungsparteien – für verfassungswidrig gehalten.

I. Die Entwicklung der steuerrechtlichen Bestimmungen

Steuerliche Abzugsmöglichkeiten von Fahrtkosten zwischen Wohnort und Arbeit wurden erstmals in dem Einkommensteuergesetz (EStG) von 1920 geschaffen. Als abzugsfähig wurden bei einem normalen Arbeitnehmer im Regelfall die Kosten der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel angesehen. Mitte der 1950er Jahre wurden dann im Zusammenhang der Motorisierung durch die Rechtsprechung (Bundesfinanzhof) auch PKW-Kosten als abzugsfähig anerkannt. Bei der Benutzung eines eigenen Fahrzeugs konnte ein Pauschalabzug (maximal 40 Kilometer) angerechnet werden. Von 1971 bis 2001 konnten Aufwendungen mit unterschiedlich hohen Beträgen pro Kilometer abgezogen und Aufwendungen für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in voller (tatsächlicher) Höhe geltend gemacht werden. 2001 wurde mit § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 des Einkommensteuergesetzes eine verkehrsmittelunabhängige Pauschale eingeführt. Kosten für Fahrten zur Arbeitsstelle waren als steuermindernde Werbungskosten zugelassen. Bei der Berechnung dieser Pauschale waren bzw. sind nur die Tage zu berücksichtigen, an denen der Weg zwischen Wohnort und Arbeitsstätte tatsächlich zurückgelegt wird. Dabei wird die Pauschale für jeden Arbeitstag nur einmal angesetzt. Zusätzliche Fahrten etwa wegen einer mehrstündigen Unterbrechung der Arbeitszeit haben also keine Bedeutung. Es werden auch nur die vollen Kilometer der einfachen Entfernung berücksichtigt (mit diesen sog. Entfernungskilometern sind Hin- und Rückfahrt abgegolten). Angefangene Kilometer der Fahrtstrecke werden nicht berücksichtigt. Die Höhe der Pauschale pro Entfernungskilometer wurde mehrfach geändert. 2004 wurde sie auf 30 Cent gesetzt. Höchstgrenze der Anrechnung sind 4.500 Euro im Kalenderjahr. Bei Nutzung eines eigenen oder eines zur Nutzung überlassenen Kraftwagens kann aber ein höherer Betrag geltend gemacht werden.

Diese Regelung wurde dann 2007 durch § 9 Abs. 2 EStG geändert (Einführung des Werkstorprinzips). Danach wird nur die Arbeitsstätte der Berufssphäre zugeordnet. Das Wohnen und die Wege von und zur Arbeit werden dem steuerlich unerheblichen Privatbereich zugerechnet. Für Pendler mit weiten Wegen zur Arbeit sollten aber die Kosten für Entfernungen über 20 km „wie Werbungskosten“ abgezogen werden können. Die einschlägigen Vorschriften des Einkommensteuergesetzes in der Fassung des Steueränderungsgesetzes 2007 haben diesen Wortlaut:

§ 9 Werbungskosten

(1) Werbungskosten sind Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen. Sie sind bei der Einkunftsart abzuziehen, bei der sie erwachsen sind. Werbungskosten sind auch (...)

5. notwendige Mehraufwendungen, die einem Arbeitnehmer wegen einer aus beruflichem Anlass begründeten doppelten Haushaltsführung entstehen, und zwar unabhängig davon, aus welchen Gründen die doppelte Haushaltsführung beibehalten wird. Eine doppelte Haushaltsführung liegt nur vor, wenn der Arbeitnehmer außerhalb des Ortes, in dem er einen eigenen Hausstand unterhält, beschäftigt ist und auch am Beschäftigungsort wohnt. (...)

(2) Keine Werbungskosten sind die Aufwendungen des Arbeitnehmers für die Wege zwischen Wohnung und regelmäßiger Arbeitsstätte und für Familienheimfahrten. Zur Abgeltung erhöhter Aufwendungen für die Wege zwischen Wohnung und regelmäßiger Arbeitsstätte ist ab dem 21. Entfernungskilometer für jeden Arbeitstag, an dem der Arbeitnehmer die Arbeitsstätte aufsucht, für jeden vollen Kilometer der Entfernung eine Entfernungspauschale von 0,30 Euro wie Werbungskosten anzusetzen, höchstens jedoch 4.500 Euro im Kalenderjahr; ein höherer Betrag als 4.500 Euro ist anzusetzen, soweit der Arbeitnehmer einen eigenen oder ihm zur Nutzung überlassenen Kraftwagen benutzt. Die Entfernungspauschale gilt nicht für Flugstrecken und Strecken mit steuerfreier Sammelbeförderung nach § 3 Nr. 32; in diesen Fällen sind Aufwendungen des Arbeitnehmers wie Werbungskosten anzusetzen, bei Sammelbeförderung der auf Strecken ab dem 21. Entfernungskilometer entfallende Teil. Für die Bestimmung der Entfernung ist die kürzeste Straßenverbindung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte maßgebend; eine andere als die kürzeste Straßenverbindung kann zugrunde gelegt werden, wenn diese offensichtlich verkehrsgünstiger ist und vom Arbeitnehmer regelmäßig für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte benutzt wird. Nach § 8 Abs. 3 steuerfreie Sachbezüge für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mindern den nach Satz 2 abziehbaren Betrag; ist der Arbeitgeber selbst der Verkehrsträger, ist der Preis anzusetzen, den ein dritter Arbeitgeber an den Verkehrsträger zu entrichten hätte. Hat ein Arbeitnehmer mehrere Wohnungen, so sind die Wege von einer Wohnung, die nicht der Arbeitsstätte am nächsten liegt, nur zu berücksichtigen, wenn sie den Mittelpunkt der Lebensinteressen des Arbeitnehmers bildet und nicht nur gelegentlich aufgesucht wird. Aufwendungen für die Wege vom Beschäftigungsort

zum Ort des eigenen Hausstands und zurück (Familienheimfahrten) können jeweils nur für eine Familienheimfahrt wöchentlich wie Werbungskosten abgezogen werden. Zur Abgeltung der Aufwendungen für eine Familienheimfahrt ist eine Entfernungspauschale von 0,30 Euro für jeden vollen Kilometer der Entfernung zwischen dem Ort des eigenen Hausstands und dem Beschäftigungsort anzusetzen; die Sätze 3 bis 5 sind entsprechend anzuwenden. Aufwendungen für Familienheimfahrten mit einem dem Steuerpflichtigen im Rahmen einer Einkunftsart überlassenen Kraftfahrzeug werden nicht berücksichtigt. Durch die Entfernungspauschalen sind sämtliche Aufwendungen abgegolten, die durch die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und durch die Familienheimfahrten veranlasst sind. Behinderte Menschen,

1. deren Grad der Behinderung mindestens 70 beträgt,
2. deren Grad der Behinderung von weniger als 70, aber mindestens 50 beträgt und die in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt sind, können an Stelle der Entfernungspauschalen die tatsächlichen Aufwendungen für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und für die Familienheimfahrten ansetzen. Die Voraussetzungen der Nummern 1 und 2 sind durch amtliche Unterlagen nachzuweisen.

(3) Absatz 1 Satz 3 Nr. 5 und Absatz 2 gelten bei den Einkunftsarten im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 bis 7 entsprechend. (...)

§ 52 Anwendungsvorschriften

(1) Diese Fassung des Gesetzes ist, soweit in den folgenden Absätzen nichts anderes bestimmt ist, erstmals für den Veranlagungszeitraum 2007 anzuwenden. Beim Steuerabzug vom Arbeitslohn gilt Satz 1 mit der Maßgabe, dass diese Fassung erstmals auf den laufenden Arbeitslohn anzuwenden ist, der für einen nach dem 31. Dezember 2006 endenden Lohnzahlungszeitraum gezahlt wird, und auf sonstige Bezüge, die nach dem 31. Dezember 2006 zufließen. (...)

II. Der verfassungsrechtliche Streitpunkt

In steuerrechtlichen Verfahren haben in mehreren Bundesländern Finanzgerichte darauf hingewiesen, dass Fahrten zum Arbeitsplatz – wenn auch mit wechselnden Regelungen – seit mehr als 80 Jahren als notwendige Ausgaben steuerlich anerkannt worden sind und dass das Bundesverfassungsgericht 2002 von einer Grundentscheidung des deutschen Einkommensteuerrechts gesprochen hat: die steuerrechtlich erhebliche Berufssphäre beginnt danach nicht erst „am Werkstor“. Finanzgerichte haben auch die Auffassung vertreten, dass Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz zur Erzielung von Einkünften notwendig seien und dass der Arbeitnehmer sich diesen Aufwendungen nicht entziehen könne. In der Kürzung der Pendlerpauschale wurde ein Widerspruch zu dem Prinzip der „Besteuerung nach Leistungsfähigkeit“ gesehen. Das Finanzgericht Niedersachsen und das Finanz-

gericht Saarland haben die Neuregelung zur Entfernungspauschale als unvereinbar mit dem Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 GG) und dem Gleichheitsgebot (Art. 3 GG) beurteilt und die zu entscheidenden Fälle dem Bundesverfassungsgericht im Wege der konkreten Normenkontrolle (Art. 100 GG) zur Prüfung vorgelegt. Der Bundesfinanzhof (BFH) hat 2007 in einem Beschluss festgestellt, dass „ernstlich zweifelhaft (ist), ob das ab 2007 geltende Abzugsverbot des § 9 Abs. 2 EStG betreffend Aufwendungen für Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte verfassungsgemäß ist.“ Er hält die Neuregelung mit dem Grundgesetz insoweit für unvereinbar, als danach Aufwendungen des Arbeitnehmers für seine Wege zwischen Wohnung und regelmäßiger Arbeitsstätte keine Werbungskosten sind, welche das zu versteuernde Einkommen mindern. Der BFH hat sich mit zwei Aussetzungs- und Vorlagebeschlüssen ebenfalls an das Bundesverfassungsgericht gewandt.

III. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden (1):

1. § 9 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 des Einkommensteuergesetzes in der seit Inkrafttreten des Steueränderungsgesetzes 2007 vom 19. Juli 2006 (Bundesgesetzblatt I Seite 1652) geltenden Fassung ist mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.

2. Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung ist § 9 Absatz 2 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes im Wege vorläufiger Steuerfestsetzung (§ 165 Abgabenordnung) sowie entsprechend im Lohnsteuerverfahren, hinsichtlich der Einkommensteuervorauszahlungen und in sonstigen Verfahren, in denen das zu versteuernde Einkommen zu bestimmen ist, mit der Maßgabe anzuwenden, dass die tatbestandliche Beschränkung auf „erhöhte“ Aufwendungen „ab dem 21. Entfernungskilometer“ entfällt.

Der Entscheidung liegen nach einer Erklärung des BVerfG (2) im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

1. Der allgemeine Gleichheitssatz des Grundgesetzes verlangt vom Einkommensteuergesetzgeber eine an der finanziellen Leistungsfähigkeit ausgerichtete hinreichend folgerichtige Ausgestaltung seiner Belastungsentscheidungen. Nach dem geltenden Einkommensteuerrecht wird die finanzielle Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen grundsätzlich nach der Höhe seines jährlichen Nettoeinkommens bemessen, d.h., nach der Höhe der Einnahmen abzüglich beruflich bzw. betrieblich veranlasseter Aufwendungen (sog. objektives Nettoprinzip) sowie abzüglich weiterer, nicht beruflich, sondern privat veranlasseter Aufwendungen, insbesondere abzüglich der Aufwendungen für das Existenzminimum des Steuerpflichtigen und seiner unterhaltsberechtigten Familienangehörigen (sog. subjektives Nettoprinzip). Entscheidend für die steuermindernde Abzugsfähigkeit von Aufwendungen ist danach grundsätzlich deren jeweiliger Veranlassungszusammenhang.

Die Einführung des sog. Werkstorprinzips, nach dem nicht die berufliche oder private Veranlassung von Aufwendungen, sondern allein die räumliche Entfernung einer kostenverursachenden Fahrt zum Arbeitsplatz entscheidend für Abzugsfähigkeit oder Nichtabzugsfähigkeit der Kosten ist, stellt eine singuläre Ausnahme innerhalb des geltenden Einkommensteuerrechts dar. Sie ist am Maßstab folgerichtiger Ausgestaltung einer Besteuerung nach dem Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Das Erfordernis folgerichtiger Ausgestaltung der einkommensteuerrechtlichen Belastungsentscheidungen verlangt, dass Ausnahmen von den das einfache geltende Recht beherrschenden Prinzipien hinreichend begründet sind. Als solche hinreichenden Gründe sind nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele sowie Typisierungs- und Vereinfachungserfordernisse anerkannt, nicht jedoch der rein fiskalische Zweck staatlicher Einnahmenerhöhung. Hieran hält der Zweite Senat vorliegend fest. Der Neuregelung fehlt danach eine hinreichende sachliche Begründung für die Abkehr vom Veranlassungsprinzip bei der Abgrenzung der einkommensteuerrechtlichen Bemessungsgrundlage (2.). Der Gesetzgeber ist von den Anforderungen an einkommensteuerrechtliche Folgerichtigkeit auch nicht mit Blick auf die Möglichkeiten eines verfassungskonformen „Systemwechsels“ oder einer neuen „Zuordnungsentscheidung“ befreit (3.).

2. Das im Gesetzgebungsverfahren fast ausschließlich angeführte Ziel der Haushaltskonsolidierung kann trotz aller auch verfassungsrechtlichen Dringlichkeit für sich genommen die Neuregelung nicht rechtfertigen, denn es geht bei der Abgrenzung der steuerlichen Bemessungsgrundlage um die gerechte Verteilung von Steuerlasten. Hierfür kann die staatliche Einnahmenvermehrung jedoch kein Richtmaß bieten, denn diesem Ziel dient jede, auch eine willkürliche Mehrbelastung.

Förderungs- und Lenkungsziele sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann als Rechtfertigungsgrund für eine Steuerbelastung geeignet, wenn sie von erkennbaren Entscheidungen des Gesetzgebers getragen sind. Zwar wird eine Abschaffung der „Pendlerpauschale“ von namhaften Vertretern der Wirtschafts- und Finanzwissenschaften im Interesse steuerlicher Anreize zu gesamtwirtschaftlich effizientem Verhalten der Steuerpflichtigen gefordert; der Gesetzgeber hat sich jedoch solche Ziele ausweislich der Materialien zum Gesetzgebungsverfahren zu keinem Zeitpunkt zu eigen gemacht, so dass schon aus diesem Grund eine derartige Rechtfertigung ausscheidet.

Auch Typisierungs- und Vereinfachungszwecke liefern keine tragfähige Begründung. Zwar ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass es sich bei den Fahrtkosten um – privat und beruflich – „gemischt“ veranlasste Aufwendungen handelt, für deren angemessene einkommensteuerrechtliche Bewertung und Einordnung erhebliche Typisierungs- und Vereinfachungsspielräume eröffnet sind. Es handelt sich bei der Neuregelung jedoch nicht um eine typisierende Bewertung und Erfassung des unterschiedlichen Gewichts der privaten und beruflichen Anteile an der Kostenveranlassung, sondern um eine ausschließlich quantitativ am Ergebnis eines erhöhten Steueraufkommens orientierte Tatbestandsabgrenzung. Die zusätzliche

Belastung durch Wegekosten für Entfernungen bis zu 20 km kann mangels einer korrespondierenden Abstimmung der Höhe des allgemeinen Arbeitnehmer-Pauschbetrags auch nicht unter Hinweis auf diesen allgemeinen Pauschbetrag „hinwegtypisiert“ werden.

3. Schließlich fehlt es auch an einem den Gesetzgeber „befreienden“ grundlegenden Systemwechsel oder einer neuen Zuordnungsentscheidung. Die dem Steuergesetzgeber zustehende Gestaltungsfreiheit umfasst zwar von Verfassungs wegen auch die Befugnis, neue Regeln ohne Bindung durch Grundsätze der Folgerichtigkeit an frühere Grundentscheidungen einzuführen. Einen zulässigen Systemwechsel kann es jedoch ohne ein Mindestmaß an neuer Systemorientierung nicht geben. Anderenfalls ließe sich jedwede Ausnahmeregelung als (Anfang einer) Neukonzeption deklarieren. Die neuen Bestimmungen zur räumlichen Abgrenzung abzugsfähiger Wegekosten lassen eine Orientierung an einer – etwa nach und nach zu verwirklichenden – neuen Grundkonzeption nicht erkennen. Der generelle Ausschluss der Wegeaufwendungen aus dem Tatbestand der Werbungskosten und die gleichzeitige Anordnung, die Kosten für Wege ab 21 km „wie“ Werbungskosten zu behandeln und für diese eine aufwandsunabhängige Entfernungspauschale anzusetzen, ist durch eine widersprüchliche Verbindung und Verschränkung unterschiedlicher Regelungsgehalte und Regelungsziele gekennzeichnet und beruht nicht auf einer übergreifenden Konzeption: Insbesondere lässt sich die praktische Aufrechterhaltung der vorangehenden Rechtslage für Wege ab 21 km mangels plausibler Härtekriterien als Härtefallregelung nicht rechtfertigen, und die aufwandsunabhängige Pauschale wirkt, wie die frühere unbeschränkte Entfernungspauschale, in den Fällen fehlenden oder geringeren Aufwands wegen kostenfreier oder -günstiger Transportmöglichkeiten als Subvention zur Förderung verkehrs- und umweltpolitischer Ziele. Diesen Zielen aber widerspricht der Einsatz der Pauschale als Härteregelung, denn so werden gerade Wahl und Aufrechterhaltung längerer Wegstrecken und damit die Entscheidung für verkehrs- und umweltpolitisch weniger erwünschtes Verhalten belohnt, während die Entscheidung für nahes Wohnen am „Werkstor“ zielwidrig benachteiligt wird.

IV. Kommentar

Das Bundesverfassungsgericht hat die Kürzung der Pendlerpauschale für unwirksam erklärt und damit die seit 2007 geltende Änderung und Begrenzung der abziehbaren Werbungskosten verworfen. Die Entscheidung bedeutet praktisch, dass rückwirkend ab 2007 wieder die alte Pendlerpauschale gilt. Der normale Arbeitnehmer – dessen Arbeitseinkommen vom Finanzamt auf den Cent genau besteuert wird – kann sich über diese Entscheidung „freuen“. Er kann aber auch die Frage stellen, was der tiefere Sinn einer Steuergesetzgebung ist, die – wie am Beispiel § 9 Einkommensteuergesetz in Ansätzen sichtbar – schon bei der Regelung eher einfacher Sachverhalte schwer verständlich oder gar unverständlich kompliziert ist. Er kann auch die Frage stellen, wie es zu erklären ist, dass Fachjuristen im Bundesfinanzministerium Gesetze produzieren, die vom Bun-

desverfassungsgericht nicht akzeptiert werden. Der normale Arbeitnehmer wird auch die Frage stellen, was es bedeutet, wenn das Bundesfinanzministerium Anfang Februar 2009 die Finanzbehörden anweist, die Rückerstattung der Pendlerpauschale mit einem Vorläufigkeitsvermerk zu versehen. Dies führt doch in einer ohnehin verwirrenden Lage noch zu zusätzlicher Irritation. Das Ministerium hält es aber für unabdingbar, die Steuerbescheide vorläufig zu erlassen – und damit wird schon ein weiteres Problem sichtbar: Das Bundesverfassungsgericht hat der Bundesregierung nicht die grundsätzliche Neuregelung der Kilometergeldregelung untersagt. Es hat nur bestimmt, dass eine neue Regelung in sich konsistent und auch für Härtefälle gerüstet sein muss. Insofern kann erwartet werden, dass es 2010 zu einer Kürzung der abziehbaren Fahrtkosten oder einer anderen Änderung kommt. Eine Neuregelung der Pendlerpauschale wird dann evtl. besser begründet und dadurch verfassungsrechtlich sicherer sein. Eine Garantie *dafür* gibt es aber nicht. Gewiss ist jedoch dies: Für das Bundesfinanzministerium ist lt. Aussagen auf den amtlichen Internetseiten Klarheit und Steuergerechtigkeit das Ziel der Politik. Die Bürgerinnen und Bürger werden das sofort glauben. Regierungsstellen sowie Steuerberater und Wirtschaftsprüfer und nicht zuletzt Vermögens- und Anlageberater diverser Banken werden ihre Beiträge zur Erreichung dieser Ziele leisten.

Der normale Bürger wird – so er die politischen Entwicklungen aufmerksam beobachtet – auch den Eindruck haben, dass die Auseinandersetzungen um die Pendlerpauschale teilweise bizarre Züge hatten und dass die Entwicklungen aus heutiger Sicht die Relativität politischer Konflikte auf geradezu groteske Weise deutlich machen. Es wurde mit dramatischen Hinweisen auf die hohe Staatsverschuldung und die Haushaltslage um zweieinhalb Milliarden Euro höhere Steuereinnahmen gestritten. Dann spülte die durch schier grenzenlose Geldgier vieler TOP-Manager sowie Anleger und Anlageberater und die durch ungeheuerliches Versagen vieler Ökonomen/Banker entstandene internationale Finanzkrise die Argumente vom Tisch: In großer zeitlicher Nähe zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurden von der Bundesregierung ein „Rettungsschirm“ für Banken in Höhe von 500 Milliarden Euro sowie ein Konjunkturpaket I über 32 und ein Konjunkturpaket II über 50 Milliarden Euro „aufgelegt“. Diese Maßnahmen haben mit der Abschaffung der Pendlerpauschale nichts zu tun. Aber: Der normale Arbeitnehmer – dem die Steuern auf den Cent genau abgerechnet werden und der den Euro zweimal umdrehen muss – nimmt Berichte über die penible Rechtsprechung zur Pendlerpauschale sowie die sich überschlagenden Berichte zur Finanzkrise und im Übrigen auch noch Berichte über Steuerhinterziehungen von Großverdienern gleichzeitig wahr.

Auf die politisch kontroversen Diskussionen zur Pendlerpauschale geht das Bundesverfassungsgericht nur am Rande ein. Die Klärung dieser Fragen ist ja auch nicht seine Aufgabe. Die Bürger und Politiker sollten sie aber im Blick auf künftige Regelungen stellen. Dabei muss gesehen werden, dass staatlicherseits etwa über die Agenturen für Arbeit bei der Wahl des Arbeitsplatzes mehr und mehr Flexibilität erwartet wird. Es muss gesehen werden, dass die Lockerung des Arbeitsrechts zu Arbeitsvertragsbefristungen und Leiharbeit führt. Schließlich ist auch dies zu bedenken: Staatliche Planungen zu Gewerbegebieten nehmen auf die Familienbedürfnisse oft nicht die wünschenswerte Rücksicht. Das

alles führt zu höheren Kosten für Fahrten zwischen Wohnorten und Arbeitsplätzen. Die Möglichkeit der Anrechnung dieser Kosten kann für den Arbeitsmarkt förderlich sein. Und schließlich kann durch eine Möglichkeit der Anrechnung von Fahrtkosten auch ein – wenn auch kleiner – Beitrag zur Förderung des Familienlebens erreicht werden. Andererseits verdienen diese Punkte Beachtung: Eine Pendlerpauschale kann den Effekt der Förderung der Trennung von Wohn- und Arbeitsbereichen haben (Wohnen „im Grünen“ und Arbeiten in der Stadt). Sie kann zu einer Verschärfung der Verkehrsprobleme in Ballungsräumen und zur Verödung der Innenstädte beitragen und zu einer Zersiedelungsprämie werden. Die Pendlerpauschale kann auch als Benachteiligung der Arbeitnehmer gesehen werden, die einen Wohnort in der Nähe des Arbeitsplatzes beziehen und dort oft hohe Mietkosten haben. Diese Kosten können sie ja steuerlich nicht absetzen. In ökonomischer Sicht kann sogar die Frage gestellt werden, ob weite Arbeitswege extra besteuert werden sollten, weil sie erhöhten Fahraufwand und damit soziale Kosten verursachen und weil sie – da in den Fahrzeiten nicht gearbeitet wird – nichts zum volkswirtschaftlichen Wohlstand beitragen. Eine empirisch verlässliche Klärung dieser Probleme ist aber kaum möglich. Die Wirklichkeit ist zu widersprüchlich.

Anmerkungen

- 1 BVerfG, 2 BvL 1/07 vom 9.12.2008
- 2 Pressemitteilung Nr. 103/2008 vom 9. Dezember 2008 (hier in Teilen abgedruckt).

Urbanisierung und städtische Entwicklung



Friedrich Lenger

Stadt-Geschichten

Deutschland, Europa
und die USA seit 1800

Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York,
Oxford, Wien, 2009. 333 S., 1 Abb.

ISBN 978-3-631-58855-0 · geb.

€-D 48,- / €-A 49,40 / SFR 70,-

Der Band versammelt dreizehn Einzelstudien zur Urbanisierung und städtischen Entwicklung in Deutschland, Europa und den USA seit 1800. Ohne eine geschlossene Gesamtdarstellung ersetzen zu können, ergeben die einzelnen Kapitel in ihrer Gesamtheit doch ein Gesamtbild der Bedeutung der Stadt in Europa und Nordamerika während der letzten 200 Jahre. Thematisch behandeln sie die wirtschaftlichen und demographischen Grundlagen der Verstädterung unter besonderer Berücksichtigung der Migration ebenso wie Fragen der politischen Herrschaft und Verwaltung oder sozial- und kulturgeschichtlich interessante Aspekte wie städtische Wohnungs- und Gesundheitsverhältnisse einerseits, Fragen der Stadtwahrnehmung nicht nur in Kunst und Literatur andererseits. Durch die breite Einbeziehung des 20. und frühen 21. Jahrhunderts wird überdies die Absicht verfolgt, die historische Analyse mit der gegenwärtigen Stadtdiskussion zu verbinden. Konkret wird z. B. danach gefragt, welche Auswirkungen die Suburbanisierung auf das Funktionieren einer städtischen Öffentlichkeit hat oder aufgrund welcher Ursachen Gewalt an die Stelle einer friedlichen Aushandlung von innerstädtischer Differenz tritt.

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

PETER LANG GmbH · Internationaler Verlag der Wissenschaften
Postfach 94 02 25 · D-60460 Frankfurt am Main · Tel. 0 69/78 07 05-0

Sozialwissenschaftliche Texte im Oberstufenunterricht: Erfahrungen mit unterschiedlichen Verfahren

David Hoffmann



David Hoffmann

Zusammenfassung: Wie lassen sich Sinnzusammenhänge im sozialwissenschaftlichen Denken beim Umgang mit Texten in geeigneter Weise aufbauen? Politisches Lernen lässt sich nicht als Reproduktion von Vorgegebenem begreifen, sondern stellt immer auch eine Produktion von Eigenem dar. Der Beitrag skizziert die Erfahrungen im Umgang mit verschiedenen Textverfahren im gymnasialen Sozialkundeunterricht. Dabei wird der Unterricht mit „herkömmlicher“ Textarbeit (fragend-entwickelnder Unterricht) mit dem Einsatz eines kreativen Verfahrens (fiktives Interview) verglichen. Die kognitiven Lernzuwächse der Lernenden werden anhand einer Klausuraufgabe erhoben. Das Verfahren des fiktiven Interviews führt zu viel anspruchsvolleren Ergebnissen.

1. Unterrichtsmethoden im Vergleich

In der politikdidaktischen Forschung wurde bislang ein Vergleich zwischen zwei Verfahren bzw. Methoden nicht durchgeführt (vgl. Watermann 2003: 357). Ergebnisse gibt es bislang nur auf der Ebene der Alltagserfahrung. Demnach ist rein normativ betrachtet handlungsorientierter Unterricht (verstanden als ganzheitlicher und schüleraktiver Unterricht, in dem die zwischen dem Lehrer und den Schülern vereinbarten Handlungsprodukte die Organisation des Unterrichtsprozesses leiten, Meyer 1994: 214) besser und ergiebiger als direkte Lehrerinstruktion (frontal vermittelter Unterricht). Nach wie vor gibt es aber nur wenige empirische Untersuchungen, die diese Vermutungen stützen.

Einige plausible empirische Anhaltspunkte der Wirksamkeit politischer Bildung liefert die Sachsen-Anhalt-Studie (Krüger/Reinhardt u.a. 2002), in der Klassen mit Methodenmonotonie (der Unterricht wird dominant darbietend und wenig schüleraktiv gestaltet, vgl. Kötters-König 2002: 127) und Methodenvielfalt, in denen neben darbietenden Unterrichtselementen auch handlungsorientierte Methoden (Planspiel, Konfliktanalyse, Streitgespräch usw.) auftreten, verglichen wurden. Die Klassen mit Methodenvielfalt¹ zeigten besseres politisches Verständnis. Dabei konnte aber nicht geklärt werden, ob die positiven Effekte „auf die Orchestrierung des Unterrichts oder aber auf einzelne methodische

Elemente (wie z.B. Mitbestimmung, Diskussion, Kooperation)“ zurückzuführen waren (Watermann 2003: 357). Jedenfalls zeigten Klassen mit methodenvielfältigem und abwechslungsreichem Unterricht ein größeres Demokratieverständnis und weniger Fehlverstehen. „Das Verständnis für konfliktreiche politisch-demokratische Prozesse ist offensichtlich in kontrovers arbeitenden Lerngruppen erheblich größer als in weitgehend lehrergelenktem Unterricht“ (Reinhardt 2006: 76).

Darüber hinaus hat Sabine Manzel in ihrer Dissertation (2007) eine quantitative Studie zu Neuen Medien (WebQuest) in vergleichender Perspektive durchgeführt. Dabei stellt sie alltäglichen Unterricht, ohne näher auszuführen, was damit gemeint ist, und Internet-basierte Lernumgebungen am Beispiel der LKW-Maut als europäisches Thema gegenüber und misst den Kompetenzzuwachs der Lernenden orientiert am Dreischritt ‚Verstehen – Analysieren – Urteilen‘. Dabei konnte sie zeigen, dass eine Unterrichtsmethode, die z.T. lehrer-gesteuert (da Wissen systematisch erworben wird) als auch gleichzeitig schüler-zentriert ist, den Transfer von deklarativem Wissen (Faktenwissen) auf andere Anforderungssituationen fördert (ebd.: 242).

Trotz dieser ersten empirischen Hinweise kann auf gesicherte Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge aufgrund der mehrdeutigen Befundlage nicht zurückgegriffen werden (vgl. auch Gruehn 2000: 46). Auch im Folgenden kann nur über eine kleine Untersuchung berichtet werden, die den Vorteil hat, dass Referendare oder Lehrer solche Unterrichtsvergleiche selbst durchführen können.

Der Verfasser hat einen Vergleich zweier Verfahren der Texterarbeitung durchgeführt und per Video aufgezeichnet. Beim fiktiven Interview, einem Grenzfall zwischen den methodischen Möglichkeiten Rollenspiel und Interview², finden sich zwei Schüler aus der Klasse zusammen, lesen einen Text und versetzen sich spielerisch in die Rolle eines Reporters (Schüler 1), um den Autor einer Quelle (Schüler 2) zu interviewen. Zwar werden die Inhalte (Thema, Text) und die Methode vom Lehrer vorgegeben, dennoch können die Schüler ihr Erkenntnisinteresse an einer Problematik eigenständig entwickeln sowie offen legen und so von Anfang an als Handelnde aktiv einbezogen werden. Diese Form der Simulation einer kommunikativen Situation kann die Auseinandersetzung mit einem Text ergänzen, vertiefen oder sogar neue Aspekte sichtbar machen, so dass der konkrete Horizont der Quelle überschritten wird. Das fiktive Interview ist im Vergleich zur herkömmlichen Textarbeit, bei dem die Schüler einen Text lesen, vorgegebene Aufgaben bearbeiten und Lehrerfragen im Unterrichtsgespräch beantworten (= fragend-entwickelnder Unterricht), ein handlungs- und produktorientiertes Verfahren. Dabei können die Schüler lernen, dass eine Quelle ihre Wirklichkeit fast immer nur aus einer Perspektive erfasst. Somit kann das fiktive Interview dazu beitragen, dass der Sozialkundeunterricht der Komplexität sozialer Wirklichkeiten gerecht wird und mehrperspektivisches Denken fördert.

Ziel der Studie sollte es demnach sein, zu untersuchen, inwieweit die Kompetenz der Perspektivenübernahme (nach dem Modell der Arbeitsgruppe Sozialwissenschaften, vgl. Behrmann/Grammes/Reinhardt 2004) trainiert wird sowie welche kognitiven Gewinne bei den Schülern beide Verfahren nach sich ziehen.

Dabei zeigte sich, dass Perspektivenübernahme nicht die eigentliche Anforderung darstellte, sondern viel mehr die Methode das Vorgehen bestimmte (Lernen durch Lehren). Die folgenden Ergebnisse der qualitativen Studie basieren auf dem Vergleich zweier Klassen, weshalb kein Anspruch auf Repräsentativität erhoben wird. Es sind Einzelfälle im Sinne einer pädagogischen Kasuistik, es sind aber auch keine Extremfälle, sondern Alltagsunterricht, über deren Generalisierbarkeit jedoch nichts Sicheres gesagt werden kann.

Im Unterricht ging es um die wirtschaftstheoretische Konzeption des Keynesianismus in der elften Klassenstufe.³ Der Text war Grundlage in beiden Kursen und wurde einmal nach dem fragend-entwickelnden Muster und einmal in Form des fiktiven Interviews im Sozialkundeunterricht in der gymnasialen Oberstufe bearbeitet. Dieselbe Lehrerin unterrichtete dabei beide Kurse.

2. Interpretation der Unterrichtsstunden

Im Rahmen dieses Aufsatzes können weder die kompletten Transkripte abgedruckt noch die vollständigen Interpretationen der Unterrichtssequenzen bzw. des Vergleichs dargelegt werden. Daher werden im Folgenden nur einige aussagekräftige Transkriptausschnitte präsentiert und analysiert.

a) Fragend-entwickelnder Unterricht

Im fragend-entwickelnden Unterricht wurden den Schülern folgende drei Aufgaben zu dem Text gestellt:

- „1. Beschreibe anhand des Textes, vor welchem historisch-ökonomischen Hintergrund Keynes seine Theorie entwickelte! Anforderungsbereich ist klar: ‚Beschreiben‘.
2. Erkläre, worin sich sein Ansatz von dem der klassischen Theorie grundlegend unterscheidet! Anforderungsbereich ist klar: ‚Erkläre.‘
3. Bewerte die Rolle des Staates im Rahmen der Keynesianischen Theorie!“
[Zeit: 35 Minuten]

Die herkömmliche Textarbeit wurde dadurch etwas abgewandelt, dass nicht gemeinsam der Text analysiert, sondern ein Schüler per mündlicher Leistungskontrolle „in kleinschrittiger Positionierung“ (Lehrerin) getestet wurde. Da dieser in seinen Ausführungen allerdings sehr beschränkt blieb und lediglich einige, oft unzusammenhängende Aussagen zu den drei Fragen von sich gab, bestand die Möglichkeit für die anderen Schüler, in die Diskussion einzusteigen. Jedoch zeigte sich auch bei ihnen, dass Grundlegendes des Textes nicht erkannt wurde. Die gemeinsame Auswertung der Aufgabe verdeutlichte ganz klar, dass die Schüler kaum Methode hatten und es ihnen schwer fiel, Unterschiede herauszuarbeiten. Dies wurde besonders deutlich bei der zweiten Aufgabe:

Lehrerin: Während der klassische Wirtschaftsliberalismus, wie richtig erkannt wurde, nur das Handeln des einzelnen Unternehmers und das Handeln des einzelnen Nachfragers oder des

Konsumenten betrachtete, ging Keynes [Versprecher der Lehrerin („Smith“) wurde hier sinnergänzend korrigiert, D.H.] von der Betrachtung, und jetzt brauchen wir einen neuen Begriff, der hier auftaucht, in seinen Überlegungen. Markus, welcher Begriff gehört jetzt hier rein? Wovon geht Keynes in seiner Betrachtung aus?

Markus: Verschuldung.

Lehrerin: Dazu äußert er sich auch. Das ist richtig. [Mittlerweile melden sich 4 Schüler] Aber wenn wir das, was ich jetzt versucht habe, in Zusammenhänge zu bringen, ist jetzt die Verschuldung an dieser Stelle nicht ganz so passend. Arne!

Arne: Na die makroökonomische Gesamtbetrachtung.

Lehrerin: Die makroökonomische Betrachtung. Er, jetzt bringt ihr bitte mit hinzu, worauf sich seine ganze theoretische Position stützt. Die makroökonomische Betrachtung stützt sich auf die Betrachtung der...

Leon: ... gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

Lehrerin: Sehr schön! Das ist der Ansatz: der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Jetzt könnte sich anbieten, dass ich mich sofort, ich soll ja auch im Erklären Begrifflichkeiten, die ich gebrauche, von euch näher betrachtet werden, dass ich die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, wie sie hier in der Literatur angegeben ist, erst mal kurz beschreibe. So das probieren wir jetzt einfach einmal. Wie könnten wir das machen, Lydia? Hast du den Text gelesen eben?

Lydia: Ja. Die Gesamtnachfrage ist durch das Einkommen der Menschen bestimmt.

Lehrerin: Auch. Das ist richtig. Aber warum macht ihr es euch so schwierig? Zerteilt doch mal die gesamtwirtschaftliche Nachfrage! Was habt ihr denn da im Text gefunden dazu, Claudia?

Claudia: Dass die Nachfrage nur je nachdem wie viele Arbeitslose es gibt und wie viel die verdienen so.

Jan: Teile sind Konsumnachfrage, Investitionsnachfrage, Auslands- und Staatsnachfrage.

Lehrerin: Super. Das ist Logik.

Da sich die Lehrerin der Schwächen und Probleme der Schüler durchaus bewusst war (Lehrerin: „Vom Ansatz her macht ihr es euch ein wenig schwierig.“), wurden am Ende jeder Aufgabe die wesentlichen Inhalte durch die Lehrerin zusammengefasst. Sie verstärkte den Lehr-Lerneffekt zwar durch das Lehrer-echo, dies setzte aber keine Schüleraktivitäten in Gang. Der Unterricht kann als kurzschrittig charakterisiert werden; die Antworten der Schüler waren zumeist auf wenige Worte begrenzt, wie das folgende Beispiel zeigt.

Lehrerin: Wer hat als Verfechter des klassischen Wirtschaftsliberalismus Smith gestützt, dass eben kein Auseinanderklappen zwischen Angebot und Nachfrage existieren könne? Was könnte man auch noch mit reinbringen? Fällt dir ein, auf wen wir jetzt zurückgreifen müssen?

Markus: Auf Smith.

Lehrerin: Auf Smith als Hauptvertreter. Er wurde aber unterstützt von anderen Wirtschaftstheoretikern. Und das war der Herr... Wer kann helfen, Kathrin du?

Kathrin: War das nicht der Herr Say, oder wie der hieß?

Lehrerin: Das Saysche Theorem. Das hättet ihr auch noch mit einbringen können. Das wären so die Sahnehäubchen in dieser Aufgabenbearbeitung, denn euer Ziel soll es ja sein, ein Optimum in der Beantwortung zu erreichen.

Es wurde versucht, ein eng begrenztes Thema direktiv in kleinen Schritten zu vermitteln. Ein Bezug zwischen den Aussagen der Lernenden fand nicht statt. Die Gesprächsführung der Lehrerin, ihr sprachliches Handlungsmuster, hatte dabei eine stark lenkende Funktion. Die Gymnasialschüler waren gezwungen,

die didaktische Intention der Lehrerin zu erraten und demzufolge das zu sagen, was die Lehrkraft hören wollte, wie im ersten Beispiel gesehen werden konnte („Die makroökonomische Betrachtung stützt sich auf die Betrachtung der ...“ und der Schüler muss lediglich „gesamtwirtschaftliche Nachfrage“ ergänzen, was sofort als richtige Lösung anerkannt wird). Es zeigte sich im Unterricht auch, dass die Lernenden nicht bereit oder willens waren, der Herangehensweise der Lehrerin zu folgen. Hierin zeigte sich die große Schwäche der herkömmlichen Textarbeit. Den Schülern wurde u.U. ein Weg der Texterschließung vorgeschlagen, den sie nicht bereit waren einzuschlagen, so dass die Diskussion teilweise unorganisiert verlief und über eine reine Rezeption von Textinhalten nicht hinauskam.

b) Fiktive Interviews

In der Vergleichsklasse (fiktives Interview) betrug die Bearbeitungszeit 45 Minuten und damit lediglich zehn Minuten mehr als bei der herkömmlichen Textarbeit. Um die einzelnen Schüler in ihrer Gruppenarbeit besser analysieren zu können, wurden sie mit Tonbandgeräten ausgestattet, die ihre Interaktionen aufnahmen. Damit konnte erfasst werden, wie die einzelnen Schüler die Bedeutungsgehalte des Textes rekonstruieren und wie die soziale Perspektivenübernahme individuell erfolgte. Das Vorgehen wurde durch die Lehrerin eingehend im Unterricht beschrieben.⁴ Vier der mit Tonbandgeräten aufgenommenen Gruppen sollen im Folgenden kurz in ihrer Vorgehensweise vorgestellt werden.

Die erste Gruppe las nicht den kompletten Text in einem Stück („Wenn wir jetzt den ganzen Text lesen, dann können wir uns sowieso nichts merken.“), sondern abschnittsweise, so dass der Inhalt gleich in Interviewfragen transformiert werden konnte. Sie ließen sich von Beginn an auf die simulierte Situation ein und formulierten mögliche Fragen, die in einem Interview gestellt werden könnten (z.B.: „Weshalb konnte es nach der traditionellen Wirtschaftstheorie nicht zu Arbeitslosigkeit kommen?“ oder „Wie kann man das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage heben, um einen hohen Beschäftigungsstand zu sichern?“). Von einer sozialen Perspektivenübernahme kann nur bedingt gesprochen werden, da die eine Schülerin sowohl die Fragen formulierte als auch die Antworten vorgab und somit ein einseitiges Analysieren des Inhaltes erfolgte. Wesentliche Textinhalte werden in das Interview integriert, aber nicht mit eigenen Worten erklärt. Es wird vielmehr abgeschrieben. Dennoch zeichnet sich hier bereits eine neuartige Struktur der Erarbeitung der Grundprämissen des Keynesianismus ab, und auch eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Lerngegenstand im Vergleich zur herkömmlichen Textarbeit ist zu erkennen.

Georg: Nach der ersten Theorie ist Arbeitslosigkeit nicht möglich, da wenn Arbeitslosigkeit ist, dann weniger Leute eingestellt sind und so weniger (...) die Arbeitskosten, die Lohnkosten sinken ja. Dadurch hat der Arbeitgeber sozusagen billigere Arbeitnehmer und hat dann wieder seine Kosten ... die Produktivität steigt ja dann wieder.

Susann: Wie willst du das fragen?

Georg: Warum konnte es nicht zu einer Arbeitslosigkeit kommen?

Susann: Aber es ist doch letzten Ende zu Arbeitslosigkeit gekommen.

Georg: Na ja, aber nach der Grundtheorie konnte es nicht zu Arbeitslosigkeit kommen. Da wenn Arbeitslosigkeit eintritt, dann dieser Umschwung stattfindet. Da hat der Arbeitnehmer nachher auch wieder mehr Geld, nee der Arbeitgeber wieder mehr Geld, da kann er dann wieder mehr Leute einstellen. Die (...) ist nur kurzfristig.

Susann: Also frag ich einfach: Wie konnte es trotz der traditionellen Wirtschaftstheorie zu Arbeitslosigkeit kommen?

Georg: Ich würde sagen, warum könnte, konnte es nach der Standardtheorie nicht zu Arbeitslosigkeit kommen. Es kam ja zwar trotzdem zu Arbeitslosigkeit, aber ... nach der Standardtheorie.

Susann: Na, oder ich frage einfach, das was du jetzt gesagt hast und dann sag ich einfach, warum gab es trotzdem Arbeitslose.

Georg: Genau, genau.

Lehrerin: Seht ihr, jetzt habt ihr euch langsam reingedacht.

Hier wird sichtbar, wie die beiden Schüler über eine Prämisse (fehlende Arbeitslosigkeit) diskutierten und damit ihr Verständnis darüber intensivierten.

Bei einer weiteren Zweiergruppe offenbarte sich die Bereitschaft, andere Rollen zu übernehmen. So begaben sich beide Mädchen nicht gleich in die Auseinandersetzung mit dem Text, sondern machten sich Gedanken, wie die Rollen zu verteilen sind. Dabei bemerkten sie, dass ein Interview nicht neutral durchgeführt wird, sondern immer an Personen gebunden ist. Sie bildeten die einzige Gruppe, die für ihr Interview konkrete Namen verwendete. Ein Zeitungsname wurde gewählt („People“, da Keynes ein englischer Theoretiker war) und die Ebene der persönlichen Anrede erreicht. Sie führten das Interview in der Perspektive als Keynes persönlich und versuchten, sich damit stärker in die Gedanken- und Vorstellungswelt des Ökonomen im historischen Kontext hineinzu-denken. Da der Text komplex, umfangreich und für die Schüler schwer handhabbar war⁵, entwickelte sich die Erarbeitung nicht bis zu einem fertigen Interview, sondern verharrte in einer inhaltlichen Diskussion.

Die einzige Dreiergruppe in der Doppelstunde haderte weniger mit der Aufteilung der Rollen (sie entschieden sich schnell für zwei Experten und einen Interviewer), als viel mehr mit der ständigen Intervention der Lehrerin. Dabei ist es die didaktische Intention des fiktiven Interviews, den Schülern einen möglichst großen Freiraum zur eigenständigen Erarbeitung eines Textes zu geben, mit dem Ziel des individuell besseren kognitiven Verständnisses und dem Erlernen der Übernahme interessengeleiteter Rollen. Diese Absicht wurde negiert durch die sehr häufige Anwesenheit der Lehrerin in der Gruppe, die nicht nur Fachfragen der Lernenden klärte, sondern eben auch den Mitgliedern vorschrieb, wie sie zu verfahren hatten. Es fiel der Lehrerin schwer schüler-aktivierenden statt lenkenden Unterricht durchzuführen, womit sie den Vergleich störte, was sich an folgendem Beispiel zeigt.

Lehrerin: Mmmh, ja, macht's mal. Ich hätte es vielleicht noch anders formuliert [Liest Aufgeschriebenes der Schüler vor]. In meiner Theorie beziehe ich mich auf Adam Smith ... ja, was möchte der noch? Da müsste hier eine Aussage kommen zum Funktionalismus der Theorie.

Saskia: Welche behoben werden sollen?

Lehrerin: Welche im Moment augenscheinlich nicht fußt in der realen Wirtschaft. Denn es dürfte ... du bist jetzt Keynes. Denn es dürfen ja eigentlich keine ...

Saskia: Arbeitslosigkeit geben.

Lehrerin: Genau! Es dürfte keine Krise sein im Land, na? Genau. Also, vor welchem Hintergrund vor den eigentlichen Auswirkungen der Krise. Massenarbeitslosigkeit, Massenelend. Für die Tatsache, dass die Theorie von Smith nicht funktioniert hat. Sie hilflos war gegen ... oder hilflos ist, wenn wir vom Jetzt sprechen, gegenüber dieser Situation. Genau. Und jetzt kommt der Journalist und sagt; jetzt ist er neugierig geworden auf die Theorie. Und was könnte jetzt der Journalist sagen? Wer ist Journalist?

Saskia: Wir wissen nicht, wer Journalist ist. Gegenüber welcher Theorie, gegenüber dieser ist Smith Theorie...

Lehrerin: ... hilflos!

Saskia: Hilflos, okay.

Lehrerin: Ja, die Krise hält ja an, ne!

Saskia: Und jetzt?

Lehrerin: Jetzt ist der Journalist neugierig und will natürlich jetzt wissen ...

Saskia: Was wollen Sie ändern?

Lehrerin: Was ist denn nun, aus Ihrer Sicht, das grundlegend Andere? Was ist das Neue?

Saskia: Was er mit seiner Theorie machen will oder was?

Lehrerin: Na, ihr solltet ja den Journalist den Keynesianismus erklären. Ich hätte vorhin gesagt, er wird als Revolutionär ... „Was ist das Revolutionierende in Ihrer neuen Wirtschaftstheorie?“ Ein Journalist ist ja immer so ein bisschen provokant. So und dann bringt ihr an ... dann nehmt ihr die Rolle jetzt wieder ein von Keynes und erklärt eure Sicht ... seine Sichtweise, wie man die Wirtschaft sehen muss und dann seid ihr in dem ganzen Hauptteil hier drin. [Lehrerin geht weg.]

Statt den Schülern die Richtung zu weisen und Anregungen zu liefern, erläuterte die Lehrerin ihr Verständnis der Theorie (eine der Schülerinnen kritisiert dies auch im Gruppengespräch, indem sie verdeutlichte, dass sie bestimmte Fragen stellen wollte, aber „sie [die Lehrerin, D.H.] hat nur über Prämissen und alles erzählt“). Damit verhinderte die Lehrkraft eine selbstständige Planung bzw. Strukturierung des Interviews durch die Lernenden und stand der eigenständigen Dynamik des Verfahrens im Weg. Dadurch wurde nicht nur das sozialwissenschaftliche Analysieren eingeschränkt, auch die Kompetenz der Perspektivenübernahme konnte somit nur bedingt erfolgen.

Die vierte und letzte Gruppe betrachtete die Aufgabe ergebnisorientiert. Dem leistungsmäßig besten Schüler des Kurses ging es darum, seinem Freund, der notenmäßig bislang unterdurchschnittlich war, so zu helfen, dass er ihm den Text erklärte, indem er ihm Fragen stellte, die dieser dann beantworten musste. Das Interview entstand somit aus der inhaltlichen Auseinandersetzung und weniger aus der Rollenübernahme. Doch auch in dieser Form zeigen sich die Vorteile der Partnerarbeit: da der schwächere Schüler diesen anspruchsvollen Text nicht alleine für sich rekonstruieren musste und ihm der Text nochmalig in anderer Weise erklärt wurde, wobei individuell auf bestimmte Aspekte näher eingegangen wurde, hat dieser die Prämissen und die wesentlichen Unterschiede der Theorien verstanden, was sich deutlich in der nachfolgenden Klausurbeurteilung zeigen lässt (siehe Bsp. Torsten).

Am Ende der Unterrichtsstunde wurde eine Gruppe gebeten, ihr fertiges Interview zu präsentieren.⁶ Dabei kam folgendes Ergebnis heraus:

[Fragesteller = Björn (B); Experte = Frank (F)]

B: Wir haben uns hier zusammengefunden, um die Grundzüge der Keynes'schen Theorie genauer zu erforschen. Gleich meine erste Frage an Sie, Herr Meier: Können Sie mir historische Hintergründe zur Entwicklung der Keynes'schen Theorie veranschaulichen?

F: Ja, der historische Hintergrund wäre die Weltwirtschaftskrise aus den dreißiger Jahren im zwanzigsten Jahrhundert und zwar, weil das bis dahin vorherrschende Wirtschaftssystem des klassischen Wirtschaftsliberalismus nicht mit dem Problem der hohen Arbeitslosigkeit und der Verelendung zurechtkam.

B: Dankeschön. Warum konnte Smiths idealtypische Theorie die Weltwirtschaftskrise nicht bewältigen?

F: In Smith seiner idealtypischen Theorie gab es leider keine Krisen und deswegen konnte er sich auf solche Probleme auch nicht einstellen und er sah die Wirtschaft aus der mikroökonomischen Sicht, d.h. jeder wurde für sein Privat(?) verantwortlich gemacht. Und es gab keine gesamtwirtschaftliche Denkstruktur. Der Unterschied zu Keynes liegt nun darin, dass Keynes nun wirklich gesamtwirtschaftlich gedacht hat und deswegen z.B. den Staat, der außerhalb der Wirtschaft stand, einbezog. So musste der Staat z.B. bei Krisenproblemen mit einsteigen.

B: Gut. Na welche Sonderstellung nimmt der Staat in Bezug auf die Nachfragesektoren und Keynes' Theorie ein?

F: Der Staat ist verpflichtet bei einer Krise sich Geld von der Notenbank zu leihen und die dann in Form von Subventionen an die Unternehmer weiterzugeben, damit die wieder wirtschaftlich aktiv werden können, indem sie mehr produzieren, und mehr (?) steigen.

B: Dankeschön.

Die erste Frage, die gestellt wurde, lässt sich auch bei den anderen Gruppen finden und zeigt, dass sie das methodische Vorgehen mit einer Perspektivübernahme koppelten und so die Nachfragetheorie darstellten. Im weiteren Verlauf wurde jedoch wieder stärker die reine Textorientierung und -erschließung erkennbar. Dabei entsprachen die Fragen den Anforderungen und die Antworten genügen fachlichen Ansprüchen, ohne dabei eine Rolle intensiv eingenommen zu haben.

c) Vergleich

Als Vergleich der beiden Verfahren der Texterarbeitung kann hier kurz festgehalten werden: Die Frontallerngruppe kam nicht über die Schwierigkeiten des Textverstehens hinaus und da die Lehrerin fast ausschließlich damit beschäftigt war, gemeinsam mit den Schülern die wesentlichen Inhalte des Textes zu ermitteln, konnte kaum ein darüber hinausgehender Schritt zur Theorierekonstruktion angeregt werden. Beim fiktiven Interview hingegen, das haben die fünf Gruppen und das vorgetragene Interview gezeigt, ließ sich eine Perspektivübernahme, zumindest ansatzweise, erkennen. Dabei blieben die Lernenden in der Regel – was mit der Schwere des Textes und der Unerfahrenheit der Lernenden mit dem Verfahren erklärt werden kann – auf dem Niveau subjektiver Abgrenzung (nahraumorientierte Perspektive), erreichten aber auch z.T. eine gegenseitige soziale Perspektivenübernahme. In einer Gruppe zeigte sich auch eine kurzzeitige Ausweitung auf die Ebene des sozialwissenschaftlichen Niveaus („Im Gegensatz zu uns [als Keynesianer, D.H.], beachtete er [Smith, D.H.] das in seiner Theorie nicht.“ Gruppe 4).

Demnach lässt sich konstatieren, dass die soziale Perspektivenübernahme als Ziel politischer Bildung in einem handlungs- und produktorientierten Unterricht wie dem fiktiven Interview stärker geübt wird und die Schüler eher dazu anleitet als dies im herkömmlichen, frontal geleiteten Unterricht möglich und der Fall ist. Das fiktive Interview führt zur angemesseneren Aneignung der Theoriekonstruktion, die das inhaltliche Ziel des Unterrichts darstellte.

3. Klausurauswertung

Um den kognitiven Kompetenzzuwachs der Schüler im Vergleich der beiden unterschiedlichen Texterarbeitungsverfahren zu messen, wurde im Anschluss an die transkribierten Unterrichtsstunden eine Klausur geschrieben. Aufgrund der Befürchtung der Lehrerin, die beiden Klassen würden sich untereinander helfen, wurden zwei verschiedene Klausuraufgaben entworfen, von denen lediglich die dritten Teilaufgaben für einen Vergleich der Ergebnisse herangezogen werden können, da diese sich inhaltlich sehr ähnelten.⁷ In der Klausur des frontal vermittelten Kurses lautete die Aufgabenstellung: „Diskutieren Sie die folgende Aussage: Die Keynesche Theorie wurde einerseits als revolutionärer Umbruch in der Wirtschaftspolitik, andererseits als risikoreich, bewertet.“ Die Gruppe des fiktiven Interviews musste folgende Aufgabenstellung lösen: „Erörtern Sie die als ‚Revolution im volkswirtschaftlichen Denken und Handeln‘ empfundene Wirtschaftstheorie.“ Beide Aufgaben bezogen sich ausschließlich auf den oben zugrunde liegenden Text zu Keynes, der in der vorherigen Stunde behandelt worden war. Die Aufgabe erforderte dabei eine Anwendung von Textverstehensleistungen und war keine reine Gedächtnisleistung, wodurch sich die Aufgaben für einen Vergleich anbieten. Als Vergleichsparameter wurde die Komplexität der Argumente in Form der zunehmenden Strukturiertheit gewählt.

Zur besseren Vergleichbarkeit der Ergebnisse wurden die früheren Leistungen der beiden Kurse ermittelt, es wurden die Noten des zwei Wochen zuvor geschriebenen Tests in Sozialkunde sowie die Punktwerte der Kurse in Deutsch und Mathe herangezogen. Der frontal unterrichtete Kurs hatte im ersten Sozialkundetest in Klasse 11 (beide Tests waren identisch in der Aufgabenstellung) viel besser abgeschnitten als die Gruppe der Interviews (Durchschnittswerte von 9,16 zu 5,81 Punkte), ansonsten wiesen die Kurse kaum gravierende Leistungsunterschiede auf (Deutsch: 6,43 zu 5,73 Punkte, Mathe: 3,68 zu 4,5 Punktwerte). Damit konnten vermutlich deutliche Leistungsunterschiede zwischen den Kursen als kausale Erklärungsvariable für die folgenden unterschiedlichen Klausurergebnisse ausgeschlossen werden.

Die Frontallerngruppe hatte im Endeffekt einen Klausurdurchschnitt von 8,52 Punkten (lag damit knapp unter dem Wert des ersten Tests), versäumte aber einen besseren Punktwert u.a. auch mit der dritten Aufgabe, bei der sie überwiegend das Risikoreiche und weniger das Revolutionäre an der Keyneschen Theorie herausstellten. So erreichten zehn von 17 Schülern nur zwei oder weniger von fünf möglichen Punkten und gerade einmal zwei Schülerinnen erzielten die volle Punktzahl. Hier zeigten sich womöglich die Grenzen der rezept-

tiven Textanalyse. Die leere Wissensvermittlung kann keine Verbindung zum Vorwissen herstellen; das Wissen bleibt unverbindlich und unstrukturiert, der Stoff abstrakt.

In der Gruppe des fiktiven Interviews erwarben sieben von 17 Schülern die volle Punktzahl (18 Punkte) und weitere sieben Schüler mehr als zehn Punkte, weshalb auch der Gesamtdurchschnitt der Klausur mit 9,3 Punkten nicht nur eine deutliche Steigerung zum ersten Test aufwies, sondern bei einer ansonsten in etwa gleich schweren Klausur ein besseres Ergebnis erzielt wurde als vom Parallelkurs. Von den 17 Schülern erkannten acht, dass Keynes im Vergleich zur klassischen Theorie die Wirtschaft makroökonomisch betrachtete, und sogar 12 Schüler (im anderen Kurs lediglich fünf), dass der Staat sich jetzt bei der Notenbank verschulden musste, um die Wirtschaft anzukurbeln. Viele Lernende arbeiteten einen deutlichen Unterschied zur Theorie des klassischen Wirtschaftsliberalismus heraus, was belegt, dass sie die Keynesische Theorie mit Hilfe des Verfahrens des fiktiven Interviews besser verstanden haben. Dies zeigt sich besonders bei Torsten (Gruppe 4). Dieser hatte im ersten Test drei Punkte, erzielte jetzt aber, anhand der Hilfe in der Partnerarbeit und der diskursiven Auseinandersetzung, elf Punkte und dabei die volle Punktzahl in der dritten Aufgabe.

4. Fazit

Der Vergleich konnte zeigen, dass das Verstehen eines theoretischen Textes nicht durch direkte Übermittlung richtiger Konzepte (Frontalunterricht), sondern durch Prozesse diskursiver Auseinandersetzung gefördert werden kann. Eine solche Auseinandersetzung erfolgte im Verfahren des fiktiven Interviews. Während sich die Lernenden im frontal vermittelten Unterricht unsystematisches Wissen notierten und die Bedeutungsgehalte nur selten ausgehandelt und stattdessen viel mehr direktiv vermittelt wurden, erfolgte im produktorientierten Unterricht in Partnerarbeit eine aktive Beschäftigung mit dem Inhalt, bei dem die Lernenden untereinander die Prämissen des Textes aushandelten und eigenständig strukturierten. Grundlegende Inhalte des Textes wurden in Frage gestellt und nicht einfach als gegeben vorausgesetzt.

Dieser Vergleich ist ein weiteres Indiz dafür, dass kommunikative Unterrichtsverfahren sehr direktivem Lehren überlegen sind, und zwar (auch) für den Erwerb fachlichen Wissens. In anderen Fällen könnte z.B. der gelenkte, fragend-entwickelnde Unterricht von dem hier berichteten variieren. Auch trennte die unterrichtende Lehrerin nicht scharf zwischen den beiden vergleichenden Unterrichtsverfahren (sie übertrug Elemente des ersten in das zweite) und beeinträchtigte damit den Vergleich – der trotzdem zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen führte. Diese Art Untersuchung gibt aber mehr Aufschluss als die herkömmliche Sammlung von Erfahrungen und kann von Referendaren oder Lehrern selbst durchgeführt werden. Ein Anspruch, die Komplexität von Unterrichtsgeschehen zu erfassen und die relevanten Variablen zu kontrollieren, wird damit nicht erhoben.

Anmerkungen

- 1 Innerhalb der Sachsen-Anhalt-Studie wurden aus den 75 Klassen die je 15 extremen Klassen mit methodisch vielfältigem bzw. mit methodisch monotonem Unterricht identifiziert. Die Aufteilung erfolgte anhand sieben ausgewählter Kriterien nach Angaben der Schüler (1. darbietender, lehrerzentrierter; 2. partizipativer, abwechslungsreicher; 3. lebensweltaufgreifender; 4. Meinungsäußerung fördernder; 5. diskussionsorientierter; 6. Kooperation betonender und 7. Zeitungseinsatz im Sozialkundeunterricht). Diese Extremgruppenbildung führte zur Identifizierung von klar unterscheidbaren Klassen aufgrund ihrer Unterrichtsgestaltung. Vgl. Kötters-König 2002: 128f.
- 2 Vgl. Janssen 1999: 15 sowie Scholz 2003: 125.
- 3 Der Text zu den Grundzügen der Keyneschen Theorie stammt von Gerhard Willke (1983): *Wirtschaft – Stabilisierungspolitik und Wirtschaftsordnung*, in: *Dimensionen der Politik I*. Frankfurt, Hirschgraben, S. 2/54f. und ist auch abgedruckt in: Franz Josef Floren (1991): *Wirtschaftspolitik im vereinten Deutschland*, Paderborn, Schöningh Verlag, S. 122f. Hervorhebungen wie im Original.

Der Text steht auf der GWP-Website unter „Materialien“: www.gwp-pb.de/texte/materialien/htm

- 4 In den zwei Versuchen, die ich bislang durchgeführt habe, stellte beide Male für die Schüler das größte Problem dar, einen Einstieg in das Interview zu finden. Inwieweit eine strukturierende Orientierung seitens der Lehrkraft den Schülern hilft oder aber sie wieder zu stark einschränkt, müsste in weiteren Versuchen untersucht werden.
- 5 Wahrscheinlich fällt es den Schülern leichter, ein Interview zu entwickeln bei Texten, die sich an der Lebenswelt der Lernenden orientieren. Wenn sie weniger Zeit benötigen, die Bedeutungsgehalte des Textes zu entschlüsseln, bleibt ihnen mehr Zeit die Fragen sorgfältiger auszuwählen und den Verlauf des Interviews klarer zu strukturieren. Die Lernenden denken sich in die Personen immer „auf der Grundlage ihres eigenen Wissens, ihrer Einstellungen hinein“ (Eichner 2006: 107). Jedoch hilft die Interview-Aufgabe auch der Durchdringung theoretischer Texte.
- 6 Aufgrund eines technischen Fehlers wurde die interne Kommunikation während der Ausarbeitung nicht aufgenommen, weshalb eine genauere Analyse aus kompetenztheoretischer Sicht ausbleiben muss.
- 7 Die Lehrerin entwickelte beide Klausuren und kontrollierte sie selbstständig.

Literatur

- Behrmann, Günter C./Grammes, Tilman/Reinhardt, Sibylle (2004): *Politik: Kerncurriculum Sozialwissenschaften in der gymnasialen Oberstufe*, in: Tenorth, Heinz-Elmar (Hrsg.): *Kerncurriculum Oberstufe II. Biologie, Chemie, Physik, Geschichte, Politik. Expertisen im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister*, Weinheim und Basel: Beltz Verlag, S. 322-407.
- Eichner, Detlef (2006): *Demokratie-Lernen im Politikunterricht durch Lebensweltanalysen*, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Gruehn, Sabine (2000): *Unterricht und schulisches Lernen. Schüler als Quellen der Unterrichtsbeschreibung*, Münster et al.: Waxmann.
- Janssen, Bernd (1999): *Kreativer Politikunterricht*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau
- Kötters-König, Catrin (2002): *Handlungsorientierung und Kontroversität im Sozialkundeunterricht*, in: Krüger, Reinhardt u.a., S. 115-144.
- Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Catrin/Pfaff, Nicole/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): *Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt*, Opladen: Leske + Budrich.

- Manzel, Sabine (2007): Kompetenzzuwachs im Politikunterricht. Ergebnisse einer Interventionsstudie zum Kernkonzept Europa, München und Berlin: Waxmann.
- Meyer, Hilbert (1994): Unterrichtsmethoden I: Theorieband. Frankfurt/Main: Scriptor, 6. Auflage
- Reinhardt, Sibylle (2006): Quantitative empirische Forschung – Erfahrungen und Ratschläge, in: Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung (GPJE) (Hrsg.): Standards der Theoriebildung und empirischen Forschung in der politischen Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag, S. 69-78.
- Scholz, Lothar (2003): Spielerisch Politik lernen. Methoden des Kompetenzerwerbs im Politik- und Sozialkundeunterricht, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag.
- Watermann, Rainer (2003): Diskursive Unterrichtsgestaltung und multiple Zielerreichung im politisch bildenden Unterricht, in: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, H. 4, S. 356-370.

Horst Biedermann: Junge Menschen an der Schwelle politischer Mündigkeit. Partizipation: Patentrezept politischer Identitätsfindung? Münster u.a.: Waxmann 2006

Von Partizipation junger Menschen im Bereich des Politischen wird das Erlernen von demokratischen bzw. politischen Regeln und Verhaltensweisen erwartet. Außerdem soll das politische Interesse und die Aktivitätsbereitschaft gestärkt werden. Gerade vor dem Hintergrund der Diskussion um steigende Politikverdrossenheit unter Jugendlichen wird Partizipation manchmal als eine Art Allheilmittel angesehen.

Für Biedermann hat der Partizipationsansatz innerhalb der Politischen Bildung fast den Rang eines modernen Mythos. In seiner Doktorarbeit „Junge Menschen an der Schwelle politischer Mündigkeit“ geht er der Frage nach, welche tatsächlichen Wirkungseffekte von Partizipationsprozessen feststellbar sind, insbesondere bei der Ausbildung politischer Identität.

Die Arbeit beginnt mit einem theoretischen Exkurs, in welchem Biedermann die Notwendigkeiten schulischer Politischer Bildung aufzeigt sowie sein Verständnis von Politik und Demokratie darlegt. Anschließend wird die Frage erörtert, wie junge Menschen auf ihre Rolle im demokratischen System vorbereitet werden können. Dabei wird die große Bedeutung des Demokratielernens herausgestellt.

Bezogen auf das Demokratie-Lernen entwickelt Biedermann einen Begriff von Partizipation, der sich für seine Studie operationalisieren lässt. Unter Partizipation ist demnach die freiwillige Teilnahme an öffentlichen, gemeinschaftlichen Entscheidungsprozessen zu verstehen, die diskursiv verlaufen und auf einer möglichst ausgeglichenen Machtverteilung basieren. Auf Grundlage dieses Begriffs und in Anlehnung an das Modell politischer Sozialisation von Weiss entwickelt Biedermann ein eigenes Konzept partizipativen Erfahrungslernens als Wegbegleitung politischer Identitätsfindung. Dabei wird zwischen „Partizipation als Gemeinschaft“ und „Partizipation als Polis“ unterschieden. „Partizipation als Gemeinschaft“ bezeichnet die Ausgestaltung von Interaktionsprozessen im sozialen Raum. „Partizipation als Polis“ wird als Ausgestaltung von Interaktionsprozessen im Bemühen an eine Annäherung an den politischen

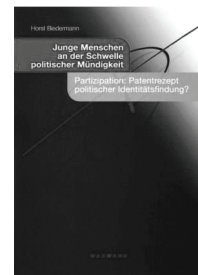
Raum begriffen. Als zusätzliche Sozialisationsinstanz wird das öffentliche Leben eingefügt, wodurch „Partizipation als Citoyennität“ sowohl in Beziehung zu Gemeinschaft als auch zu Polis gesehen wird.

Im Anschluss an diese theoretischen Reflexionen folgt der empirische Teil der Arbeit. Diese setzt an der Studie „Teilnehmen und Mitteilen: Partizipative Wege in die res publica“ an, welche 2001 von Oser et al. veröffentlicht wurde. Die vorliegende Doktorarbeit fungierte wiederum als Teilprojekt der IEA-Studie *Civic Education*, einer internationalen Vergleichsstudie im Bereich der Politischen Bildung.

Dadurch konnte ein reicher Datensatz gewonnen werden. Insgesamt wurden über 1.000 Jugendliche aus 74 Klassen der 11. Schulstufe der Schweiz nach einem mehrstufigen und geschichteten Auswahlverfahren mithilfe standardisierter Fragebögen zu ihren Partizipationserfahrungen sowie ihren Selbst- und Sozialkompetenzen befragt. Die Zusammenhanganalyse zwischen partizipativem Erleben und Selbst- bzw. Sozialkompetenzen sowie politischen Identitätsaspekten nahm Biedermann anschließend mit dem von ihm entwickelten Modell vor.

Biedermann gelingt ein deutlicher Nachweis komplexer Wechselbeziehungen partizipativen Erfahrungslernens und individueller Selbst- und Sozialkompetenzen. In seiner Studie kann jedoch keine signifikante Beziehung zwischen partizipativem Erleben und politischen Identitätsaspekten festgestellt werden. Es lassen sich auch keine Wechselbeziehungen zum Demokratieverständnis ausmachen. Daraus folgt, dass ein Transfer privat-sozialer Erfahrungen in öffentlich-politisches Wissen als problematisch bewertet werden muss.

Bezüglich der Folgen seiner Ergebnisse schlägt Biedermann für den Bereich der Politischen Bildung vor, möglichst authentische Partizipationsangebote an junge Menschen vorzuhalten. Durch die Verwirklichung gemeinsamer Entscheidungsprozesse unter den Bedingungen von Diskursivität, Verantwortungsübertragung und Entscheidungsumsetzung können optimale Bedingungen hinsichtlich einer Weckung und Stärkung ihrer Selbst- und Sozialkompetenzen hergestellt werden. Hierin sieht Biedermann eine unentbehrliche Voraussetzung erfolgreichen demokratischen Wirkens. Zu einer direkten Hinführung zum Politischen



bedarf es allerdings weiterer Elemente, die insbesondere das Interesse an Politik wecken und politische Fähigkeiten stärken. Diesbezüglich fordert Biedermann die Verunsicherung alltäglicher politischer Einstellungen und Handlungen, ein wissenschaftlichen Ansprüchen genügendes Curriculum und die Aufwertung des Fachs Politische Bildung an den Schulen.

Biedermanns Studie bereichert die Debatte um die Bedeutung des Demokratie-Lernens in der Politischen Bildung enorm. Mithilfe einer umfassenden empirischen Analyse wird der moderne Mythos Partizipation in der Politischen Bildung erstmals dekonstruiert. Zugleich werden aber Anknüpfungspunkte für die Frage entwickelt, wie Partizipation in angemessener Schwerpunktsetzung und in Verbindung mit weiteren didaktischen Elementen ein entscheidender Beitrag zur Bildung des mündigen Bürgers leisten kann.

Tammo Grabbert/Dirk Lange



Reinhold Hedtke: Ökonomische Denkweisen. Eine Einführung. Multiperspektivität – Alternativen – Grundlagen. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag 2008

In den letzten Jahren ist „Wirtschaft“ verstärkt in die Schule gekommen. Damit gibt es Bedarf an Einführungen für die Lehrer, erscheinen doch bei der Unterrichtsvorbereitung manche Inhalte aus den Schulbüchern sonderbar: In der Ökonomie soll es um Knappheit gehen? Jeder Blick auf die vollen Regale eines Supermarkts zeigt doch das Gegenteil! Da scheint es gedankliche Engführungen zu geben, Schülerinnen und Schüler merken das sofort.

So kam mir das Buch von Reinhold Hedtke – Professor für die Didaktik der Sozialwissenschaften und für Wirtschaftssoziologie an der Universität Bielefeld – über die Vielfalt ökonomischer Denkweisen gerade recht. Der Wirtschaftssoziologe Hedtke zeigt, dass Inhalte, die standardmäßig oft nur mit bestimmten ökonomischen Theorien geklärt werden, erst dann voll erfasst werden, wenn auch mit Ansätzen aus anderen Sozialwissenschaften gearbeitet wird. Genau damit ist das Buch auch eines des Di-

daktikers Hedtke: Im Schulunterricht geht es nicht um die Klärung von Theorien, sondern um die Erkenntnis von Gegenständen, die besser verstanden werden, wenn man viele Zugänge hat.

Zunächst problematisiert Hedtke (1) die „Standardökonomik der universitären ökonomischen Lehrbücher“ und stellt dann bei der Erörterung der (2) Haushalte, der (3) Unternehmen, der (4) Märkte, der (5) Konstruktion von Märkten und der (6) Konsumpolitik andere Sichtweisen vor allem aus der Wirtschaftssoziologie dar.

So löst sich das Problem mit der Knappheit: Die Knappheit entsteht zum guten Teil aus erzeugter Nachfrage; was zu erklären ist, wird also schon vorausgesetzt. Und der Markt ist ein recht komplizierter Vorgang: Die Angebot-Nachfrage-Grafiken klären nur, was passieren könnte, wenn mindestens acht von Hedtke genannte Voraussetzungen gegeben sind, vom rationalen Verhalten aller Akteure bis hin zur Abwesenheit aller räumlichen Entfernungen. Aber vor allem sind Märkte keineswegs von vornherein gegeben, sie sind vielmehr regelmäßig gesellschaftlich und politisch konstruiert. Krisen sind auch Folgen von Konstruktionsfehlern, wir lernen das gerade an der Finanzkrise. Mit dieser Blickwende erschließen sich neue Möglichkeiten für die Politik und für die Schülerinnen und Schüler, die gegenwärtigen Probleme zu verstehen und über ihre Lösung nach zu denken.

Hedtkes Buch zeigt so, wie mit einer Kombination der verschiedenen Ansätze die Sachverhalte der Ökonomie umfassender und damit verständlicher in den Blick kommen können. (Manchmal hätte ich mir beim Lesen eine kräftigere Markierung gewünscht: „Bislang haben wir den Gegenstand von dieser Seite gesehen, nun wenden wir den Blick und nehmen einen anderen Standpunkt ein.“)

Aufgabe des Lehrers bleibt es dabei, den Schülern diese verschiedenen Ansätze als Möglichkeiten zu eröffnen, die Gegenstände des Ökonomie-Unterrichts umfassender in den Blick zu bekommen. Hedtke erleichtert dem Lehrer diese Aufgabe mit 102 sorgfältig redigierten und damit im Unterricht verwendbaren Quellentexten, die knapp eine Seite lang sind.

Horst Leps

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

Kristina Chmelar
Am Weiherbach 19
91074 Herzogenaurach
K.Chmelar@gmx.de

Michaela Glaser
Deutsches Jugendinstitut Außenstelle Halle
Franckesche Stiftungen
Franckeplatz 1
Haus 12/13
06110 Halle
glaser@dji.de

Tammo Grabert
Carl von Ossietzky Universität
Institut für Sozialwissenschaften
Ammerländer Heerstr. 114-118
26129 Oldenburg

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

David Hoffmann
Matth,-Grünewald-Str. 3
06124 Halle
David_Hoffmann@gmx.de

Prof. Dr. Everhard Holtmann
Institut für Politikwissenschaft und
Japanologie der Martin-Luther-Universität
Emil-Abderhalden-Str. 7
06099 Halle (Saale)
everhard.holtmann@politik.uni-halle.de

Dr. Horst Leps
Elersweg 17
22395 Hamburg
Lehrer@leps.de

Prof. Dr. Dirk Lange
Carl von Ossietzky Universität
Institut für Sozialwissenschaften
Ammerländer Herrstr. 114-118
26129 Oldenburg

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

Prof. Dr. Joachim Schild
Universität Trier
FB-III / Politikwissenschaft
54286 Trier
schild@uni-trier.de

Martina Schlögel
Hallerstraße 44
91054 Buckenhof
martinaschloegel@web.de

Dr. Alexander Schulze
Universität Mainz
Institut für Soziologie
Colonel-Kleinmann Weg 2
55099 Mainz
schulal@uni-mainz.de

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

PD Dr. Martin Thunert
Heidelberg Center for American Studies,
Universität Heidelberg
Hauptstr. 120
69117 Heidelberg
Martin.Thunert@t-online.de

Dr. Rainer Unger
Zentrum für Sozialpolitik
Parkallee 39
28209 Bremen
r.unger@zes.uni-bremen.de

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld
Direktor des Centrums für angewandte Po-
litikforschung (C·A·P) der Ludwig-
Maximilians-Universität München
Maria-Theresia-Str. 21
81675 München

Thorsten Winkelmann
Paul-Gossen-Str. 95
91052 Erlangen
thorstenthemonk@yahoo.de

Informationen für AutorInnen

Programm:

GWP ist die älteste Fachzeitschrift der Bundesrepublik für Studium und Praxis des sozialwissenschaftlichen Unterrichts. Sie vermittelt zwischen Fachwissenschaften einerseits und Studium bzw. Bildungspraxis auf der anderen Seite. Herausgeber und Autoren sind Fachwissenschaftler, Fachdidaktiker und Praktiker der Bildungsarbeit.

Manuskriptangebote:

Richten Sie Ihr Manuskriptangebot bitte an die Redaktion.
GWP-Redaktion, Sürderstr. 22a, 51375 Leverkusen
redaktion@gwp-pb.de

Berücksichtigen Sie, dass GWP nur Originalbeiträge veröffentlicht.

Annahmeentscheidung:

Jedes eingereichte Manuskript läuft bei allen Herausgebern um, die auf ihren vierteljährlich stattfindenden Sitzungen darüber diskutieren und entscheiden.

Darstellungsweise:

GWP-Beiträge sind möglichst allgemeinverständlich formuliert und mittels Abschnitts- und Zwischenüberschriften leserfreundlich gegliedert, üblicherweise mit maximal 3 Ebenen.

Sehr wünschenswert sind Grafiken und Schaubilder.

Das Literaturverzeichnis sollte sich weitgehend auf Empfehlungen beschränken und die leichte Erreichbarkeit der genannten Titel berücksichtigen.

Fußnoten/Endnoten sind auf ein Minimum zu beschränken.

Umfänge:

Eine Druckseite fasst etwa 3.000 Anschläge (einschließlich Leerzeichen). Aufsätze sollen die Länge von 12 Druckseiten nicht überschreiten. Die Texte zu den anderen Rubriken haben Umfänge zwischen 4 und 10 Druckseiten. Wir bitten sehr, den mit dem betreuenden Herausgeber vereinbarten Umfang einzuhalten.

Technische Form:

Wir erbitten Ihren Text auf einer Diskette/per E-Mail. Die Formatierung des Textes ist nicht erforderlich. Abbildungen entweder als separate Dateien (+ Ausdruck) oder als reproduktionsfähige Vorlagen.