

## Editorial

Wer eine Zeitschrift zur politischen Bildung herausgibt, bewegt sich zwischen dem Grundsätzlichen und dem Aktuellen. Die Leser verlangen auf der einen Seite mit gutem Recht Antworten auf Grundfragen zu Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Gerade Schüler stellen ja oft jene „einfachen“ Fragen, die direkt ins Wesentliche führen. Auf der anderen Seite können die Leser erwarten, dass die aktuellen Ereignisse sozialwissenschaftlich fundiert untersucht werden.

An beiden Seiten dieses Arbeitsfeldes lauert freilich mächtige Konkurrenz. Aktuelle Analysen und Beurteilungen finden sich auch in qualitativ hochstehenden Tageszeitungen und manchmal sogar im Internet. Und wer grundsätzliche Informationen zu Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sucht, kann auch zu sozialwissenschaftlichen Handbüchern und Grundwerken greifen.

GWP versucht eine Alternative auf dreierlei Weise: Wir wählen Themen aus, für die sich speziell unsere Leser, vor allem Lehrer in Schulen und Hochschulen, interessieren dürften. Wir gehen auf Sozialwissenschaftler und potenzielle Autoren aus dem Bildungsbereich zu, von denen wir wissen, dass sie gerade zu diesen Themen etwas zu sagen haben. Und wir ringen mit den Autoren um eine verständliche sprachliche Ausdrucksform. Wenn es gelingt, diese drei Aufgaben zu meistern, sollten wir Ihnen – so hoffen wir – nützliche Texte für Ihre Arbeit angeboten haben.

Stichwort „Nachhaltigkeit“: Die Meldungen von heute könnten die Themen von morgen sein, wenn sie denn mit entsprechender Sorgfalt recherchiert und analysiert wären. Daran fehlt es den aktuellen Darstellungen in Presse und Internet aber häufig.

Auch GWP-Texte haben ihre Verfallszeit, aber im Regelfall eine längere. Deswegen freuen wir uns, Ihnen in [www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de) ein GWP-Archiv von zehn Jahrgängen, also mehr als 5.000 Seiten, zur Verfügung stellen zu können. Probieren Sie über die Suchfunktion aus, welches Material Ihnen das Archiv für Ihr nächstes Unterrichtsvorhaben liefert. Wir arbeiten ständig an der Verbesserung des Systems. Ihre Rückmeldung – Kritik, Vorschläge – kann den Gebrauchswert nur steigern.

*Die Herausgeber*

### Jahrgang 59, 2010, Heft 3 – Inhalt

#### *Brennpunkt*

##### **Heinrich Pehle: Die missbrauchte Bundesversammlung – Anmerkungen zur Wahl von Christian Wulff zum Bundespräsidenten**

Die politischen Parteien haben sich nicht mit einer „Empfehlung“ für ihre jeweiligen Kandidaten begnügt, sondern den Eindruck erweckt, die Wahl des Staatsoberhauptes sei mit einem Votum über den Fortbestand der Bundesregierung verknüpft. Die Kritik zeigt, dass diese Strategie zu einer Beschädigung des Amtes führt.

297

#### *Aktuelle Analyse*

##### **Job Steinke: Kontinuität in der Grundsicherung: Jobcenter und Optionskommunen**

Nach zähem Ringen haben der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat mit den erforderlichen Mehrheiten das Grundgesetz geändert und damit die rechtliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass die bisherigen Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen (ARGen) – die künftig einheitlich „Jobcenter“ heißen sollen – weiterarbeiten können. Gleichzeitig wurde auch für die Optionskommunen, die das SGB II eigenständig umsetzen, eine neue rechtliche Grundlage geschaffen.

301

#### *Aktuelle Analyse*

##### **Jens Becker: Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Ungarn**

Mit den Parlamentswahlen vom April 2010 ist der rechtspopulistische „Bund der Jungdemokraten“ (FIDESZ) an die Schaltstellen der Macht zurückgekehrt und die rechtsextreme „Bewegung für ein besseres Ungarn“ (Jobbik) mit ihm. Sozioökonomische Gründe vermischen sich mit nationalistischen, xenophoben Deutungsmustern aus der Mitte der Gesellschaft. Aber der ungarische Rechtspopulismus und Rechtsextremismus steht in einem gesamteuropäischen Kontext. Beispiele dafür finden sich auch in Polen, der Slowakei, Bulgarien und Rumänien.

309

#### *Wirtschaftspolitische Kolumne*

##### **Hans-Hermann Hartwich: Die Euro-Gruppe**

Braucht die Europäische Union eine „Finanz“- oder „Wirtschaftsregierung“? Von den 27 Mitgliedstaaten der EU haben 16 den Euro als Währung eingeführt und bilden das Eurosystem. Die Finanzminister dieser Staaten, die sog. „Euro-Gruppe“, müssen für eine disziplinierte Haushalts- und Finanzpolitik im Eurosystem sorgen. Da sie zugleich mit den übrigen Finanzministern der EU den „Rat“ in fiskalischen Angelegenheiten bilden, sind sie auch für die gesamte EU von größter Bedeutung.

317

#### *Fachaufsatz*

##### **Petra Bendel/Marianne Haase: Klimawandel, Sicherheit und Migration in Wissenschaft und Politik – Gutachten im Zwielicht**

Der Beitrag untersucht die Diskursmuster in fünf wissenschaftlichen Studien zum Zusammenhang zwischen Klimawandel, Sicherheit und Migration. Er prüft Auftragsstudien von fünf Regierungen. Trotz ähnlicher Adressaten und Ausgangsbedingungen gelangen diese Expertisen zu unterschiedlichen Darstellungen, Prognosen und politischen Forderungen. Damit stellt sich die Frage nach der Rolle von Wissenschaftlern in der Politik und nach der Umsetzung wissenschaftlicher Diskurse in politisches Handeln.

325

#### *Fachaufsatz*

##### **Thomas Schölderle: Verfassungspatriotismus und politische Bildung**

Der Begriff „Verfassungspatriotismus“, wie er von Dolf Sternberger geprägt wurde, ist kein Ersatz-Patriotismus für eine geteilte Nation. Richtig verstanden eignet sich der Terminus auch heute noch, fast 20 Jahre nach Herstellung der nationalen Einheit, als integratives Konzept für die innere Einheit der Bundesrepublik. Die dezidiert rationale Ausrichtung des Konzepts prädestiniert es darüber hinaus als zentrale Leitkategorie für die politische Bildungsarbeit.

337

#### *Fachaufsatz*

##### **Oskar Niedermayer: Koalitionsbildung im Fünfparteiensystem: Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Mai 2010 und ihre Folgen**

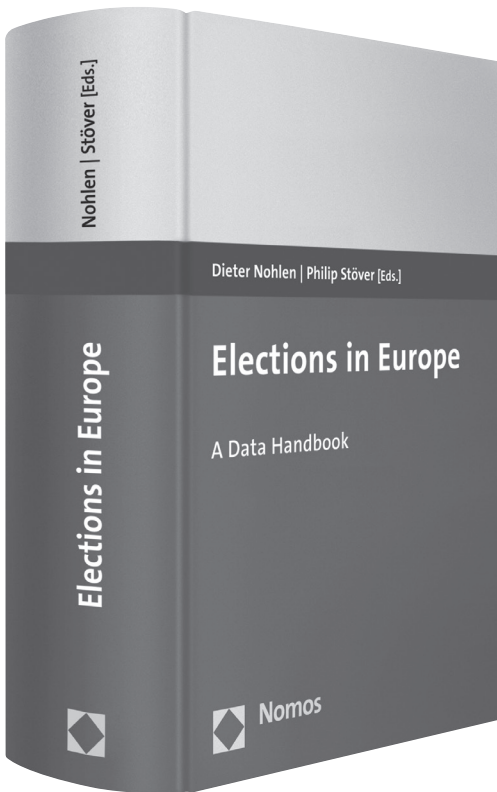
Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2010 brachte für die beiden Volksparteien Minusrekorde, und zum ersten Mal nach 1950 sind wieder fünf koalitionsstrategisch relevante Parteien im Landtag vertreten. Der Beitrag analysiert das Scheitern der verschiedenen möglichen Koalitionsoptionen und die Bildung einer rot-grünen Minderheitsregierung. Abschließend werden die Folgen für die Bundesebene – Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat – und die Rolle der Bundesparteien untersucht.

345

Jahrgang 59, 2010, Heft 3 – Inhalt

<i>Fachaufsatz</i>	<b>Reinhold Hedtke: Von der Betriebswirtschaftslehre lernen? – Handlungsorientierung und Pluralismus in der ökonomischen Bildung</b> Das schulische ökonomische Wissen droht zunehmend irrelevant für die wirtschaftliche Praxis zu werden. Denn seit etwa zehn Jahren fixiert sich der wirtschaftsdidaktische Mainstream fast ausschließlich auf einzelne mikroökonomische Richtungen der Volkswirtschaftslehre. Er ignoriert zugleich eine ganze wirtschaftswissenschaftliche Disziplin: die Betriebswirtschaftslehre. Was folgt aus dem orthodoxen Ansatz ökonomischer Bildung für das Bildungsziel, wirtschaftlich kompetenter handeln zu lernen?	355
<i>Essay</i>	<b>Andreas Vohns: Relative Armut, relative Menschenwürde – relatives Desinteresse?</b> Zu den Zielsetzungen politischer und ökonomischer Bildung werden politische und ökonomische Urteils-, Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit gerechnet. Der Essay ist zwei aktuellen Beispielen gewidmet, in denen mathematisch basierte Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlagen Gegenstand der öffentlichen und medialen Auseinandersetzung waren. In beiden Fällen zeigen sich grundsätzliche Missverständnisse dessen, was durch Mathematisierung prinzipiell geleistet oder eben nicht geleistet werden kann.	367
<i>Kontrovers dokumentiert</i>	<b>Christian Weidlich: Wird die Wehrpflicht weggespart?</b> Im Kontext der Rekordneuerschuldung des Staates sowie der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse wird auch im Verteidigungsetat, immerhin mit 31 Milliarden Euro der drittgrößte Posten im Bundeshaushalt, zukünftig kräftig gespart werden müssen. Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg hat in diesem Zusammenhang betont, dass über die Zukunft und die Struktur der Bundeswehr eine offene Debatte geführt werden müsse. Welche Positionen werden hierzu in der Gesellschaft vertreten?	377
<i>Rechtsprechung kommentiert</i>	<b>Heiner Adamski: Tarifeinheit oder Tarifpluralität?</b> Die wirtschaftlich erfolgreiche Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist wesentlich auch ein Verdienst der Tarifpartner und eine Folge des Gebotes der Tarifeinheit. Andererseits war der Grundsatz der Tarifeinheit verfassungsrechtlich problematisch. Die DGB-Gewerkschaften hatten einen verfassungsrechtlich bedenklichen Machtvorteil gegenüber anderen (kleinen) Gewerkschaften. Sie verteidigen nun diese Praxis gemeinsam mit dem BDA.	385
<i>Politische Didaktik</i>	<b>Christian K. Tischner: Planspiel Kommunalpolitik – Soziales Handeln und Kommunalpolitik verstehen durch Planspiele</b> Das Planspiel ist eine handlungsorientierte Methode, durch die komplexe kommunalpolitische oder soziologische Funktionszusammenhänge möglichst realitätsnah simuliert werden können. Es soll die eigenständige Auseinandersetzung mit Politik und die politische Meinungsbildung fördern. Institutionen und Strukturen der Kommunalpolitik sowie Bedingungen und Strategien erfolgreichen sozialen Handelns sollen erfahren und zum Gegenstand anschließender Reflexion werden.	393
<i>Das besondere Buch</i>	<b>Stefan Liebig: „Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind.“</b> Das höchst erfolgreiche Buch der beiden britischen Epidemiologen Wilkinson und Pickett kommt mit einer einfachen und bestechenden Aussage daher: Reduziert man in einer Gesellschaft die Ungleichheit in den Einkommen, so behebt man alle gesellschaftlichen Probleme und Missstände: Stress, Krankheiten, Konflikte, Kriminalität. Wer möchte nicht in einer solchen Welt leben? Doch immer, wenn für komplexe Probleme einfache Lösungen angeboten werden, ist Skepsis angebracht! Wie bei diesem Buch.	407
<i>Rezensionen</i>	<b>Andreas Petrik:</b> Weißeno, Georg/Detjen, Joachim/Juchler, Ingo/Massing, Peter/Richter, Dagmar: <i>Konzepte der Politik – ein Kompetenzmodell.</i> <b>Nils Minkmar:</b> Janne Mende/Stefan Müller (Hrsg.): <i>Emanzipation in der politischen Bildung. Theorien – Konzepte – Möglichkeiten</i>	415 416
<i>Autorinnen und Autoren</i>		417

# The New “Must-Have” in Politics



## **Elections in Europe**

A Data Handbook

Edited by Dieter Nohlen and Philip Stöver

2010, 2.096 pp., hb., € 169.00,

ISBN 978-3-8329-5609-7

“Elections in Europe” is the eagerly awaited concluding part of a wider project covering electoral data worldwide. It completes the series of volumes focusing on Africa, on Asia and the Pacific, and on the Americas, all published by Oxford University Press. A comparative introduction on elections and electoral systems, given by the editors, is followed by chapters on each European state written by renowned specialists. Applying systematic criteria and uniform concepts to the information that has been collected, each chapter explains the historical, political, and legal context in which elections take place.

The chapters also provide exhaustive statistics on all national elections and referendums conducted in the respective countries. Political scientists worldwide welcome this indispensable source for scholars in the field of cross-national political research. There is no comparable work on the subject.

*“These data handbooks are a wonderfully rich, precise, and comprehensive resource for social scientists and others who do comparative research on elections worldwide. Elections in Europe is a truly monumental and admirable volume!”*

Arend Lijphart, Professor Emeritus, University of California, San Diego

*“Elections in Europe constitutes an extraordinary effort. Along with the other volumes in the series it provides a reliable, systematic and analytical source of election data and documentation on electoral systems. An entire discipline will be able to rely on it for years to come. The authors must be congratulated for providing the scientific community with such a valuable instrument”.*

Daniele Caramani, Professor of Political Science, University of St. Gallen

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)



**Nomos**

# Die missbrauchte Bundesversammlung – Anmerkungen zur Wahl von Christian Wulff zum Bundespräsidenten

*Heinrich Pehle*



Heinrich Pehle

Zur Erinnerung: Am 30. Juni 2010 wurde Christian Wulff von der 14. Bundesversammlung zum Bundespräsidenten gewählt. Erst im dritten Wahlgang setzte er sich mit 625 von insgesamt 1244 Stimmen gegen den von der SPD und Bündnis 90/Die Grünen nominierten Gegenkandidaten Joachim Gauck durch. Wulff, der von CDU, CSU und FDP gemeinsam als Kandidat nominiert worden war, fehlten in den beiden ersten Wahlgängen 44 bzw. 29 Stimmen aus dem „schwarz-gelben“ Lager. Auch im dritten Wahlgang verweigerten ihm offenbar 19 Delegierte, die von den Regierungsparteien ins Rennen geschickt worden waren, die Unterstützung.

Sieht man einmal davon ab, dass die Bundesversammlung auf Grund des Amtsverzichts von Horst Köhler vorzeitig zusammentreten musste, ist an den geschilderten Vorgängen wenig Spektakuläres. Schließlich war es nur vier der neun Amtsvorgänger Wulffs vergönnt, bereits im ersten Wahlgang in das höchste Amt im Staate befördert zu werden, und das Schicksal, erst im dritten Wahlgang erfolgreich gewesen zu sein, teilt Christian Wulff mit Gustav Heinemann und Roman Herzog. Beiden wurde im Nachhinein eine erfolgreiche Amtszeit attestiert. Wenn das Amt des Bundespräsidenten also nicht unbedingt Schaden nimmt, wenn sich die Bundesversammlung nur mit knapper Mehrheit für einen neuen Amtsinhaber zu entscheiden vermag, warum dann den Vorgängen um die Präsidentenkur vom Juni mit vierteljährlicher Verspätung noch einen „Brennpunkt“ widmen?

Diese Frage erscheint umso berechtigter, wenn man bedenkt, dass der Wahl des Staatsoberhauptes durch die Bundesversammlung auch in der Vergangenheit regelmäßig partei- bzw. koalitionspolitische Bedeutung zukam. Es hat sich geradezu als bundesdeutscher Normalfall erwiesen, dass die Präsidentenwahlen nicht nur als Personalentscheidungen, sondern auch als „Richtungswahlen“ für die jeweils in unterschiedlichen Zeitabständen anstehenden Bundestagswahlen und Koalitionsbildungsprozesse interpretiert wurden. Im Zusammenhang mit der Debatte um den Charakter der Kur des Bundespräsidenten als parteipolitische Richtungswahl wird bis heute bevorzugt die Wahl des damaligen Justizmi-

nisters Gustav Heinemann zum Bundespräsidenten zitiert. Sie wurde durch die Stimmen der Vertreter von SPD und FDP in der Bundesversammlung im März des Jahres 1969 möglich. Diese Wahl galt den Zeitgenossen und auch dem Gewählten selbst als eine Art Auftakt für den Machtwechsel, der sich nach den Bundestagswahlen desselben Jahres dann auch in Form der Ablösung der seinerzeitigen Großen Koalition durch das Bündnis aus Sozial- und Freidemokraten vollzog.

Wenn die Wahl des Bundespräsidenten von den zur politischen Mehrheitsbildung fähigen politischen Parteien in der Vergangenheit als Richtungswahl konzipiert wurde, bedeutete das, dass es ihnen in erster Linie darum ging, durch ein möglichst geschlossenes Wahlverhalten Bündnisbereitschaft und Bündnisfähigkeit gleichermaßen zu demonstrieren. In diesem Sinne war die Wahl Horst Köhlers zum Bundespräsidenten im Jahr 2004 von den beiden Parteivorsitzenden Angela Merkel und Guido Westerwelle als Zeichen des Aufbruchs in Richtung auf ein mehrheitsfähiges Bündnis aus Unionsparteien und FDP geplant. Dasselbe galt für seine Wiederwahl im Jahr 2009. Die Parteivorsitzenden wollten deutlich machen, dass sie einander als Wunschpartner in der künftigen Bundesregierung betrachteten. Beide Male konnten sie ihren Kandidaten gegen seine Konkurrenten, wenn auch knapp, im ersten Wahlgang durchsetzen. Aber erst beim zweiten Mal folgte dem mit der Wahl Horst Köhlers verbundenen „Aufbruchssignal“ tatsächlich auch ein schwarz-gelbes Regierungsbündnis.

Nun ist in einer Parteiendemokratie überhaupt nichts dagegen einzuwenden, wenn die Wahlfrauen und -männer bei der Wahl des Staatsoberhauptes unter konkurrenzdemokratischen Vorzeichen agieren und sich bei ihrer Entscheidung zwischen zwei oder mehreren Kandidaten auch von der Hoffnung auf ein neues Regierungsbündnis leiten lassen. Die Wahl ist – aus guten Gründen – geheim und die Mitglieder der Bundesversammlung sind über die Motive ihrer Wahlentscheidung niemandem Rechenschaft schuldig. Eben diese Entscheidungsfreiheit der Bundesversammlung gab in der Vergangenheit den als „Richtungswahlen“ gehandelten Abstimmungen in der Bundesversammlung ja auch erst ihr eigentliches Gewicht, denn die Signale, die in der Vergangenheit auf diese Weise für neue Regierungsbündnisse gesetzt wurden, kamen ohne Druck oder gar Zwang zustande.

Was wir aber bei der Wahl Christian Wulffs erlebten, so notierte bereits in deren Vorfeld Kurt Biedenkopf, der langjährige Generalsekretär der CDU und frühere Ministerpräsident Sachsens, in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, war „neu“. Neu, so Biedenkopf, sei gewesen, dass die politischen Parteien sich nicht mit einer „Empfehlung“ für ihre jeweiligen Kandidaten begnügt, sondern den Eindruck erweckt hätten, die Wahl des Staatsoberhauptes sei mit einem Votum über den Fortbestand der Bundesregierung verknüpft. Auch der Politikwissenschaftler Peter Graf Kielmansegg beklagte, dass man die Entscheidung der Bundesversammlung faktisch mit der Antwort auf eine Vertrauensfrage der Bundeskanzlerin im Deutschen Bundestag gleichgesetzt habe, indem man sie regierungsseitig als Signal für einen „Neuanfang“ umfunktionierte. Beide, Biedenkopf und Kielmansegg, meinten deshalb, öffentlich für eine „Freigabe“ der Präsidentenwahl eintreten zu sollen.

In beiden Plädoyers wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass jedweder „Fraktionszwang“, der im Bundestag durchaus seine Berechtigung habe, der

Bundesversammlung wesensfremd sei. Beide Autoren sind jedoch viel zu klug, um nicht zu wissen, dass sie etwas forderten, was den Mitgliedern der Bundesversammlung ohnehin niemand nehmen konnte: Die Stimmabgabe ist bei einer geheimen Wahl nun einmal nicht kontrollierbar und damit zwangsläufig „frei“. Und dass etliche Mitglieder der Bundesversammlung sich ihre Freiheit nicht haben nehmen lassen, das zeigen die Ergebnisse aller drei Wahlgänge mehr als deutlich.

Die Ironie dieser Vorgänge liegt darin, dass den Delegierten des bürgerlichen Lagers, die Christian Wulff ihre Stimme versagten – also die Freiheit der Wahl für sich in Anspruch nahmen – wohl nicht zu Unrecht unterstellt wurde, sie hätten nicht gegen Wulff, sondern gegen die Regierung und namentlich die Kanzlerin gestimmt. Dazu passt das im Umkehrschluss formulierte Argument, dass die Mehrheit für Wulff im dritten Wahlgang nur zustande gekommen sei, um das Schlimmste von der Regierung abzuwenden. Wer vor der Wahl meinte, einen „Schicksalstag“ für die Bundeskanzlerin beschwören zu sollen, durfte sich am Folgetag nicht wundern, dass von der letztlich erfolgreichen Kür des Staatsoberhauptes weniger die Rede war als von einer „Schlappe“, einem „Denkzettel“ oder einer „Ohrfeige“ für die Kanzlerin. Die Inszenierung der Bundesversammlung als Arena für eine faktische Vertrauensfrage der Kanzlerin, als Symbol für einen „Neustart“ der Regierung, hatte sich damit als klassisches „Eigentor“ erwiesen.

Jedoch sollte man sich vor Schadenfreude hüten, denn den Schaden haben letztlich alle: Die „abgewatschte“ Bundeskanzlerin, der Bundespräsident, über dessen Wahl ein Schatten liegt, und die politischen Parteien, die an Glaubwürdigkeit wieder einmal verloren haben. Und daran ist auch das Oppositionslager nicht unschuldig. Die Parteiführungen von Sozialdemokraten und Bündnis 90/Die Grünen hatten mit Joachim Gauck einen Kandidaten präsentiert, der sich selbst als „linken, liberalen Konservativen“ beschrieb. Deutlicher konnte er kaum machen, wie weit entfernt seine Vorstellungen von der Programmatik derjenigen liegen, die ihn nominierten. Aufgrund seiner Selbsteinschätzung war er im Grunde für die von CDU/CSU und FDP gestellten Wahlmänner und -frauen wesentlich eher wählbar als für die Konkurrenz. Der SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel lobte am Wahltag mehrfach die dissentierenden Abgeordneten aus dem Regierungslager, die mit ihrer Entscheidung für Gauck ihre unabhängige, nur ihrem Gewissen verpflichtete Entscheidung bewiesen hätten. Dieses Statement entlarvt die Oppositionsstrategie bei der Präsidentenwahl als pures Machtspiel, denn wer die Geschlossenheit des eigenen Lagers als autonome Entscheidung der Abgeordneten für den „eigenen“ Kandidaten reklamiert, dies für die Gegenseite aber nur den Abweichlern zubilligt, argumentiert scheinheilig. Warum sollte eine Entscheidung pro Wulff nicht auch eine gewesen sein, die dem eigenen Gewissen folgte?

Die Nominierung des Parteipolitikers Christian Wulff, durchgesetzt letztlich von der Kanzlerin gegen die ursprünglich als Favoritin gehandelte Ursula von der Leyen, entsprang ohne Zweifel machtpolitischem Kalkül. Gleiches galt jedoch auch für die Benennung des „über den Parteien“ stehenden Kandidaten Joachim Gauck, mit welcher es dem Regierungslager so schwer wie möglich gemacht werden sollte, die „Vertrauensfrage“ erfolgreich zu meistern. Beide

Seiten haben damit die Bundesversammlung missbraucht, weil sie sie für Zwecke instrumentalisierten, die dieser Institution fremd sind. Sicher: Wer Politik treibt, strebt nach Macht, wie wir nicht erst seit Max Weber wissen. Die Akzeptanz eines realistischen Politikverständnisses ist jedoch nicht gleichzusetzen mit der Billigung jedweder machtpolitischen Strategie. Die Strategien, die bei der Wahl des Bundespräsidenten am 30. Juni 2010 zur Anwendung kamen, sind jedenfalls nicht zu rechtfertigen, denn die Demokratie lebt gewiss nicht nur, aber doch zu einem Gutteil, von dem Respekt vor ihren Institutionen.

Die Ereignisse rund um den 30. Juni 2010 gaben verschiedenen Autoren Anlass, den altbekannten Vorschlag einer Direktwahl des Bundespräsidenten durch die wahlberechtigte Bevölkerung wieder aus der Mottenkiste zu holen. Soweit sich damit die Hoffnung verbindet, die politischen Parteien aus dem Spiel nehmen zu können, erscheint dieser Vorschlag naiv, denn auch Direktwahlen lassen sich trefflich parteipolitisch instrumentalisieren. Ein Blick etwa auf die Vorgänge bei der Wahl des österreichischen Bundespräsidenten im April dieses Jahres lehrt dies nachdrücklich. Deshalb bleibt letztlich nur die Hoffnung, dass das Amt des Präsidenten der Bundesrepublik Deutschland durch seine missbrauchte Wahl nicht auf Dauer Schaden nimmt. Dazu wäre ein verantwortungsvollerer Umgang mit der nächsten Bundesversammlung durch die Spitzen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien gewiss kein unwichtiger Beitrag.



# Kontinuität in der Grundsicherung: Jobcenter und Optionskommunen

*Joß Steinke*



Joß Steinke

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter<sup>1</sup> in den Grundsicherungsträgern, aber auch für die rund 6,9 Millionen Personen, die nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) Leistungen beziehen, markiert der Sommer 2010 den Endpunkt eines langen Streits, den außerhalb der Politik kaum jemand noch verstanden hat. Nach zweieinhalb Jahren zähen Ringens und mehreren politischen Wendungen haben der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat mit den erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheiten das Grundgesetz geändert und damit die rechtliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass die bisherigen Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen (ARGEn) – die allerdings künftig einheitlich „Jobcenter“ heißen sollen – weiterarbeiten können und so die Chance bekommen, die Betreuung der Hilfebedürftigen kontinuierlich weiterzuentwickeln. Gleichzeitig wurde auch für die so genannten Optionskommunen, die das SGB II eigenständig umsetzen, eine neue rechtliche Grundlage geschaffen. Ein neuer gesetzlicher Rahmen war nötig, weil das Bundesverfassungsgericht Ende 2007 die ARGEn für verfassungswidrig erklärt hat.

Das mit dem Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) eingeführte SGB II

enthält als Leitmotiv eine konsequente Aktivierung aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und deren Integration in den Arbeitsmarkt. Daneben war es ein Kernziel der Reformen, die teuren „Verschiebebahnhöfe“ zwischen den vor 2005 bestehenden Hilfesystemen zu schließen und die Empfänger von SGB-II-Leistungen umfassend zu betreuen. Die Frage der organisatorischen Ausgestaltung der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe im SGB II war von Anfang an eines der politisch umstrittensten Themen. Am Ende eines langen und undurchsichtigen politischen Prozesses steht nun eine grundsätzliche Regelung, die aus fachlicher Sicht durchaus sinnvoll erscheint, die im Detail jedoch Schwächen hat und deren Implikationen noch abgewartet werden müssen.

## Bisher: drei Organisationsformen

Seit 2005 ist das Modell der „ARGEn“ der Regelfall. Grundsätzlich ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) zuständig für die Zahlung von Leistungen und die arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Finanziert wird dies aus dem Bundes-

haushalt. Die Kommunen übernehmen Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), einmalige Sonderleistungen (z.B. für die Anschaffung von Bekleidung bei Schwangerschaften) und soziale Dienstleistungen. Der Bund beteiligt sich an den Unterkunfts-kosten mit rund 30 Prozent. Beim ARGE-Modell übernehmen die Arbeitsagenturen der BA und die Kommunen vor Ort jedoch gemeinsam die Trägerschaft. Daneben hatte der Gesetzgeber festgelegt, dass 69 Kreise und kreisfreie Städte innerhalb einer auf sechs Jahre festgesetzten Experimentierphase das SGB II in Eigenregie umsetzen und dabei alternative Wege erproben können („Optionskommunen“). Die Finanzierung der Regel- und Eingliederungsleistungen übernimmt der Bund. Als dritter Organisationstyp sind Agenturen mit getrennter Aufgabewahrnehmung zu betrachten, die dort zustande gekommen sind, wo es der BA nicht gelungen ist, die Kommunen zu einer Zusammenarbeit unter dem Dach einer ARGE zu bewegen. Örtliche Arbeitsagenturen und Kommunen erbringen ihre Leistungen unabhängig voneinander.

### Welches Modell ist effektiver?

Dieses institutionelle Gefüge geriet gehörig durcheinander, als das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2007 die ARGE als unzulässige Form der Mischverwaltung bewertete und dem Gesetzgeber auftrag, bis zum 31. Dezember 2010 einen verfassungskonformen Zustand herzustellen. Geklagt hatten der Deutsche Landkreistag und einige Kommunen. Das Urteil bedeutete, dass entweder eine Grundgesetzänderung mit den erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat herbeizuführen war, oder aber eine Lösung, nach der Bund und Kommunen ihre Aufgaben nach dem SGB II

jeweils mit eigenem Personal in eigener Verantwortung wahrnehmen. Fachliche Argumente sprachen für die Beibehaltung des ARGE-Modells. Vieles deutet darauf hin, dass sich die Bündelung der Kompetenzen der Kommunen und der BA unter einem Dach bewährt hat. Ende 2008 lagen auch die Ergebnisse der Evaluation der Trägermodelle nach § 6c SGB II vor, die der Deutsche Bundestag in Auftrag gegeben hatte. Mehr als ein Dutzend namhafter Forschungsinstitute hatte sich an der Forschung beteiligt. Die ARGEN wiesen eine um 25 Prozent höhere Integrationsquote in ungeforderte Beschäftigung auf als die Optionskommunen. Dieses Ergebnis ist signifikant und robust. Es bedeutet, dass die Hilfebedürftigen, die sich an die ARGE wenden, eine höhere Chance haben, eine existenzsichernde Beschäftigung aufzunehmen. Die Optionskommunen hatten hinsichtlich der Integration in nicht bedarfsdeckende Beschäftigung und bei der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit bessere Werte. Allerdings zeigen die Evaluationsergebnisse auch, dass entscheidende Faktoren für den Erfolg eines SGB-II-Trägers vor allem Organisationsstruktur, Personalausstattung, strategische Ausrichtung und Prozessgestaltung sind (Deutscher Bundestag 2008). Letztlich hat sich aus verschiedenen Blickwinkeln weitgehend bestätigt, dass eine gemeinsame Leistungserbringung der sozialstaatlichen Akteure an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik fachlich sinnvoll ist (Konle-Seidl 2009). Für Deutschland bedeutet die Umsetzung einer solchen Leistungsbündelung eine Verflechtung der Aufgaben von Bund und Kommunen.

### Der politische Prozess

Und eine solche Verflechtung war nun nach dem Urteil ausdrücklich verfassungswidrig. Im politischen Raum wur-

den zweieinhalb Jahre lang verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie mit dieser Situation umzugehen sei. Die Konfliktlinien verliefen im Wesentlichen zwischen den Parteien, zwischen Bund und den Ländern und zwischen Bund und Kommunen. Die wichtigsten Modelle, die zur Debatte standen, finden sich im GWP-Aufsatz von Steinke (2008). Letztlich befinden sich alle diese Modelle auf einer Achse, die von einer vollständigen Dezentralisierung, also der vollständigen Übertragung der Verantwortung an die Länder bzw. die Kommunen, bis hin zur vollständigen Zentralisierung reichte, d.h. der Übernahme aller Aufgaben durch die BA oder eine andere zentrale Behörde. Der Mittelweg, der in einer Beibehaltung der ARGEN bestand, war ausschließlich über den Weg einer Verfassungsänderung zu erreichen. Im politischen Streit ging es immer auch um die Verteilung finanzieller Lasten. Der politische Diskurs zwischen Befürwortern und Gegnern einer Kommunalisierung ist bis in den administrativen Bereich hineingetragen worden und erstreckte sich bei weitem nicht nur auf die ARGEN. Auch um die Optionskommunen, ihren Fortbestand und ihre Zahl wurde heftig gerungen.

## Akteure und Interessen

Einer der wichtigsten Akteure im politischen Streit war das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Rund 80 Prozent der Grundsicherungsleistungen sind gegenwärtig bundesfinanziert, rund 20 Prozent der Ausgaben (vor allem Unterkunftskosten) verbleiben bei den Kommunen (BMAS 2009: 290; Konle-Seidl 2009: 818). Das BMAS führte dies als Argument für eine zentrale Aufsichtsbefugnis ins Feld. Diese hat auch weitere Vorteile: Sie schafft einen bundesweit einheitlichen Rahmen für die Leistungserbringung, erleichtert

das Benchmarking zwischen Grundsicherungsträgern sowie eine Angleichung der Datenhaltung, die eine Vergleichbarkeit überhaupt erst ermöglicht.

Als Sprachrohr der Kommunen in der Frage der SGB-II-Trägerschaft hat sich der Deutsche Landkreistag (DLT) etabliert. Der DLT plädierte für eine Dezentralisierung und eine Aufgabenbündelung bei den Kommunen (Henneke 2009). Erreichen wollte er die Dezentralisierung zum einen durch eine dauerhafte Entfristung der Optionsmöglichkeit und zum anderen durch eine Entkontingentierung, d.h., nach den Vorstellungen des DLT sollten unbegrenzt viele Kommunen optieren können. Eine vollständige Aufgabenübertragung auf die Länder und über diese an die Kommunen war politisch nicht durchsetzbar. Mehr Kommunen als bisher sollten daher die Aufgaben nach dem SGB II selbst übernehmen können. Die Kommunen klagten häufig über zu viel Controlling und Restriktionen aus der Nürnberger BA-Zentrale. Die möglichst uneingeschränkte Möglichkeit der Kommunen, aus der gemeinsamen Trägerschaft auszusteigen, sollte dafür sorgen, dass BMAS und BA sich selbst mit ihren Steuerungsambitionen zurückhalten.

Die BA-Spitze hat im Rahmen der Debatte mehrfach Äußerungen verlautet, die als Befürwortung einer klareren Trennung der Aufgaben von Kommunen und Arbeitsagenturen interpretiert werden konnten. Unter dem Titel „Kooperatives Jobcenter“ (KJC) hatten BA und BMAS ein solches Modell im Jahr 2008 ja auch konkret vorgeschlagen (Steinke 2008). Vorgesehen war danach, dass sowohl Kommunen als auch Arbeitsagenturen ihre Aufgaben klar getrennt wahrnehmen, gleichzeitig aber auf der Grundlage von freiwilligen Kooperationsvereinbarungen weiter zusammenarbeiten. Kommunen und der DLT argumentierten gegen dieses Modell, dass eine solche „freiwillige“ Kooperation einen Machtverlust der Kommunen

darstellen würde. Die vorgeschlagenen Lösungen hätten unweigerlich dazu geführt, dass Entscheidungen der BA „Tatbestandswirkungen“ auf die Arbeit der Kommunen hätten, etwa bei der Entscheidung, ob ein Hilfebedürftiger erwerbsfähig ist oder nicht. Knuth stellte auf der zu diesem Thema einschlägigen Loccumer Konferenz „Aufgabenträgerschaft und -wahrnehmung im SGB II“ im Jahr 2009 gar die Frage: „Welchen Sinn macht eine formale ‚Verantwortungsklarheit‘, wenn die Kommune keine Verantwortung mehr trägt“? (Knuth 2009). In der Tat fallen die Ausgaben für die Unterkunft von SGB-II-Leistungsempfängern für die Kommunen deutlich ins Gewicht. Bei einer getrennten Aufgabenwahrnehmung hätten sie kaum noch Möglichkeiten gehabt diese Kosten zu reduzieren, weil die Aufgabe der Vermittlung ja bei der BA gelegen hätte. Damit wäre die Kommune aus politischer Sicht der schwächere Kooperationspartner gewesen.

So eindeutig abgrenzbar die Positionen von BMAS, BA und DLT noch waren, so undurchsichtig waren die Positionen und Konfliktlinien zeitweise unter den Parteien und Akteuren in Bund und Ländern. Im Jahr 2008 hatte eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorgeschlagen, „Zentren für Arbeit und Grundsicherung (ZAG)“ als Mischbehörden sui generis zu gründen und diese dann noch im selben Jahr im Grundgesetz zu verankern. Dies wurde dann von der Unionsfraktion im Bundestag wieder verworfen. So kam es, dass nach einem Jahr intensiver Debatten die gesamte Diskussion im Jahr 2009 wieder neu aufgerollt werden musste. Lange sah es so aus, also ob es quasi zwangsläufig zu einer Aufgabentrennung käme, weil die Frist, die das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eingeräumt hatte, Ende 2010 ablief.

Für die SGB-II-Träger selbst war dies eine höchst problematische Situation, denn sie mussten sich im Jahr 2009 auf ihre eigene Abschaffung vor-

bereiten. Dies band zum einen Personal, das auch angesichts der ökonomischen Krise anderswo dringend gebraucht wurde. Zudem war keine langfristige Personalplanung möglich, und es bestand kaum eine Chance, längerfristig tragende Strukturen zu schaffen. Möglicherweise hat dieser Druck dazu beigetragen, dass sich Arbeitsministerin von der Leyen, die Ministerpräsidenten der Union und die Fraktionsspitze der CSU/CSU am 7. Februar 2010 für viele überraschend doch noch auf die Mischverwaltung einigten. Nachdem eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Bundesregierung, der Bundestagsfraktionen CDU/CSU, FDP und SPD und der Länder einen Vorschlag ausgearbeitet hatte, wurde die Reform dann am 24. März 2010 durch eine Spitzenrunde von Politikern aus Union, FDP und SPD konkret eingeleitet.

## Gemeinsame Einrichtungen und Ausweitung der kommunalen Option

Mit der Zustimmung des Bundesrats vom 9. Juli 2010 hat das Grundgesetz nun einen neuen Artikel 91e (siehe Kasten).

Am 17. Juni 2010 hat der Deutsche Bundestag ergänzend ein „Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (SGB-II-Organisationsgesetz) verabschiedet, das den Bundesrat ebenfalls am 9. Juli passiert hat. Verfassungsänderung und gesetzliche Neuregelung bilden nun die Grundlage für einen Fortbestand der ARGEN. Allerdings taucht der Begriff ARGE im neuen Grundgesetzartikel nicht auf, hier ist von „gemeinsamen Einrichtungen“ die Rede. Das SGB-II-Organisationsgesetz sieht vor, dass diese gemeinsamen Einrichtungen in Jobcenter umbenannt werden. Dieser Begriff ist teilweise bereits gängig, einige ARGEN hatten sich schon

**Der neue Grundgesetzartikel 91e**

- (1) Bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende wirken Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammen.
- (2) Der Bund kann zulassen, dass eine begrenzte Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde die Aufgaben nach Absatz 1 allein wahrnimmt. Die notwendigen Ausgaben einschließlich der Verwaltungsausgaben trägt der Bund, soweit die Aufgaben bei einer Ausführung von Gesetzen nach Absatz 1 vom Bund wahrzunehmen sind.
- (3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

zuvor so genannt. Die noch bestehenden 23 Städte und Kreise, in denen eine getrennte Trägerschaft besteht, sollen ebenfalls gemeinsame Einrichtungen bilden, es sei denn, sie machen von der Möglichkeit Gebrauch, zu optieren.

**Wie arbeiten die Jobcenter?**

Die grundlegenden Strukturen der ARGEN bleiben in den Jobcentern erhalten. Die Mitarbeiter sind personalrechtlich noch immer der BA bzw. den Kommunen zugeordnet. Die unterschiedlichen personellen Strukturen und Grundlagen, die in Bezug auf die ARGEN problematisiert wurden (Steinke 2008), bleiben somit weiter bestehen. Allerdings ist zu erwarten, dass die Erfahrung der letzten Jahre zu einer kulturellen Annäherung oder zumindest zu einem Auskommen geführt haben dürfte. Eine Trägerversammlung, die sich zur Hälfte aus BA und Kommune zusammensetzt, entscheidet über organisatorische und personelle Ausrichtung. Ein auf fünf Jahre bestellter Geschäftsführer hat arbeitsrechtliche Befugnisse, kann aber keine Arbeits- und Dienstverhältnisse begründen oder beenden. Nakielski (2010: 169) kritisiert, dass im Gesetz auf bundeseinheitliche Grundsätze für die Personalausstattung verzichtet wurde. Zwar sollen bestimmte so genannte Betreuungsschlüssel berücksichtigt werden. Sie geben an, wie viele Hilfebedürftige ein Vermittler oder Fallmanager zu betreuen hat. Bei Über-25-Jährigen soll

dieser Schlüssel 1:150, bei Unter-25-Jährigen 1:75 betragen. Aber hier sagt das Gesetz gleichzeitig, dass die Haushaltslage zu berücksichtigen sei. Um Streit zwischen den Trägern zu schlichten, sind nun Kooperationsausschüsse auf Landesebene vorgesehen. Diese haben zudem die Aufgabe, landespolitische Ziele und Ausrichtung im Zusammenhang mit dem SGB II festzulegen. Für „grundsätzliche Angelegenheiten von bundespolitischer Bedeutung“ gibt es künftig einen neuen Bund-Länder-Ausschuss. Hier sollen bei Bedarf auch kommunale Spitzenverbände und BA hinzugezogen werden.

**Mehr Optionskommunen möglich**

Mit dem neuen Artikel 91e (2) werden die Optionskommunen entfristet. Das SGB-II-Organisationsgesetz bestimmt, dass ein Viertel aller Grundsicherungsträger Optionskommunen werden dürfen. Das wären bis zu 110 Kommunen, statt 69 wie bisher. Entsprechende Anträge sind bis Ende 2010 zu stellen. Das Gesetz sieht eine Reihe von Voraussetzungen für die Zulassung vor. Zu diesen gehört auch eine fachliche Eignung, die durch eine neue „Verordnung über das Verfahren zur Feststellung der Eignung als zugelassener kommunaler Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ näher bestimmt wird. Will eine Kommune von dieser Option Gebrauch machen, muss sie umfangreiche

Konzepte vorlegen und Angaben zu Infrastruktur, Personal, Aktenführung, Rechnungslegung und Kooperationen machen. Über diese fachliche Eignung hinaus gibt es eine Reihe weiterer Zulassungsvoraussetzungen. Die wichtigsten sind:

- 90 Prozent der Beamten und Arbeitnehmer der BA, die zum Zeitpunkt der Zulassung mindestens zwei Jahre mit dem SGB II befasst sind, müssen übernommen werden
- Mit der jeweiligen Landesbehörde müssen Zielvereinbarungen über Leistungen nach dem SGB II abgeschlossen werden
- Zwei Drittel des Kommunalparlaments müssen der Optionsentscheidung zustimmen.
- Die Kommunen verpflichten sich, Daten, die für eine bundeseinheitliche Datenlage nötig sind, zu erheben und zu übermitteln

Der letzte Punkt ist besonders wichtig für die weitere Forschung zum SGB II. Die Gewerkschaften konnten im Übrigen durchsetzen, dass künftig auch bei allen Grundsicherungsträgern – also auch bei den Optionskommunen – Beiräte einzurichten sind. Ihnen gehören in erster Linie Wohlfahrtsverbände, Arbeitgeber, Gewerkschaften, Kommunen und berufsständische Organisationen an. Sie haben allerdings lediglich beratende Funktionen, und nicht, wie zum Teil gefordert, echte Mitbestimmungsrechte (Nakielski 2010: 171).

## Zielvereinbarungen

In einem speziell eingerichteten Gremium sollen Bund und Länder sich auf einen einheitlichen Katalog der zu erhebenden Kennzahlen einigen, denn gesteuert wird auf allen Ebenen über Zielvereinbarungen. Die Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA zur Er-

reichung der Ziele der Grundsicherung sehen unter anderem eine Verringerung der Hilfebedürftigkeit vor. Dieses Ziel wird über den Indikator der Summe passiver Leistungen (ALG II und Sozialgeld) abgebildet: Diese soll sich im (Krisen-)Jahr 2010 um höchstens 11 Prozent erhöhen. Die Zielvereinbarung enthält noch weitere Ziele, die ebenfalls durch Kennzahlen abgebildet werden. Alle Ziele werden jeweils auf die nächstniedrigere Ebene heruntergebrochen. In der BA wird dieses Verfahren seit der großen Reform im Jahr 2003 bereits praktiziert. Für die Kommunen ist dies jedoch neu: Das BMAS wird Zielvereinbarungen mit den Ländern schließen, diese dann mit den Optionskommunen. Eine zentrale Aufsichtsbefugnis hat das BMAS allerdings nicht. Das Ministerium kann über seine Rechts- und Fachaufsicht über die BA steuern und ansonsten in den vorgesehen Gremien zusammen mit den Ländern Einfluss nehmen.

## Ausblick und Konsequenzen für die (politikwissenschaftliche) Forschung

Aus fachlicher Sicht spricht vieles für die jetzt getroffene Regelung der Mischverwaltung. Auch die Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II bestätigt dies im Grunde. In der Gesamtsicht waren die Ergebnisse aber nicht so eindeutig, dass sie eine klare politische Entscheidung für eines der beiden Modelle – ARGE oder kommunale Trägerschaft – begünstigt hätte. So ist die jetzt vollzogene rechtliche Neuregelung, die das Bestehende weitgehend fortführt, möglicherweise auch als Konsequenz der wissenschaftlichen Evaluation zu interpretieren. Für die Grundsicherungsträger ist dies auch aus pragmatischen Gründen von großer Bedeutung, weil somit keine überhastete grundlegende Neuorganisation zum Jah-

reswechsel notwendig ist. Die Beschäftigten bekommen die Chance, kontinuierlich weiter zu arbeiten und sich weiter zu verbessern.

Was genau auf sie zukommt, ist jedoch weiter unklar. So steht die Arbeitsmarktpolitik unter erheblichem Sparzwang. Das betrifft die Leistungen für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, aber auch die Verwaltungsausgaben. Fraglich ist, ob hier noch große Effizienzgewinne zu erzielen sind, zumal im Hinblick auf die Senkung der monetären Hilfeleistungen eher eine Ausweitung der Betreuung und Vermittlung angezeigt scheint – gerade im Bereich des SGB II. Es gibt zudem Anzeichen dafür, dass die Bundesregierung die Hinzuverdienstregelungen für SGB-II-Leistungsempfänger großzügiger gestalten will. Das würde bedeuten, dass noch weniger Geld im System ist und die Sparzwänge noch verschärft würden. Baustellen und Unsicherheiten gibt es noch genug. Organisatorisch bleibt abzuwarten, welche Kommunen bis Ende 2010 von der Option Gebrauch machen werden. In großen Städten wie Hamburg oder München wird dies nach wie vor stark diskutiert. An vielen Orten ist noch nicht abzusehen, wie die kommunalen Parlamente sich entscheiden werden. Die SGB-II-Trägerlandschaft wird sich deutlich verändern, wenn mehr und vor allem bevölkerungsreiche Kommunen die Aufgaben des SGB II alleine wahrnehmen.

Löst man den Blick von der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung, wird sehr deutlich, dass die in diesem Politikbereich getroffenen Regelungen den Föderalismusreformen der vergangenen Jahre diametral entgegenstehen. Statt einer Trennung von Bundes- und Landesaufgaben zu folgen, ist hier eine Mischverwaltung dauerhaft festgeschrieben worden. Ob dies Konsequenzen für andere Politikfelder hat, muss an dieser Stelle offen bleiben. Festzuhalten ist zudem, dass die Länder im Bereich der Grundsicherung nach

den gesetzlichen Änderungen eine bedeutendere Rolle spielen. Mehr als je zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik sind sie in die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik formal und informell eingebunden, auch wenn noch abgewartet werden muss, welchen Einfluss die Kooperationsausschüsse und der Bund-Länder-Ausschuss tatsächlich haben werden. Der Bund ist trotz seiner Rolle als Hauptfinanzier des SGB II eher geschwächt. Es könnte sich als Nachteil erweisen, wenn über die neuen Ausschüsse kein einheitlicher Rahmen für die Leistungserbringung geschaffen werden kann. Gerade für künftige politikwissenschaftliche Forschung erscheint es unter den neuen Gegebenheiten mehr denn je notwendig, die von Schmid (2010) festgestellte Vernachlässigung der Länder als arbeitsmarktpolitische Akteure zu beseitigen.

## Anmerkung

- 1 Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei der Bezeichnung von Personen die männliche Form verwendet. Die entsprechenden Angaben beziehen sich jedoch stets auf Angehörige beider Geschlechter.

## Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS (2009): Sozialbericht 2009, abrufbar unter: [http://www.bmas.de/portal/33916/property=pdf/a101-09\\_sozialbericht\\_2009.pdf](http://www.bmas.de/portal/33916/property=pdf/a101-09_sozialbericht_2009.pdf), zuletzt geprüft am 08.07.2010.
- Deutscher Bundestag (2008): Bericht zur Evaluation nach §6 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Bundestagsdrucksache Nr. 16/11488.
- Henneke, Hans-Günther (2009): Zur Neuorganisation des SGB II. Vortrag auf der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum „Zurück auf Los? Aufgabenträgerschaft und -wahrnehmung im SGB II“ am 25.-27.11.2009, abrufbar

- unter: <http://www.loccum.de/material/arbeit/sgbii/index.html>, zuletzt geprüft am 08.07.2010.
- Konle-Seidl, Regina (2009): Neuregelung der Jobcenter für Hartz-IV-Empfänger. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 89, H. 12, S. 813-820.
- Knuth, Matthias (2009): Getrennte Aufgabenwahrnehmung – Auswirkungen auf die Kund/-innen. Vortrag auf der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum „Zurück auf Los? Aufgabenträgerschaft und -wahrnehmung im SGB II“ am 25.-27.11.2009, abrufbar unter: <http://www.loccum.de/material/arbeit/sgbii/index.html>, zuletzt geprüft am 08.07.2010.
- Nakielski, Hans (2010): Bleiben Hartz-IV-Berechtigte auf der Strecke? Die Neuorganisation der Grundsicherungs-Verwaltung. Neues Wirrwarr von Abstimmungen und Zuständigkeiten. In: Soziale Sicherheit, H. 5/2010, S. 165-173.
- Schmid, Josef (2010): Die (mangelnde) Interdependenz in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im deutschen Föderalismus – Von der Unitarisierung zur Balkanisierung? In: Oberhofer, Julia/Sturm, Roland: Koalitionsregierungen in den Ländern und Parteienwettbewerb, München, im Erscheinen.
- Steinke, Joß (2008): KJC, gAW oder ZAG? Der politische Diskurs um die Neuorganisation der Betreuung der Empfänger von Hartz-IV-Leistungen. In: GWP, Jg. 57, H. 2, S. 463-470.



# Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Ungarn

*Jens Becker*



Jens Becker

Die ungarischen Parlamentswahlen vom April 2010 haben ein politisches Erdbeben verursacht. Mit der fulminanten Rückkehr des als rechtskonservativ oder rechtspopulistisch geltenden „Bundes der Jungdemokraten“ (FIDESZ), der Zweidrittel der Parlamentsmandate gewann, an die Schaltstellen der Macht und dem markanten Einzug der rechtsextremen „Bewegung für ein besseres Ungarn“ (Jobbik) kam es zu tektonischen Verschiebungen in der ungarischen Parteiendemokratie. Dabei handelt es sich nicht nur um einen Aufstand von Modernisierungsverlierern, sondern um eine Revolte zutiefst frustrierter Wähler der sozialdemokratischen MSZP, in deren Augen die langjährige Regierungspartei zusammen mit ihrem linksliberalen Koalitionspartner SZDSZ bereits vor der Wirtschafts- und Finanzkrise abgewirtschaftet hatte. Darüber hinaus wurden sie durch teils verunsicherte, teils gut versorgte Mittel- und Oberschichtensegmente unterstützt. Sozioökonomische Gründe vermischen sich mit nationalistischen, xenophoben Deutungsmustern aus der Mitte der ungarischen Gesellschaft, die von beiden „rechten“ Parteien aufgegriffen und „politisiert“ wurden. Die Entstehung einer breiten Wählerkoalition und der damit verbundene „Rechtsruck“ – bei-

des hat zur Etablierung einer rechtspopulistischen Hegemonial- und Regierungspartei sowie einer starken rechtsextremen Oppositionspartei in einem krisengeschüttelten Land beigetragen. Im Folgenden sollen einige gesellschaftspolitische Gründe herausgearbeitet werden, um die spektakulären Erfolge des Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Ungarn einordnen zu können. Zum besseren Verständnis der politischen Lage werden kurz die Wahlergebnisse und damit zusammenhängende Entwicklungstendenzen analysiert: eine zunehmende Tendenz zu populistischer Politik, die Hegemonie der politischen Rechten bei gleichzeitiger Schwäche der politischen Linken und daraus abgeleitet die agonale Polarisierung des ungarischen Parteiensystems. Diese Konstellation macht Ungarn zu einem Versuchslaboratorium des Rechtspopulismus. Der Ausgang ist offen.

## Was ist Populismus?

Um Parteien und Wählerbewegungen am rechten Rand besser verorten zu können, bieten sich verschiedene Begriffe („rechtsextrem“, „rechtspopulistisch“, „rechtsradikal“, „neofaschis-

tisch“ oder „neonazistisch“) an. Für unseren Untersuchungsgegenstand verwenden wir die Zuschreibungen rechts-extrem und rechtspopulistisch, ohne die Plausibilität der anderen Begriffe per se in Frage zu stellen. Als Populismus wird gemeinhin eine Politik bezeichnet, die vorgibt, sich für die „kleinen Leute“ einzusetzen und einfache Problemlösungen umsetzen zu können. Populisten versuchen, Ängste zu schüren und gegen den politischen Gegner zu instrumentalisieren. Beim Populismus handelt es sich also um keine politische Idee im Sinne eines Weltbildes, sondern um eine *Art*, Politik zu betreiben (Pfahl-Traugher 1994). Man kann insbesondere dessen rechtspopulistische Variante als „Mobilisierungsstrategie“ bezeichnen, „in deren Zentrum es steht, Stimmungen gegenüber Schwächeren zu erzeugen, um über erzielte Wahlerfolge dann mittels demokratisch erworbener Macht die Gesellschaft autoritär umzubauen“ (Schaefer et al. 2002: 124). Dazu wird auch rechtsextremes Gedankengut aufgenommen. Inhaltlich geht es dem Rechtspopulismus zumeist um ethnisch-kulturelle Konflikte zwischen Mehrheitsgesellschaft und gesellschaftlichen Minderheiten (z.B. Migranten, Homosexuelle), aber auch um negative Auswirkungen der Globalisierung, Korruption, Kriminalität und Elitenversagen. Doch orientieren Populisten ihre Inhalte an der Zustimmung der Menschen. Demgegenüber handelt es sich bei rechtsextremen Akteuren oftmals um ideologische Überzeugungstäter, die Nation und Volk, Staat und Gemeinschaft als Einheit betrachten. Im Vordergrund stehen somit ein übersteigerter Nationalismus (Chauvinismus), die Konstruktion oder Betonung biologischer, kultureller, sozialer oder ethnischer Unterschiede bei gleichzeitiger Abwertung des Anderen („Fremden“) und die Negierung universeller Gleichheits- und Freiheitsrechte aller Menschen. Rechts-extreme Positionen favorisieren die Abschaffung der jeweiligen demokrati-

schen Staatsform zugunsten einer autoritären Staatsform mit einer ethnisch homogenen, hierarchischen Gesellschaft (Jaschke 2001).

## Der gesamteuropäische Kontext

Nach diesen begrifflichen Annäherungen, die sich auf viele Länder übertragen lassen, muss jedoch ein übergeordneter Aspekt angesprochen werden: Wer den ungarischen Rechtspopulismus und Rechtsextremismus thematisiert, darf über den gesamteuropäischen Kontext nicht schweigen: Inzwischen stellen Wahlerfolge rechtspopulistischer oder rechtsextremer Parteien ein gesamteuropäisches Phänomen dar. Ungarns Nachbarland Österreich kann mit Jörg Haider's „Freiheitlichen“ und den beiden Nachfolgeparteien auf eine lange rechtspopulistische Tradition zurückblicken. In Frankreich gelingt es dem „Front Nationale“, oftmals schon totgesagt, immer wieder spektakuläre Wahlerfolge zu erzielen. Es war z.B. Parteigründer Jean Marie Le Pen und nicht der favorisierte Sozialistenchef Lionel Jospin, der 2002 in die Präsidentschaftswahl mit Jaques Chirac ging. Italien verfügt mit der „Lega Nord“ und dem „Forza Italia“ bzw. „Popolo della Libertá“ über rechtspopulistische Formationen, deren „Führer“, Umberto Bossi und Silvio Berlusconi, ungestraft gegen „Fremde“ und „Kommunisten“, gegen die unabhängige Justiz und gegen den Staatspräsidenten zu Felde ziehen. In den Niederlanden vermag Geert Wilders „Partei der Freiheit“ das Erbe der rechtspopulistischen „List Pim Fortuyn“ (LPF) anzutreten. Wilders anti-islamischer Wahlkampf wurde 2010 vom Wähler honoriert und macht seine Partei auf parlamentarischer Ebene zum Zünglein an der Waage. In Belgien und der Schweiz haben sich mit dem Vlaams Block und der Schweizer Volkspartei (SVP) seit den 1990er Jahren rechtspo-

pulistische Parteien etabliert, die bisweilen Schnittmengen zu rechtsextremen Positionen aufweisen. Zur politischen Normalität gehört der Rechtspopulismus in den vielgelobten skandinavischen Wohlstandsgesellschaften.

Gleiches gilt, so scheint es, auch für die meisten osteuropäischen Staaten, wo nach dem Kollaps des Partei-kommunismus teilweise wieder an rechtspopulistische und rechtsextreme Traditionen vor und während des Zweiten Weltkrieges angeknüpft wird. Zwar gibt es zwischen Ost- und Westeuropa hinsichtlich sozialstrukturellem und sozialökonomischen Wandel, zwischen Individualisierungs- und Milieuerosionstendenzen beziehungsweise Demokratisierungs- und Modernisierungsprozessen, beträchtliche – auch zeitliche – Unterschiede. Sicherlich mag es unterschiedliche Entwicklungsachsen hinsichtlich materieller und postmaterieller Wertpräferenzen geben, war doch die kommunistische Gesellschaft in ihrem Politik- und Gesellschaftsverständnis ziemlich materialistisch ausgerichtet, was mit der damaligen Mangelwirtschaft und dem daraus resultierenden alltäglichen Konsumverzicht zusammengehangen haben dürfte, der noch heute, unter veränderten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, für große Teile der Bevölkerung spürbar ist. Die berühmte These Ingleharts vom „Wertewandel“, zunehmende Partizipation und Selbstverwirklichungsbedürfnisse in einer individualisierten Gesellschaft, ist in Osteuropa verstärkt bei jüngeren, gebildeten Menschen, bei den neu entstehenden urbanen Mittelschichten, zu spüren, die im übrigen tendenziell eher „rechts“ oder rechts-liberal wählen. Beispiele für den (wieder)erstarkten Rechtspopulismus finden sich in Polen, der Slowakei, Bulgarien, Rumänien und Ungarn, wo nach 1990 zunächst die wieder gegründete „Partei der kleinen Landwirte“ (FKGP) ihre Mobilisierungs- und Wahlerfolge aus der Zwischenkriegszeit wiederholen wollte. Mit

ihrem – in der ungarischen politischen Kultur noch immer stark verankerten – ethnisch-kulturellen Ansatz beanspruchte die FKGP, das ungarische Volk vor „Fremden“ schützen zu wollen. Jedoch scheiterte die selbsternannte Law-and-Order-Partei an internen Korruptionsskandalen. Ihre teils populistisch-antise-mitischen Tiraden gegen „Linke“ und „Juden“ sowie gegen Teile des urbanen Establishment wurden von neugegründeten rechtsextremen Parteien und der rechtspopulistischen Volkspartei Viktor Orbans aufgegriffen und Jahre später in entsprechendes politisches Kapital umgesetzt.

## Politische Lager in Ungarn

Das ungarische Parteiensystem wird bisher durch eine ausgeprägte Polarisierung geprägt. Nahezu unversöhnlich stehen sich ein rechtspopulistisches mit rechtsextremen Einflüssen und ein sozialliberales Lager – hier lohnt es sich wirklich noch, von Lagerwahlkämpfen zu reden – gegenüber. Erkennbar wird dies nicht nur in den wiederholten polarisierenden Etikettierungen (patriotisch – antipatriotisch, national – national unzuverlässig, ungarisch – antiungarisch oder der inflationären Verwendung der diskreditieren Phrase „kommunistisch“), um somit „Freund“ und „Feind“ voneinander zu unterscheiden. Insbesondere der FIDEZ und die 2003 gegründete Jobbik, „Partei der Besseren“, spielen auf dieser Klaviatur, verunglimpfen den politischen Gegner und verwenden dabei auch tabuisierte Begriffe und Symbole, die auf „ein verschmutztes Einverständnis“ in der Öffentlichkeit stoßen: Wo offiziell von „Roma“ geredet wird, verstehen alle „Zigeuner“. „Wo etwa Jobbik von „Israelis“ redet, verstehen alle „Juden“. Und so ist es auch gemeint. Das entsprechende Spiel mit Symbolen ist von deutschen Rechtsextremisten her ver-

traut, die das verbotene Hakenkreuz durch ähnliche Symbole ersetzen und so das Verbot lächerlich machen wollen“ (Stölting 2010).

Verdeutlichen lässt sich die manifeste Intransigenz der politischen Lager an vielen Beispielen. Statt als Demokrat die Wahlniederlage 2002 anzuerkennen, sprach Viktor Orban von Wahlbetrug und rief zu Protestdemonstrationen auf: Die Heimat könne nicht in der Opposition sein, was besagt, das gute, rechtgläubige, national gesinnte Ungarn ist betrogen worden (Mayer/Odehnal 2010: 33). Es war und ist insbesondere der FIDESZ, der auch nach 2006 durch Obstruktionspolitik in Form von Parlamentsboykotten und Straßendemonstrationen die politische Kultur Ungarns polarisierte. Diese „cultural politics“ seien zu einem „Vernichtungskampf unversöhnlicher Gegner degeneriert“, wodurch der Eindruck entstehe, der „Bestand der politischen Gemeinschaft selbst“, die Nation, sei gefährdet, urteilt Segert (2008: 26). Richtig daran ist, dass die Tugend des politischen Kompromisses, eine rationale politische Kommunikation zwischen den Lagern, bisher selten möglich gewesen ist. Teile der politischen Klasse, auch des Spitzenpersonals von links und rechts, appellieren an vorrationale Einstellungen und Vorurteile, Ängste und Sehnsüchte im Volk, um des eigenen Machterhalts wegen. Es hat sich eine Kultur der Resentiments – insbesondere gegen Juden, „Zigeuner“ und „Kommunisten“ – verfestigt, in denen Populisten und Demagogen leichtes Spiel haben, zumal sie an Stereotype aus der Vergangenheit, etwa der dunklen faschistoiden Horthy-Ära, anzuknüpfen wissen.

## Versagen der sozialliberalen Koalition

Beide Lager überbieten sich regelmäßig mit populistischen Wahlversprechun-

gen: Steuersenkungen, Rentenerhöhungen, Verbesserung der Sozialleistungen und zweistelligen Lohnerhöhungen für Staatsbedienstete. Letztere wurde gleich nach den für den MSZP siegreichen Parlamentswahlen 2006 realisiert. Bereits damals war das Budgetdefizit auf 9,2 Prozent des Bruttosozialprodukts angestiegen. Ungarn hatte damit eines der höchsten Haushaltsdefizite der EU und musste die angestrebte Einführung des Euro weiterhin verschieben. Gleichzeitig gingen die Auslandsdirektinvestition, das Steueraufkommen und die Wachstumsraten im Allgemeinen zurück. Korruptionsskandale, innerparteiliche Machtkämpfe und der Rücktritt des als glücklos apostrophierten „roten Bankiers“, Péter Medgyessy, mitten in der Legislaturperiode 2004 trugen dazu bei, das Glaubwürdigkeitspotenzial der Sozialisten zu unterminieren. Sein Nachfolger, der millionenschwere Geschäftsmann Ferenc Gyurcsány, steuerte erst nach den Wahlen um. Dessen fatale – nicht für die Öffentlichkeit bestimmte, gleichwohl lancierte – „Lügenrede“ vor Funktionären des MSZP gipfelte in dem Satz: „Kein Land in Europa hat solche Blödheiten begangen wie wir. Offensichtlich haben wir die letzten eineinhalb, zwei Jahre hindurch gelogen“ (zit. nach Mayer/Odehnal 2010: 47). Man könne ihm keine Regierungsmaßnahme nennen, die der ökonomischen Rekonstruktion des Landes weitergeholfen habe.

Als Redepassagen Gyurcsánys im September 2006 in den Medien auftauchten, beschleunigte sich der Erosionsprozess einer konzeptionslos-opportunistischen Regierung, die erst nach den Wahlen bereit war, Partei und Elektorat den Ernst der Lage zu offenbaren. Massendemonstrationen und -unruhen aufgebrachter FIDESZ- und Jobbik-Anhänger, randalierende Skinkheads und Mitglieder der an sich verbotenen paramilitärischen „Ungarischen Garde“, wochenlange Belagerungen des Parla-

ments und heftige Polizeieinsätze, Verletzte und Gerichtsprozesse brachten dem Land eine politische Legitimationskrise, an deren Ende Gyurcsány erst im März 2009 die Konsequenzen zog und von seinen Ämtern als Ministerpräsident und Parteivorsitzender zurücktrat. Der danach erzwungene, durch den parteilosen Ministerpräsidenten Gordon (György) Bajnai vollzogene Sparkurs, Budgetreduzierungen von 1,62 Milliarden € Steuererhöhungen, Lohnsenkungen etc. lähmte den orientierungslosen MSZP. Allein 2007 sanken die Reallohneinkommen um fünf Prozent (und das bei einem Durchschnittseinkommen von rund 400 € stieg die Arbeitslosigkeit auf rund zehn Prozent und die Inflation auf sieben Prozent. Wenige Jahre zuvor lag die Arbeitslosigkeit landesweit bei fünf Prozent, in Budapest und dem prosperierenden Süden des Landes herrschte gar Arbeitskräftemangel, der strukturschwache, deindustrialisierte Osten, die Hochburg der Reformsozialisten, verhartete dagegen in Stagnation und Resignation.

### Formierung eines rechtspopulistischen und rechtsextremen Blocks

Das Transformationsversagen der sozialliberalen Koalition munitionierte den Wahlkampf eines selbstbewussten politischen Gegners. Auf das „Krisenmanagement“ der Regierung Bajnais zu hoffen, erwies sich als illusionär. Nur noch von einer Schadenbegrenzung konnte die Rede sein. Daraus resultiert auch das defensive Wahlkampfmotto des MSZO: „Hüterin der Demokratie“ versus „Einparteienherrschaft“ des FIDES (Huthmacher 2010: 4). Trotz autoritärer Tendenzen während der ersten Orban-Ära (1998-2002) vermochte diese Taktik nicht mehr zu greifen. Das Elektorat wollte elementare politische Veränderungen: Es wählte rechtspopu-

listisch bzw. rechtsextrem. Im Vergleich zur Parlamentswahl 2006 verloren die aus der Kommunistischen Partei Ungarns hervorgegangenen Reformsozialisten 22,1 Prozent ihrer Wählerinnen und Wähler. Zwei von drei Wählern haben sich somit von der einstigen Regierungspartei abgewandt, die Ungarn immerhin von 2002-2010 und von 1994-1998 regiert hatte. Der FIDEZ gewann nicht nur 98 Prozent aller Direktmandate, er erreichte auch eine Zweidrittelmehrheit im Parlament und kann mit 262 von 378 Sitzen durchregieren. Gleichwohl besteht langfristig die Gefahr, dass sich Jobbik als rechtsextreme Flügelpartei profiliert und bei künftigen Wahlen zu Lasten des FIDEZ Proteststimmen erlangen kann.

Die Formierung eines hegemonial-antagonistischen „rechten“ Lagers lässt sich anhand der Affinitäten (und der Spannungen) zwischen FIDESZ und Jobbik hinsichtlich rechtsextremer, nationalistischer Ideologeme und staatlich-autoritärer Problemlösungswege belegen. So soll der 4. Juni künftig zum Tag der nationalen Einheit avancieren. Vor dem Hintergrund, dass am 4. Juni 1920 der Vertrag von Trianon unterzeichnet wurde, wodurch Ungarn Zweidrittel seines Territoriums verlor und Teile der ungarischen Bevölkerung nunmehr im benachbarten Ausland leben mussten, erscheint das als gezielte – revisionistische – Provokation nach außen und mögliches Signal, das umstrittenen Vertragswerk zu revidieren.

Kurz nach der Wahl stellte Orban in der nordostungarischen Stadt Ozd, die von Armut und Armutsdelinquenz betroffen ist, seine Law-and-Order-Kampagne vor: „Die Einhaltung des Rechts liegt an uns, und wir werden dafür endlich mehr Geld zur Verfügung stellen.“ Publikumswirksam plädierte der Ministerpräsident in der Stadt mit einer der größten Roma-Populationen dafür, Wiederholungstäter selbst kleinerer Diebstähle lebenslänglich hinter Gitter zu bringen. Besser hätte dies Gabor

Vona, Zauberlehrling aus dem Dunstkreis der gescheiterten rechtsextremen Gruppierung MIEP, Mitgründer und Vorsitzender von Jobbik und der „Ungarischen Garde“ 2006 nicht formulieren können. Auf ein wirksames Verbot der rechtsextremen, aus Jobbik-Mitgliedern gebildeten paramilitärischen „Ungarischen Garde“, die an Vorbilder aus der faschistischen Horthy-Diktatur anknüpft, legte sich Orban indessen nicht fest.

Im Gegenteil, solange Jobbik und die Garde – hier verschwimmen teilweise die Mitgliedschaften – an ihrer offiziellen Strategie festhalten, keine staatsfeindliche Propaganda und keine Aufrufe zur Gewalt zu unterstützen, sieht die Regierung Orban keinen Anlass, gegen sie vorzugehen. Schließlich förderten Orban und ihm nahe stehende Politiker und Publizisten jene rechtsextremen Medien, wie etwa „Sajtóklub“ (deutsch: Presseklub) oder die Wochenzeitung „Ungarischer Demokrat“, in denen nicht nur antisemitische zigeunerfeindliche Hetze betrieben, sondern auch unverhohlen zur Gründung einer Bewegung von „Bürgerkreisen“, z.B. „Nationale Selbstverteidigung“, aufgerufen wurde, in denen sich 2006 und danach Gabor Vona und andere rechtsextreme Ideologen tummelten. Dabei wurde bewusst an vorkommunistische und kommunistische Traditionsbestände von Rassismus und Ausgrenzung sowie aktuelle subkulturelle Diffusionsprozesse (Musik, Outfit etc.) angeknüpft.

Die teils ungeklärten Morde und Anschläge gegen Angehörige der Roma-Minderheit 2009 wurden überdies in diesen Kreisen nicht wirklich verurteilt.

### **Jobbik als radikaler Ableger des FIDESZ**

Folgerichtig lässt sich Jobbik als „radikaler Ableger des FIDESZ“ charakterisieren (Szabó 2009: 19), der durch die

Abstiegsängste der ungarischen Mittel- und Unterschichten und ihres partiell rechtsextremen Weltbildes Zulauf bekommt. Zweifellos ist das Wählerpotenzial von Jobbik heterogen. Insbesondere die Führungsschicht besteht aus akademisch gebildeten, auch in der Wirtschaft erfolgreichen Protagonisten, viele Studierende stellen die soziale Basis der Ungarischen Garde und damit von Jobbik dar. Die Modernisierungs- oder Transformationsverlierer, die einstige soziale Basis des MSZP, wechselten 2010 das Lager. Zudem kennzeichnen große Einkommensunterschiede die regionale Entwicklung. So liegen in der Budapester Zentralregion die Durchschnittslöhne mit mehr als 22% über dem nationalen Durchschnitt, im Osten erreichen sie nur 83% des nationalen Durchschnitts. Die Wahlerfolge von Jobbik korrelieren teilweise mit sozioökonomischen Indikatoren (niedriges Bruttoinlandsprodukt, niedrige Beschäftigung, hoher Armutsanteil bedeuten Zugewinne für Jobbik zu Lasten des MSZS). Ferner lässt sich eine positive Korrelation zwischen hohen Jobbik-Ergebnissen und einem markanten Anteil der Roma-Bevölkerung erkennen. In einem Wahlbezirk, Edeleny in Nord-Ost-Ungarn, wo Jobbik über 30 Prozent der Wählerstimmen erzielen konnte, gilt der Roma-Anteil als einer der Höchsten im Lande. Der Jobbik-Kandidat gewann klar. Die MSZP erhielt nur acht Prozent der Stimmen.

Gegenüber dem Landesdurchschnitt blieb der FIDESZ in den nordöstlichen Arbeiter- und Arbeitslosenhochburgen unterhalb der Zugewinne in den prosperierenden Regionen. Insgesamt profitiert Jobbik vom schlechten Abschneiden des MSZP, der FIDESZ gewinnt in diesen Komitaten ebenfalls markant hinzu, bekommt aber die Auswirkungen der rechtsextremen Konkurrenz zu spüren. Dass dabei auch fremdenfeindliche Ressentiments gespeist mit Ghettobildung und Ghettokriminalität in einigen Regionen, die zumeist von Politikern

aus der Mittel- oder Oberschicht geschürt werden, die Einstellungen der verunsicherten Bevölkerung infizieren, entbehrt nicht einer gewissen Brisanz und steigert die Sorgen über künftige Entwicklungen.

## Ungarn als Trendsetter des Rechtspopulismus

Ungarn im Jahr 2010 ist somit, so ließe sich zugespitzt sagen, ein weiterer Trendsetter des Rechtspopulismus mit rechtsextremen Bezügen. Untermauert wird diese These durch die Politik der neuen Regierung. Das neue Staatsbürgerschaftsgesetz gewährleistet Angehörigen der ungarischen Minderheit in der Slowakei, Rumänien oder Serbien künftig einen ungarischen Pass, selbst wenn sie keinen ständigen Wohnsitz in Ungarn nachweisen können. Insbesondere in Rumänien und der Slowakei gibt es harsche Reaktionen.

Ungarn, von der Krise schwer getroffen, ist auf Nothilfekredite vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank angewiesen. Das Volumen betrug 2009 rund 20 Milliarden \$. Der im Juni 2010 vom Zaun gebrochene Streit zwischen der FIDESZ-Regierung und dem IWF sowie der EU über weitere Haushaltskürzungen und die umstrittene Bankenabgabe erweist sich als weiteres populistisches Manöver, um das Profil der Regierung Orban zu

schärfen – obwohl die meisten Fachleute auf die schädlichen Folgen für Ungarn hinweisen. Ungarn wird in Bälde den EU-Ratsvorsitz übernehmen. Spätestens dann wird sich zeigen, ob der FIDESZ zur Realpolitik fähig ist oder das Risiko auf sich nimmt, Ungarn ins politische Abseits zu führen..

## Literatur

- Jaschke, Hans-Gerd: Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit: Begriffe, Positionen und Praxisfelder. Wiesbaden 2001. S. 52.
- Dieter Segert (Hrsg.): Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts, Opladen & Farmington Hills, S. 120-132.
- Mayer, Bernhard/Odehnal, Bernhard (2010): Aufmarsch. Die rechte Gefahr in Osteuropa, Salzburg.
- Pfahl-Traughber, Armin (1994): Volkes Stimme? Rechtspopulismus in Europa. Bonn.
- Schaefer, Dagmar/Mansel, Jürgen/Heitmeyer, Wilhelm: Rechtspopulistisches Potential. Die „saubere Mitte“ als Problem. In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.) (2002): Deutsche Zustände. Folge 1. Frankfurt am Main.
- Stölting, Erhard (2010): Über die rechtsradikale Partei „Jobbik“, in: Deutschlandradio Kultur, 23.4.2010.
- Szabó, Malte (2009): Ungarns rechte Renaissance, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 4, S. 17-20.



Gunilla Budde / Eckart Conze /  
Cornelia Rauh (Hg.)

## **Bürgertum nach dem bürgerlichen Zeitalter**

Leitbilder und Praxis seit 1945

Bürgertum Neue Folge, Band 10.

2010. 317 Seiten mit drei Grafiken und zwei Tab., gebunden  
€ 42,90 D

ISBN 978-3-525-36850-3

Gibt es in Deutschland und in Europa nach dem bürgerlichen Zeitalter noch eine Sozialformation, die in der Tradition des Bürgertums steht? Um sich der Frage nach bürgerlichen Kontinuitäten, aber auch nach Neubestimmungen von »Bürgerlichkeit«, zu nähern, suchen die Beiträge bestimmte Handlungsfelder auf, welche die Forschung zum 19. Jahrhundert als »bürgerlich« charakterisiert hat: die Zivilgesellschaft, die Alltagskultur, Bildung und Erziehung, Unternehmen sowie Politik und Staat.



Andreas Rödder / Wolfgang Elz (Hg.)

## **Deutschland in der Welt**

Weichenstellungen in der Geschichte  
der Bundesrepublik

2010. 160 Seiten mit 17 Abb., kartoniert € 19,90 D  
ISBN 978-3-525-35895-5

Ausgewiesene Experten aus Geschichts-, Politik- und Wirtschaftswissenschaften diskutieren ausgehend von der Westbindung über Mauerbau und Ostverträge bis hin zum Mauerfall die entscheidenden internationalen Weichenstellungen und vermessen den Weg, der die Bundesrepublik in die Gegenwart geführt hat. Zugleich wenden sie sich der veränderten Rolle Deutschlands nach der Wiedervereinigung zu. Beiträge zur europäischen Integration und zum Kosovo- und Afghanistan-Einsatz zeigen die neuen Herausforderungen, mit denen sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik seither konfrontiert sieht.

# Vandenhoeck & Ruprecht

Weitere Informationen: Vandenhoeck & Ruprecht Geschichte 37070 Göttingen info@v-r.de www.v-r.de



## Die Euro-Gruppe

*Hans-Hermann Hartwich*



Hans-Hermann  
Hartwich

Braucht die Europäische Union eine „Finanz“- oder „Wirtschaftsregierung“? Die gerade abgeklungene weltweite Finanzkrise deckte nicht zum ersten Mal die Schwächen der EU auf: Wer sorgt für rasches Eingreifen, wenn sich Finanzkrisen zu Staatskrisen zu entwickeln drohen? Wer darf milliardenschwere Hilfsfonds anbieten? Wer „regiert“ eigentlich in der EU? Reichen die Treffen der „Staats- und Regierungschefs“ aus, um dem verständlichen Drängen auf eine annähernd vorausschauende Politik gerecht zu werden.

Naheliegend ist der Blick auf die EU-Kommission. Trotz ihrer Zuständigkeit für die EU als Ganzes hat sie weder die Zuständigkeit noch die fiskalisch-ökonomischen Mittel, um eine europäische Finanzpolitik wirkungsvoll entwickeln zu können. Ihr fehlt die Legitimation für Eingriffe in die nationalen Reservate der Finanz- und Haushaltspolitik. Und die EU als Ganzes ist nicht identisch mit dem „Eurosystem“.

### Finanzminister der Euro-Staaten: eine Chance zu effizienterer Koordination

16 der insgesamt 27 Mitgliedstaaten der EU haben bisher den Euro als Währung eingeführt und bilden das „Eurosystem“. Die Finanzminister dieser 16 Staaten bilden die sogenannte „Euro-Gruppe“. Sie müssen mit ihrer Kompetenz für eine disziplinierte Haushalts- und Finanzpolitik innerhalb des Eurosystems sorgen. Zugleich bilden sie zusammen mit den Finanzministern der EU-Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben (z.B. den Briten), den „Rat“ in fiskalischen Angelegenheiten der Gesamtunion.

Es fehlt eine Institution, die im Eurosystem streng führt und die Finanz- und Wirtschaftspolitik der EU insgesamt effektiv koordiniert. Frankreich fordert seit Jahren eine effiziente europäische „Wirtschaftsregierung“. Die deutsche Bundeskanzlerin will sie auf keinen Fall und lässt sich zögernd zu der überflüssigen Aussage treiben, die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union bildeten ja schon eine solche „Regierung“. Eine weitere Institution – sagt sie, das sehr eigene Interesse verbergend – würde die EU spalten. Die Europäische Zentralbank ist eher ge-

gen eine „Wirtschaftsregierung“, weil sie ihre Autonomie gefährdet sieht. Offen ist schließlich, ob die gegenwärtige Rechtsstruktur der EU ausreicht, um zu einer besseren Finanz- und Wirtschaftspolitik zu gelangen, oder ob die Verträge erneut geändert werden müssten.

Alle diese Fragen waren schon 2004 auf der Tagesordnung, als es um die europäische Verfassung ging, die letztlich an den Plebisziten in Frankreich und Holland scheiterte. Schon damals ging es um die gefährliche Unausgewogenheit der Staatsfinanzen unter den Mitgliedstaaten der Währungsunion. Schon im Herbst 2004 gab es die Berichte, wonach Griechenland seine Statistiken manipuliert und sich damit den Beitritt in das Eurosystem erschlichen habe.

In dieser Situation wurde damals aber auch erstmals wahrgenommen, dass man ja mit der Gruppe der Finanzminister jener Staaten, deren Währung der Euro war, eine bis dahin „informelle“ Gruppe innerhalb des (Minister-), „Rats“ der Finanzminister aller EU-Mitgliedstaaten, besaß. Diese Gruppe wurde zunächst kurz als „Euro-X“ bezeichnet. Bald wurde sie zur „Euro-Gruppe“. Schon damals wurde sie auch gelegentlich als „Wirtschaftsregierung“ bezeichnet, weil die Mitglieder der Gruppe als Finanzminister die Kompetenz für eine strengere Koordination, Regulierung und Kontrolle ihrer zum Euro-System gehörenden Haushalte besaßen. (Vgl. Hartwich, Das Europäische Währungssystem – ein „Schönwetter-schiff“, GWP 4/2004, S. 411-424 und Ders., Der teure Euro – Ein Erfolg oder ein Problem der EZB, GWP 1/2007, S. 33-38).

Da es in der Folgezeit keine größeren Erschütterungen in der Europäischen Währungsunion gab, wurde offensichtlich die in der Euro-Gruppe angelegte Chance effizienterer Koordination nicht weiter verfolgt. Im Gegenteil. Deutschland und die Nicht-Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe schienen eher

argwöhnisch jede Eigenständigkeit der Gruppe unterbinden zu wollen. Deutschland, weil es keine Einwirkungen auf seine Haushalts- und Wirtschaftspolitik wollte und bei einer Art von „Wirtschaftsregierung“ eine Prädominanz Frankreichs fürchtete. Und es ging natürlich auch um die Unabhängigkeit der EZB. Diese lehnte sogar die Mitwirkung an den Beratungen der Euro-Gruppe ab, weil sie um ihren Autonomiestatus fürchtete.

## Finanzminister aller EU-Mitgliedstaaten entscheiden auch ohne Euro-Beteiligung

Es sollte nicht übersehen werden, wie sich die Gruppe der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt, die nicht gleichzeitig dem Eurosystem angehören. Während die Finanzminister der Euro-Gruppe nur „informelle“ Beratungen abhalten dürfen, nehmen alle EU-Mitglieder an den formellen Beratungen der Finanzminister mit Stimmrecht teil. In dieser Gruppe von Staaten, die nicht dem Eurosystem angehören, gibt es Staaten, die aus ökonomischen Gründen diesem nicht oder noch nicht beitreten können. Es gibt aber auch Staaten, die nicht beitreten wollen. Dafür gibt es unterschiedliche Gründe. Am klarsten ist der Fall *Großbritannien und Irland*. England hat von vornherein erklärt, dass es dem Währungssystem nicht beizutreten wünsche. Dies ist vertraglich im Protokoll Nr. 8 festgelegt. Dort verpflichtet sich das Land lediglich, ein übermäßiges Defizit zu vermeiden.

Als Mitglied der Europäischen Union nimmt Großbritannien aber selbstverständlich an den formellen Sitzungen der EU-Finanzminister ebenso teil, wie jene Nicht-Mitglieder des Eurosystems, die es für vorteilhafter halten, draußen zu bleiben. Diese Haltung müssen sie nicht besonders begründen. Sie müssen lediglich übermäßige Defizite und hohe Staatsverschuldung vermeiden. Aber nicht mehr.

Es wirkt unter diesen Umständen grotesk, dass die Beratungen der verantwortlichen Euro-Mitgliedstaaten „informell“ bleiben müssen, bevor dann alle Staaten beschließen. So ein System kann nicht funktionieren.

Nun ist allerdings die Euro-Gruppe auch nicht gerade „homogen“. Mit diesem Begriff wird umschrieben, dass die Mitglieder zwar alle die Grundvoraussetzungen für den Beitritt zum Währungssystem erfüllt haben und sich den strengeren Bestimmungen des bisherigen Stabilitätspaktes unterwerfen. Aber sie unterscheiden sich in der Größe und der Leistungsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften, in der Produktions- und Erwerbsstruktur, in Umfang und Qualität ihrer Sozialsysteme und nicht zuletzt in dem, was man gemeinhin die „Mentalität“ nennt, die Bewertung von Individualität, individuellen Ansprüchen, Aufstiegs- und Leistungswillen usw. Ein unerschöpfliches Thema! Jedenfalls kann nicht von vornherein davon ausgegangen werden, dass sich die beteiligten Staaten einig darin sind, eine strengere fiskalische Disziplin im Interesse einer „starken“ Währung einzuhalten.

## Begrenzter Auftrag für die Euro-Gruppe

Mit dem Lissabon-Vertrag wurde der besondere Gruppenstatus für die Ratsmitglieder der Euro-Staaten (Finanzminister) vertraglich stärker anerkannt. Die Euro-Gruppe wählt einen eigenen Präsidenten für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren. Dies wurde in einem zusätzlichen „Protokoll“ (Nr. 33) festgelegt. Dort heißt es allerdings auch wieder unklar, dass die Europäische Union damit eine immer engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euro-Währungsgebiet fördern wolle. Besondere Bestimmungen für einen verstärkten Dialog der Euro-Staaten miteinander müssten vorgesehen werden, „bis der Euro zur

Währung aller EU-Mitglieder geworden ist“.

An dieser Stelle wird die Diskrepanz zwischen Idee und politischem Konzept der EU und der internationalen, vor allem wirtschaftlich-fiskalischen Realität, in der EU und die Währungsunion tagtäglich zu agieren haben, von Tag zu Tag größer. Die Griechenland-Krise bewies, dass schon heute die fehlende Homogenität der gegenwärtigen Mitgliedstaaten der Währungsunion existenzgefährdend werden kann. An eine Mitgliedschaft von Staaten wie Bulgarien und Rumänien braucht man da gar nicht zu denken.

Unter diesen Umständen ist es widersinnig, die Bewegungskraft der Euro-Gruppe einzugrenzen, um an der Fiktion einer Gesamt-EU festzuhalten. Ihre „informellen“ Sitzungen“ sollen „bei Bedarf abgehalten (werden), um Fragen im Zusammenhang mit ihrer gemeinsamen spezifischen Verantwortung im Bereich der einheitlichen Währung zu erörtern“. An den Sitzungen dieser „Gruppe“ und ihrer Vorbereitung (sic) nimmt die EU-Kommission teil. Auch die EZB ist eingeladen.

Natürlich sollte man nicht so naiv sein und annehmen, das Festhalten an den Vertragsbestimmungen über die Union aller sei nur ein Zeichen besonderer Vertragstreue. Dahinter stehen Interessen, die zum Beispiel zu zahlreichen für die Öffentlichkeit unverständlichen Reaktionen der Staaten auch in der Griechenland-Krise führten. Natürlich wollten die Deutschen und andere nicht für den hohen Lebensstandard der Griechen zahlen. Aber diese offenkundige Interessenlage ermöglicht es zugleich, das Interesse daran zu verbergen, dass bindende Beschlüsse in bezug auf die eigene Fiskalpolitik nicht beschlossen werden. So kämpft man zwar für die Währungsunion, aber verhindert nachhaltige Vorkehrungen für die Zukunft.

## Sinnvolle Aktivitäten der Euro-Gruppe

Im Vorfeld der Beschlüsse über die Griechenlandhilfe war es die Euro-Gruppe, die „Finanzierungsinstrumente“ schon beschlossen hatte, als die Bundeskanzlerin noch meinte, eine Solidaritätserklärung reiche aus. Zur Verhinderung weiterer fiskalischer Einbrüche wurden von der Euro-Gruppe und vom EU-Währungskommissar Olli Rehn Vorschläge für eine verstärkte Koordination der nationalen Finanzpolitiken, darunter der einer vorausgehenden Prüfung der Haushalte gemacht. Hier stand nun neben der Frage, ob das politisch durchsetzbar sei, die Frage, wer zuständig sein könnte. Es wäre konkret die Euro-Gruppe und nicht die Kommission, deren Kompetenz sich auf Angelegenheiten der gesamten EU-Mitglieder, also nicht auf fiskalische Kernfragen, bezieht. Gruppen-Präsident Juncker plädierte für einen engeren Informationsaustausch innerhalb der Euro-Gruppe vor der Aufstellung der nationalen Haushalte. Dies würde in der Tat den nationalen Parlamenten „nichts wegnehmen“, wie Juncker meinte. Denn die Finanzminister sind ja zugleich diejenigen, die die nationalen Haushalte aufstellen.

Selbst die EZB änderte im Juni 2010 ihre Position, als sie sich für die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds einsetzte. Weitergehend als die EU-Kommission forderte ihr Präsident Trichet mehr Kompetenzen in der Haushaltsüberwachung. Die Euro-Gruppe, das Gremium der Euro-Finanzminister, solle die nationalen Haushaltspläne detailliert analysieren und Empfehlungen abgeben. Für die Beurteilung wollte die EZB „nicht allein“ zuständig sein. Sie plädierte für eine neue Behörde. Mit diesen Vorschlägen hatte nun auch die EZB ihren Areopag verlassen. Sie kam auf das Naheliegende, die Euro-Gruppe.

Welche Rolle spielt die EU-Kommission bei der Sicherung des Euro und der Währungsunion? In der breiten Öff-

fentlichkeit ist sie sicher bekannter und „zuständiger“ als die Euro-Gruppe. Braucht sie deswegen einen Finanzkommissar? In dieser Forderung (Michael Heise, FAZ, 22.3.2010, S.20) wird die unselige Vermischung der Zuständigkeiten auf den Punkt gebracht. Finanz- und Haushaltsfragen sind in den EU-Verträgen ausdrücklich bei den Mitgliedstaaten verblieben. Nur Koordination ist möglich und nötig. Aber auch dort, wo es dringend wäre, nämlich zur Sicherung der Stabilität des Euro, wird die Lage nicht besser, wenn man diesen Grundsatz ignoriert. Solange es keinen neuen Vertrag gibt, bleibt allein die Zuständigkeit der Euro-Gruppe vertragskonform. Sie überträgt koordinierte nationale Kompetenzen auf die EU-Ebene. Dort übt sie auch nach gegenwärtig geltendem EU-Recht Kompetenzen aus, die sie auf nationaler Ebene zu verantworten hat. Korrekturen nationaler Haushaltsgestaltungen erfolgen auf diesem Wege als Ergebnis fachorientierter Koordinierung unter jenen, die Verantwortung und finanzpolitische Gestaltungsmacht besitzen. Die nationale Finanzautonomie bliebe gemäß Vertrag erhalten.

Ähnlich ist ihre Rolle im deutsch-französischen Vorschlag für eine neue „Zweckgesellschaft“/„Special Purpose Vehicle“ (SPV) zu bewerten. Dieser „europäische Mechanismus zur finanziellen Stabilisierung“, ein europäischer Hilfsfonds also, wurde für zunächst drei Jahre gegründet. Jedes Euroland hält an der Gesellschaft Anteile entsprechend seinem Gewicht im Euro-Raum. Das SPV poolt die Garantien oder Ausfallbürgschaften der Eigner. Gerät ein Land in Schwierigkeiten, muss es sich an die Euro-Gruppe wenden. Diese soll die Anträge bewilligen und lässt damit SPV tätig werden.

## Der Ehrgeiz der EU-Kommission – nicht vertragskonform

Abweichend von den Aktivitäten der Euro-Gruppe hat die EU-Kommission im April 2010 ihrerseits vorgeschlagen, stabilitätsorientierte Vorkehrungen in der Finanz- und Haushaltspolitik der Euro-Staaten durch Rückgriff auf Art. 136 AEUV (Haushaltsdisziplin, Grundzüge der Wirtschaftspolitik) zu treffen. Die FAZ schrieb dazu: „Die Kommission will (diese Bestimmung) als eine Art Generalklausel für alles nutzen, was nun an Regeländerungen nötig wird. Dass sie dabei an eine Kompetenzerweiterung für sich selbst denkt, versteht sich von selbst“ (15.4.2010, S.2). Der Ehrgeiz ist unübersehbar. Denn der Art. 136 bezieht sich ausdrücklich nur auf die Staaten des Euro. Stimmberechtigt sind nach dem Text des Absatzes 2 nur die Euro-Staaten. Und die erwähnten „Bestimmungen“ resultieren aus einer Kombination des kurzen Textes im Art. 136 mit dem Verweis auf allgemeine Bestimmungen zur Stabilitätspolitik im Vertrag. Die FAZ zitiert zu dieser offensichtlichen Überdehnung der Vertragsauslegung Spötter (15.4.2010), die von Barrosos „Breitbandantibiotikum“ der Währungsunion sprechen. Konkreter noch benennt der Kommissionspräsident selbst seine Absicht: „Wir werden den Euro verteidigen, was immer es kostet.“ Das ist lobenswert, aber es gibt für dieses umfassende Ziel nach der gegenwärtigen Vertragslage weder rechtliche Kompetenzen noch fiskalische Gestaltungsmöglichkeiten für die EU-Kommission.

### ... und die Interessen der EZB

Angeichts der besonderen Position der Euro-Gruppe liegt es nahe, wenn sie in

Vorschlägen für eine „EU-Wirtschaftsregierung“ genannt wird. Deutschland gehört bekanntlich nicht zu den Befürwortern einer Wirtschaftsregierung. Erstaunlicherweise hat sich die EZB in dieser Frage besonders weit vorgewagt. So schlug Präsident Trichet im Juni vor, erstens die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten stärker zu überwachen, zweitens die Aufsicht über die Wettbewerbspolitik zu verbessern und wirtschaftliche Ungleichgewichte zu korrigieren. Drittens wollte die EZB selbst einen angemessenen Rahmen für das Krisenmanagement im Euro-Raum entwickeln. Ihre Vorschläge gingen an eine besondere Arbeitsgruppe beim EU-Präsidenten, Hermann Van Rompuy. Trichet wollte seine Vorschläge sogar als „Quantensprung“ sehen, der auf diesem Gebiet dringend erforderlich sei, sowohl in Europa insgesamt als auch im Euro-Raum (Handelsblatt, 18.6.2010)

Bei den Plänen der EZB für eine EU-Wirtschaftsregierung spielt die Euro-Gruppe wieder eine besondere Rolle. Sie soll „Wachhund“ sein bei der Überwachung der Haushaltspolitik und der Verschuldung.

Der Begriff „Wirtschaftsregierung“ scheint auch hier aber eher ein Produkt schlagzeilenträchtiger Pressemeldungen zu sein, als originäres Produkt der EZB. Stets geht es eher um bessere Koordination, die einen Teilverzicht auf Souveränität bedeutet. Stärkere Institutionen werden eher von außen gefordert, wie etwa vom IWF-Präsidenten Strauss-Kahn (FAZ, 12.5.10).

## Strategien der Haushaltspolitik

Wenn zwischen einem „dirigistischen“ Konzept der Wirtschaftsregierung (Frankreich zugerechnet) und einem „ordnungspolitischen“ (Deutschland) gestritten wird, um den gescheiterten Stabilitäts- und Wachstumspakt auf neue Fun-

damente zu stellen, so kann ebenso gut gesagt werden: Eher keynesianisch-gestaltend und eher neoliberal, d.h. den Marktkräften vertrauend. Diese Konstellation ist nicht neu, sie durchzieht die Wirtschaftsgeschichte beider Länder zumindest seit Kriegsende. Bislang ist nicht zu erkennen, dass sich daran etwas ändert. Deshalb sind die Aussichten auf ein besseres „Government“ in der Koordination der Haushaltspolitik der Euro-Staaten, wie es Trichet erhofft, schlecht. Forderungen nach einer europäischen „Wirtschaftsregierung“ führen nicht weiter. Eher scheint der Begriff eo ipso Kontroversen herauf zu beschwören. Er ist zudem geeignet, die tatsächlichen Interessen hinter der Forderung nach einer „Wirtschaftsregierung“ zu verdecken. Ein Beispiel lieferte der Präsident des EU-Parlaments, Buzek, der meinte, die Koordination der Wirtschafts- und Finanzpolitik – Zitat: „man könnte auch sagen, die Wirtschaftsregierung“ – müsse auf der „Gemeinschaftsebene“ stattfinden. Sie müsse in die Hände der EU-Kommission gelegt werden und damit unter der Kontrolle des Parlaments stehen (Süddeutsche Zeitung, 18.6.2010). Zu diesem Argument betont die Kanzlerin zu Recht, dass es um Probleme gehe, die der Lissabon-Vertrag nicht als „Gemeinschaftsaufgabe“ vorgesehen habe. Damit ist sie jedoch nicht aus der Verantwortung für das Eurosystem entlassen.

## Die Euro-Gruppe als Stärkung des Eurosystems

In der Frage einer „Wirtschaftsregierung“ ist keine Lösung absehbar. Gerade deswegen aber kann mehr öffentliche Klarheit über die Euro-Gruppe nützlich sein.

Bleibt die Frage, ob mit einer noch stärkeren Aufwertung der Kompetenzen der „Euro-Gruppe“, was ja ebenfalls eine „Dehnung“ des Vertragstextes ein-

schlüsse, die Währungsunion vor dem eigentlichen Problem bewahrt werden könnte, dem der Spaltung und Trennung der Währungsunion ebenso wie der politischen Union insgesamt. Ginge es nach der ökonomischen Theorie des „optimalen Währungsraumes“ wäre – was amerikanische Ökonomen stets betonen – eine Abspaltung der am stärksten homogenen Volkswirtschaften unvermeidlich. Nur dann könne das Eurosystem dauerhaft funktionieren.

Nun ist die Europäische Währungsunion ein zutiefst politisches Unternehmen, das Frieden, Wohlstand, Demokratie und Gerechtigkeit einschließt. Deswegen ist der Widerstand gegen jedes derartige Konzept verständlich, wenn auch nicht immer nachvollziehbar. Denn es bedarf keines besonderen ökonomischen Sachverständes um zu erkennen, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ökonomisch und gesellschaftlich völlig unterschiedliche Niveaus aufweisen. Der Grund für diesen Zustand ist nicht zuletzt wiederum politischer Natur. Es war der nicht abweisbare Wunsch der ehemaligen Ostblockstaaten, zur EU zu gehören und damit am Wohlstand zu partizipieren. Politisch war auch das Interesse Westeuropas, dass diese Staaten nicht zurückfallen in die Funktion eines großrussischen Vorfeldes. So kam es zu einer erheblichen „Erweiterung“ der Europäischen Union, ihre „Vertiefung“ blieb dabei auf der Strecke. Letzteres unter den Bedingungen der „Erweiterung“ nachzuholen, erweist sich als Sisyphus-Unternehmen.

Also enthält die Europäische Union ein zur Zeit nicht aufhebbares Dilemma. Die politischen Grundprobleme kann die Wirtschafts- und Währungsunion nicht lösen. Sie bedarf ganz praktisch des Gegenteils, nämlich des Erarbeitens einer annähernden Homogenität der ökonomisch-gesellschaftlichen Systeme und Steuerungsmechanismen ihrer Mitglieder.

Unter diesen Umständen sind Ideen, wie etwa jene des Bundesfinanzministers Schäuble keineswegs abwegig, der in der

Griechenlandkrise die alte Idee eines „Kerneuropa“ wieder aufgriff. Positiv interpretiert, schloss diese Idee ja stets ein, dass weitere EU-Mitgliedstaaten nachziehen, wenn dies möglich ist („Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“). Das Mögliche kann aber nur nach strengster Prüfung erfolgen, nicht wie im Falle Griechenlands, wegen der Bedeutung für die europäische Kulturentwicklung. Das sollten auch jene erkennen, die stets vom notwendigen Zusammenhalt aller europäischen Staaten sprechen und damit jede effektive Eurosicherung verhindern.

Dass es die Euro-Gruppe gibt, bestehend aus den Finanzministern der Euro-Mitgliedstaaten, kann es keine „neue“

Spaltung in der EU geben. Diese gibt es bereits. Dabei handelt es sich aber um durchaus eingespielte Verfahren. Der Fortschritt läge in der Bereitschaft der Euro-Mitgliedstaaten, also auch Deutschlands, Teile ihrer fiskalischen Souveränität abzugeben, indem nationale Budgetfragen zugleich auf europäischer Ebene verhandelt und entschieden werden, und zwar von der Gruppe der nationalen Finanzminister. Dies nicht nur zu erkennen, sondern auch bewusst umzusetzen, muss von der Europapolitik verlangt werden. Daran wird die Glaubwürdigkeit aller Vorschläge zu messen sein, das Eurosystem zu stärken oder notfalls auch zu retten.

118/119 **PERIPHERIE**

Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt

## Geschlechterpolitiken

*Christa Wichterich* Geschlechteranalysen und -diskurse in der Krise  
*Renate Kreile* Zwischen Purdah, Bollywood und Politik – Geschlechterverhältnisse in Afghanistan  
*Marian Burchardt* Besser leben ohne Männer? Religion, Geschlechterordnung und HIV/AIDS in Südafrika  
*Ulrike Schultz* „Dies ist keine Arbeit für eine Frau wie mich“ – Frauen(erwerbs)arbeit im Sudan  
*Ruth Streicher* Hegemoniale Deutungsmuster und ernste Spiele. Männlichkeit und Gewalt in Osttimor  
*Stefanie Kron* „Coyotes“, „Passanten aus dem Norden“ und „weiße Witwen“. Transmigration und Geschlecht in Guatemala

*Ilse Lenz & Hildegard Scheu*

PERIPHERIE-Stichwort: Männlichkeiten

*Ina Kerner* PERIPHERIE-Stichwort: Intersektionalität

*Claudia Prinz* Hermann von Wissmann als „Kolonialpionier“

Rezensionen



WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

Doppelheft - 2010 - 240 S. - € 21,00

*Die Debatten um die Gleichstellung der Geschlechter, die Emanzipation von Frauen und Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit sind einerseits verknüpft mit Diskursen um nationale Identitäten, Kultur und Religion, andererseits aber auch Teil einer globalen Auseinandersetzung um „Entwicklung“, neoliberale Globalisierung und Demokratisierung.*





# Klimawandel, Sicherheit und Migration in Wissenschaft und Politik

Gutachten im Zwielight

*Petra Bendell/Marianne Haase*



Petra Bendell



Marianne Haase

## **Zusammenfassung**

Dieser Beitrag untersucht die Diskursmuster in fünf wissenschaftlichen Studien zu einem in den letzten Jahren stark thematisierten Zusammenhang: dem Konnex zwischen Klimawandel, Sicherheit und Migration. Er prüft explorativ Auftragsstudien von fünf Regierungen. Trotz ähnlicher Adressaten und Ausgangsbedingungen gelangen diese Expertisen zu unterschiedlichen Darstellungen, Prognosen und politischen Forderungen. Damit stellt sich die Frage nach der Rolle von Wissenschaftlern in der Politik und nach der Umsetzung wissenschaftlicher Diskurse in politisches Handeln.

## 1. „*Climategate*“ und die Rolle von Wissenschaftlern in der Klimapolitik

Unmittelbar vor dem „Klimagipfel“ von Kopenhagen im Dezember 2009 veröffentlichten 26 Wissenschaftler eine Studie mit dem Titel „The Copenhagen Diagnosis“. Ihr Ziel war es, den Delegierten dringlich vor Augen zu führen, dass einige Folgen des Klimawandels früher und drastischer eintreten könnten als zuvor angenommen. Daraus leiteten die Forscher die Forderung ab, die Treibhausgasemissionen müssten noch in diesem Jahrhundert auf nahe Null gesenkt werden. Allerdings lancierten Hacker den Vorwurf, die Naturwissenschaftler hätten wichtige Daten zum Klimawandel konstruiert oder sogar manipuliert; sie hätten die wissenschaftliche Nachprüfbarkeit verweigert, unbequeme Daten verschleiert oder aber diese zumindest so präsentiert, dass sie spektakulär oder gar „alarmistisch“ erschienen. In der Tat unterschied sich dieser Bericht durch seine appellative Diktion und emotional besetzten Bilder von den vorausgegangenen Berichten des Weltklimarates (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC), dessen vierter und vorläufig letzter Sachstandsbericht von 2007 stammte.

Die ab März 2010 sogar am IPCC selbst und seinem Vorsitzenden Rajendra Pachauri geäußerte Kritik verstärkte Zweifel an wissenschaftlichen Expertisen zum Klimawandel und der Integrität von Klimaforschern. Mit dem Auftrag an den *InterAcademy Council*, den Dachverband der nationalen Wissenschaftsaka-

The Copenhagen  
Diagnosis

demien, die in die Kritik geratenen Verfahren des IPCC zu begutachten, soll die Glaubwürdigkeit des IPCC wiederhergestellt werden.

Die Kritik an der für die Auswirkungen des Klimawandels zuständigen Arbeitsgruppe II innerhalb des IPCC belegt eindringlich die Herausforderungen der Klimaforschung: die Rolle von Wissenschaftlern in der Debatte um den Klimawandel und ihre politischen Konsequenzen. Klimatologen müssen hoch komplexe Sachverhalte vereinfachend vermitteln, sie können nicht alle widersprüchlichen Informationen in die Öffentlichkeit tragen, und sie mögen dazu neigen, wissenschaftliche Erkenntnisse zuzuspitzen oder auch strategisch zu handeln. Dass Berichte gezielt zu Zeitpunkten veröffentlicht werden, die dem Politikformulierungsprozess entsprechen, belegt die Flut von Veröffentlichungen zum Klimawandel im Vorfeld der *Conference of the Parties* (COP) im Dezember 2009. „We thought that if we can highlight it [das Abschmelzen der Himalaya-Gletscher; die Autorinnen], it will impact policy-makers and politicians and encourage them to take some concrete action.“, so Murari Lal.<sup>1</sup> Geoffrey D. Dabelkos, Direktor des *Environmental Change and Security Program* des *Woodrow Wilson International Centre for Scholars*, nennt die Herausforderung der Forscher eine sprachliche Gratwanderung „zwischen Übertreibung und Unsicherheit“, jener Unsicherheit nämlich, vor der die Naturwissenschaft mit ihren Projektionen selbst stehe.<sup>2</sup> Kritischer und an die eigene Zukunft appellierend wendet Otmar Edenhofer vom Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung ein: „Wir dürfen uns nicht zu Ersatzpolitikern degradieren lassen.“<sup>3</sup>

Ersatzpolitiker

Ob sie die Diskurse um den Klimawandel nun bewusst oder unbewusst steuern: Wissenschaftler und die Art und Weise, in der sie „Wissen“ vermitteln, eröffnen und strukturieren gesellschaftliche und politische Vorstellungen von der Wirklichkeit. Diese können zu dominanten oder hegemonialen Diskursen gerinnen, die wiederum politische Entscheidungsträger beeinflussen. Umgekehrt beauftragen Politiker oder auch Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) die Wissenschaft gezielt mit Studien, um Zusammenhänge wie etwa zwischen Klimawandel und Sicherheit aufzudecken und solche auch zu akzentuieren. Politische Entscheidungsträger sind auf Expertisen angewiesen: Einerseits benötigen sie Einschätzungen politisch zu lösender Probleme, andererseits suchen sie nach autoritativen Begründungen oder Rechtfertigungen für ihre eigenen, politischen Lösungsvorschläge. Das Verhältnis zwischen angestrebter politischer Lösung und seiner Darstellung in wissenschaftlichen Studien ist nicht notwendigerweise eindimensional: Ein und dieselbe *policy*-Lösung kann zu verschiedenen Rahmungen oder *frames* passen, und umgekehrt kann ein und derselbe *frame* zu unterschiedlichen Entscheidungen führen (Rein/Schön 1993: S. 151).

Werte oder Auffassungen der Wissenschaftler

Wissenschaftler oder ganze Gruppen von Wissenschaftlern (sogenannte *epistemic communities*) sind nun selbstverständlich nicht „objektiv“, sondern sie teilen vielfach gemeinsame Werte oder Auffassungen, die sie über Studien, Anhörungen, unter Umständen auch über gemeinsame Aktivitäten mit NGOs in politisches Handeln auf nationaler, transnationaler oder auch auf internationaler Ebene übersetzt wissen wollen. Die diskursive Strukturierung gelingt im Falle des Klimawandels besonders gut, weil die Klimawandelforschung zu einem großen Teil mit Prognosen arbeitet und damit Möglichkeiten zur Hervorhebung, aber auch Vernachlässigung wissenschaftlicher Erkenntnisse eröffnet. Gerade

dann, wenn es um Prognosen zum Klimawandel und dessen Folgen geht, sind die Studien auch keineswegs einheitlicher Auffassung; sie können auch miteinander konkurrieren. In unserem „*Climategate*“-Beispiel hatte sich eine Gruppe von Wissenschaftlern mit der Interpretation des Klimawandels durchgesetzt, die eine Verursachung durch den Menschen in den Mittelpunkt stellt gegenüber jener, die einen anthropogenen Klimawandel leugnet. In der Terminologie der Diskursanalyse handelt es sich dabei um eine „Diskurskoalition“ (Hajer 2003), die in Konkurrenz mit anderen Wissenschaftlern bereits zumindest vorübergehend die Deutungshoheit, die „Diskurshegemonie“, erlangt hatte. Selbst wenn die Klimatologie, anders als die so genannten Klimaskeptiker, einen vom Menschen verursachten Klimawandel nicht in Abrede stellt, wurde doch die Diskurskoalition von ihren Gegnern als „das Kartell“ bezeichnet, das die öffentliche politische Diskussion dominierte.<sup>4</sup> „Das Kartell“ und seine Gegner lieferten sich vor und nach *Climategate* aber eine „beispiellose Wissenschaftsfehde“, in deren Kontext sich die Positionen erneut zuspitzen ließen.<sup>5</sup>

das Kartell

Klimatologen unterscheiden sich also danach, wie sie Art und Ausmaß des Klimawandels einschätzen, prognostizieren und mit welchen Ergebnissen sie dies tun. Sie differieren in der Art und Weise, wie sie ihre Ergebnisse interpretieren und wie sie diese den politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit präsentieren. Ihre Strategien und die ihnen zugrunde liegenden Deutungsmuster lassen sich mittels der politischen, argumentativen Diskursanalyse (Hajer 2003) nachvollziehen. Sie hilft uns, Interpretationsmuster und Präsentationsformen herauszuschälen, in die Expertenwissen gegossen wird. Sie vermag den Kontext oder auch „Rahmen“ zu rekonstruieren, in den das nachfolgend analysierte Thema „Klimawandel – Sicherheit – Klimamigration“ von verschiedenen Akteuren, hier: den Klimaforschern, gesetzt wird (Keller<sup>3</sup>2007, Viehöfer 2006). Die politische Diskursforschung hat sich bislang zumeist auf politische Institutionen und Organisationen wie auch die Medien als Urheber politischer Diskurse konzentriert (Baringhorst 2004, Snow 2004, Nullmeier<sup>2</sup>2006).

„*Climategate*“ legt es nahe, gerade Wissenschaftler in ihrer Rolle als Diskursgeneratoren und *Agenda-Setter* für die Politik zu untersuchen. Seit etwa einer Dekade (2000 bis 2010) spielen *epistemic communities* unserer Beobachtung nach in diesem zunächst stark naturwissenschaftlich, zusehends aber auch sozialwissenschaftlich geprägten Bereich eine immer bedeutendere Rolle. Dies gilt nicht nur für die Klimaforschung im Allgemeinen, sondern im Speziellen auch für die Analyse und Interpretation des Problems „Klimamigration“, die im Folgenden im Mittelpunkt steht. Gemeinsam mit nationalen und internationalen NGOs und Internationalen Organisationen interpretieren Forschernetzwerke aus ihren wissenschaftlichen Ergebnissen, aber auch aus gemeinsamen Grundüberzeugungen heraus Folgewirkungen des Klimawandels.

Wissenschaftler als  
Agenda-Setter

## 2. Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Sicherheit und Migration

Inhaltlich stellen wir fest, dass – wie etwa im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (2007) und in der Generalversammlung am 11. September 2009 (A/64/350) –, so auch in den meisten wissenschaftlichen Studien (vgl. Brauch 2009) ein Konnex zwischen Klimawandel und Sicherheit hergestellt wird. Die jeweils für die Sicherheit bedeutsame Ebene kann zwischen der klassisch-militärischen und der „menschlichen Sicherheit“ variieren<sup>6</sup>, beleuchtet einmal die „klassische“ militärische und politische Dimension des Staates bzw. der internationalen Gemeinschaft, ein anderes Mal die individuell Betroffenen unter dem Aspekt der „menschlichen Sicherheit“.

Als ein diesem Aspekt untergeordneter Diskurs lässt sich jener identifizieren, der sich mit dem Zusammenhang von Klimawandel, Sicherheit und Migration beschäftigt. Er wird in diesem Aufsatz als Teil des Klimawandel-Migrations-Konnexes analysiert.<sup>7</sup> Bereits 1990 verwies der IPCC in seinem ersten Sachstandsbericht darauf, dass eine der wichtigsten Folgen des Klimawandels in der wachsenden Zahl von Migrantinnen und Migranten bestehen werde, noch ohne die Sicherheitsfrage in den Mittelpunkt zu stellen. Spätestens seit einem Bericht des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“ (WBGU 2007) und einem EU-Papier zu Klimawandel und Sicherheit (S113/08, 2008) sowie den Ratsbeschlüssen vom Dezember 2009<sup>8</sup> wurde die umwelt- bzw. klimabedingte Migration als ein zentrales Sicherheitsproblem für die Bundesrepublik Deutschland bzw. die EU benannt. Nachdem die Vollversammlung im Juni 2009 eine UN-Resolution zur Klimamigration verabschiedet hatte (GA/10830), versuchten Allianzen von Wissenschaftlern und NGOs sowie Internationale Organisationen das Thema „Klimamigration“ im Rahmen der Kopenhagen-Konferenz auf die Agenda zu bringen und zu verdeutlichen, dass die Zeit dränge, international zu handeln. Während des Gipfels warnte etwa der Hohe Flüchtlingskommissar, Antonio Guterres (UNHCR 2009), der Klimawandel könne in naher Zukunft zum Hauptfluchtgrund weltweit werden, den Wettstreit um Ressourcen verschärfen und somit selbst wiederum Konflikte auslösen.

Für die Wissenschaft ist der Konnex zwischen Klimawandel, Migration und Sicherheit relativ neu; die Phänomene gehören unterschiedlichen Politikfeldern an und wurden in der Vergangenheit getrennt voneinander behandelt. Der gemeinsame Grundtenor der im Folgenden analysierten Studien zu diesem Zusammenhang lautet: Klimamigration ist bereits Realität und wird künftig drastisch zunehmen. Aber bereits die Konzepte dessen, was überhaupt unter dem Zusammenhang „Migration und Klimawandel“ gefasst wird, unterscheiden sich beachtlich. „Umweltmigration“, „Umweltflucht“, „klimainduzierte Migration“ und „Klimaflucht“ oder auch „*Climigration*“ erfassen grundsätzlich unterschiedliche Wanderungsmotive und -gruppen, und sie können, etwa auf Basis des Völkerrechts und der internationalen Menschenrechtspakte argumentierend (Haase/Bendel 2010), in unterschiedliche politische, rechtliche und ethisch-normative Forderungen münden (Hummitzsch 2009: S. 4ff.). Berichte und Pro-

klimabedingte  
Migration als ein  
zentrales  
Sicherheitsproblem

gnosen unterscheiden sich in der Frage, ob das Klima als eigener Fluchtgrund eingeschätzt wird oder ob es als auslösender Faktor vielmehr andere Wandermotive und -faktoren beeinflusst. Sie differieren bezüglich der Einschätzung von Art und Umfang der jetzigen und erst recht der künftigen klimabedingten Migration sowie der Identifikation der Hauptmigrationsrouten. Entsprechend stellen sie auch recht verschiedene Forderungen an politische Entscheidungsträger auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene. Je nachdem, wie sie den Zusammenhang zwischen Klimawandel, Sicherheit und Migration wahrnehmen und darstellen, welche Szenarien sie entwerfen, gelangen die Forscher jeweils zu unterschiedlichen Lösungsvorschlägen. Dabei ist selbstverständlich die Rolle der Auftraggeber nicht zu vernachlässigen, die bestimmte Ergebnisse zumindest antizipieren, wenn nicht vorstrukturieren.

### 3. Nationale Szenarien

Die im Folgenden explorativ analysierten Studien wurden zwischen 2003 und 2009 jeweils im Auftrag der nationalen Regierungen der USA, Kanadas, der Bundesrepublik Deutschland, Norwegens und Großbritanniens erstellt bzw. veröffentlicht und weisen mit der gesamten Regierung oder Regierungsinstitutionen zumindest im Prinzip ähnliche Adressaten auf: Es handelt sich um eine Auftragsstudie des US-amerikanischen Verteidigungsministeriums (Schwartz/Randall 2003), um eine Studie im Auftrag des kanadischen *Security Intelligence Service* (Mc Lemann/Smit 2004), einen Hintergrundbericht des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Deutschlands (WBGU 2007) sowie eine Auftragsstudie des norwegischen Außenministeriums (O'Brien et al. 2008). Sie stehen nicht exemplarisch für die jeweiligen Regierungen, sondern dienen uns eher zur Illustration einer ganzen Bandbreite möglicher Interpretationen des Zusammenhangs von Klimawandel, Sicherheit und Migration<sup>9</sup>. Sie sind in der Öffentlichkeit ihrer jeweiligen Länder und zum Teil weit darüber hinaus auf erhebliche Resonanz gestoßen, ohne dass jedoch bislang u. W. eine Studie über die tatsächliche Umsetzung der einzelnen Empfehlungen vorläge.

Studien zwischen  
2003 und 2009

Alle betrachteten Studien sind nach einem ähnlichen Schema aufgebaut: Erstens erfolgt eine Diagnose des Problems „Klimawandel“ und „Klimamigration“, seine Definition, Deutung und Erklärung. Wir prüfen in diesem Schritt: Welcher Ursache werden diese zugeschrieben? Mittels welcher Attribute, Adjektive, Metaphern, Bilder, Schlagwörter, mittels welcher Argumentations-/Rhetorikmuster wird sie beschrieben? Zweitens folgen Bewertung und Folgerungen, die daraus gezogen werden. Hier fragen wir: Auf welche ethisch-moralischen Bezüge, Maßstäbe und Leitbilder/Gerechtigkeitsprinzipien wird Bezug genommen? An wessen Werten richtet sich die sicherheitsfokussierte Interpretation der Klimamigration aus? Erfolgt eine Zuschreibung von Verantwortlichkeiten? Werden Befürchtungen, Warnungen, Ankündigungen ausgesprochen? Drittens präsentieren die Gutachten Lösungsvorschläge: Welche Lösungen werden vorgeschlagen, welche Instrumente und welche Maßnahmen? An welches Politikfeld wenden sie sich vornehmlich? Sind sie aktiv, reaktiv oder präventiv?

Aufbau der Studien  
und Analysen

### 3.1 „Scharmützel, Gefechte, sogar Krieg“: Die Pentagon-Studie

Die an das Pentagon adressierte, von Andrew Marshall, dem Direktor des *Office of Net Assessment* des US-Verteidigungsministeriums und einem der bekanntesten *Think-tanks* der US-Sicherheitspolitik, in Auftrag gegebene Studie der beiden Zukunftsforscher Schwartz und Randall (2003) hält sich nicht an die von Dabelko vorgeschlagene, oben zitierte Gratwanderung zwischen Übertreibung und Unsicherheit. Sie behauptet auf drastische Weise, dass ein Klimawandel jederzeit nicht nur schleichend, sondern auch „abrupt“ erfolgen könne. Die Autoren gehen von einer dramatischen Abkühlung der Erde aus, einem Rückgang der durchschnittlichen Oberflächentemperatur in Nordeuropa um bis zu 3,3 Grad und einem schweren Temperaturabfall im Nordatlantik für die Dauer eines Jahrhunderts. Der Sicherheitskonnex besteht in einem dadurch ausgelösten, massiven Kampf um Ressourcen, welcher insbesondere die hoch industrialisierten Staaten zur Zielscheibe von massiver Migration und Gewalt werden lasse.

Bedrohungsszenario

Die Studie bedient sich der Dramatisierung, indem sie ein Bedrohungs-, ja, Konfliktszenario für die USA (und andere hoch industrialisierte Staaten) mit kriegsähnlichen Zuständen aufbaut. Ein weiteres Grundmuster ist ihre pseudowissenschaftliche Argumentationsstruktur: Zwar stellt sie Projektionen und Thesen auf, aber weder werden diese Projektionen belegt („paleoclimatic evidence suggests that such an abrupt climate change could begin in the near future.“, S. 19) noch erläutern die Autoren, warum sie die eine Studie zitieren, die andere aber ablehnen. Dazu entwickeln sie ein Szenario nach Dekaden, beginnend im Jahr 2010, für das allerdings keinerlei Variablen benannt werden und das jeglicher wissenschaftlicher Nachvollziehbarkeit entbehrt. Unterstützt wird der Eindruck, diese Studie sei „wahr“, durch den allmählichen Wechsel der Modalverben: „may“ zu „will“. Widersprüchliche akademische Auseinandersetzungen werden abfällig beurteilt und zugunsten eines – wie immer gearteten – „common sense“ abgelehnt.

Entsprechend drastisch nimmt sich die Wahl der rhetorischen Mittel aus: Bedrohliche Szenarien sind durch Kriegsallegorien untermalt („skirmishes“, „battles“, „even war“, „struggles“, „virtual fortress“, „enmities“, „violence and disruption“, „confrontation“), Bilder werden evoziert („flood of refugees“, „washed upon the shore“), beängstigende Feindbilder zwischen Nord und Süd, zwischen ressourcenarmen und -reichen Ländern aufgebaut. In diesem Konflikt fungieren für die Autoren die Vereinigten Staaten als Hauptakteur. Sie sind der Repräsentant der „human civilization“, Garant der „nationalen Sicherheit“ und Weltpolizist zugleich: „Yet, even in this continuous state of emergency the U.S. will be positioned well compared to others. The intractable problem facing the nation will be calming the mounting military tension around the world.“ (S. 18).

Conclusio

Conclusio der Studie: Die USA müssten sich schützen, eine „defensive Festung“ (S. 19) aufbauen, um „unerwünschte verhungerte Einwanderer“ abzuhalten, ihren Energiebedarf selbst decken und ihren Zugang zu Ressourcen durch Anpassung sichern. Außerdem fordern die Verfasser (ironischerweise) umfangreiche Maßnahmen für die Wissenschaft, um deren Prognosefähigkeit zu verbessern. Eine Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen wird hingegen nur sehr am Rande empfohlen. Damit stimmt die „Pentagon-Studie“, man erinnere

an das Erscheinungsdatum, quasi unisono in die ein Jahr zuvor herausgekommene *National Security Strategy* der USA<sup>10</sup> ein, und sie fügt sich ebenso in das klimapolitische Leitbild der damaligen Bush-Regierung. Sie kann u. E. keinerlei wissenschaftliche Berechtigung geltend machen, sondern folgt einer eindeutig politischen Aussage und steht für eine massive sicherheitspolitisch-militärische „Rahmung“ der klimabedingten Migration.

### 3.2 Verhaltene Prognosen: Die kanadische Studie für den *Security Intelligence Service*

Die zweite Studie wurde ebenfalls von nur zwei Experten, Robert McLeman und Barry Smit, im Jahr 2004 für den kanadischen *Security Intelligence Service* erstellt. Ihr Schwerpunkt liegt auf der klimainduzierten Migration und damit auf einem für die anderen hier vorliegenden Studien lediglich als Subdiskurs charakterisierten Teilbereich. McLeman und Smit fassen die (damals) weitgehend unstrittige Klimafolgenforschung zusammen, zeigen auf, welche Annahmen breit akzeptiert sind („It is now broadly accepted“, S. 1, „Most analysis and debate...has focussed on global average temperatures“, S. 4) und worin offene Fragen bestehen. Diese Darstellung hält eher die Balance auf dem eingangs von Dabelko angemahnten Drahtseilakt zwischen Übertreibung und Unsicherheit, denn sie zeigt durchaus auch Zweifel auf: „If climate model projections are accurate, climatic changes in Pakistan would...“ (S. 9); diese Unsicherheiten werden durch Modalverben wie „can“, „may“, „would“ an verschiedenen Stellen unterstrichen. Dort aber, wo es um mögliche Sicherheitsrisiken geht, werden auch vorsichtig Bilder eingeführt, die Druck suggerieren. So ist von „large-scale migration“ nach Kanada ebenso die Rede wie von „pressure“, „turmoil“, „unrest“ in den potenziellen Herkunftsländern. Die zitierten Studien werden auf das Konzept der Verletzbarkeit (*vulnerability*) hin zugespitzt und anhand illustrativer Beispiele auf verschiedene klimainduzierte Formen hingeführt. Sicherheitsprobleme entstünden in Herkunfts- aber auch in den Transitregionen. Bezogen auf Kanada und den Auftraggeber werden insbesondere China und Pakistan – diejenigen Herkunftsgenden mit den höchsten Einwanderungsraten – vorgestellt.

Daraus leiten die Verfasser folgende Handlungsempfehlungen für Kanada ab: Einerseits sollte ein Folgenabschätzungs-Programm eingerichtet werden; Klimarisiken könnten grundsätzlich bei allen künftigen Studien eingeführt werden. Auch diese Studie fordert (wohl nicht ganz uneigennützig, wie das hier erstmals erwähnte Pronomen „we“, bezogen auf die Forscher selbst, verdeutlicht) bessere Forschungsbedingungen. Damit äußert sich die Studie rein bezogen auf den Auftraggeber, ohne weitere politische Konsequenzen zu ziehen. Sie wirkt verhalten, ja, fast unsicher, sowohl, was die Diagnose als auch, was die Prognose und die Forderungen angeht. Sie steht somit für das andere Ende eines gedachten Kontinuums, das von massiver politischer Intention und strategischen Rahmungen bis hin zu verhaltener, um Objektivität bemühte „Wissenschaftlichkeit“ reicht.

Handlungsempfehlungen für Kanada

### 3.3 Klassischer außenpolitischer Rahmen in Deutschland: Die Studie des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung (WBGU)

Im Unterschied zur Pentagon-Studie arbeitet die Expertise des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung (2007), unter der ersten Merkel-Regierung erschienen, nicht mit Plausibilitätsargumenten, sondern mit Projektionen und Szenarien sowohl aus der (sozialwissenschaftlichen) Umweltkonflikt- und Kriegsursachenforschung als auch aus der Klimafolgenforschung. Sie greift Erfahrungen aus der Vergangenheit auf, leistet aber auch verschiedene Projektionen für „Gesellschaften, Nationalstaaten, Weltregionen und das internationale System“ (ebda.: S. 1). Sie entwirft vier Bedrohungsszenarien und sendet entsprechende Appelle an die nationale und internationale Politik. Der Klimawandel wird als Auslöser für Mechanismen gesehen, die zu Unsicherheit und Gewalt führen (politische Instabilität, schwache *governance*-Strukturen, Wirtschaftsleistung, demographischer Druck, *spill-over*-Effekte).

ambitionierte  
globale Klimapolitik

Obwohl auch dieses Gutachten von einer nationalen Regierung in Auftrag gegeben wurde, betont es weniger die nationale als vielmehr die internationale Verantwortung in dem Sinne, dass eine „ambitionierte globale Klimapolitik“ betrieben werden müsse. Die Autoren verwenden „Einerseits-Andererseits-Argumentationen“, um zu verdeutlichen, dass die politischen Entscheidungsträger durchaus Handlungsoptionen haben, die im Konjunktiv vorgestellt werden.

Der Sicherheitsbegriff bezieht sich auf „menschliche“ (ebda.: S. 1), auf „internationale Sicherheit“ (ebda.: S. 2), und nicht primär, wie das Pentagon-Gutachten, auf „nationale Sicherheit“. Entsprechend legt die WBGU-Studie den Schwerpunkt ihrer politischen Forderungen auf den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union (Hervorhebung der Autorinnen). Der Fokus des Appells, obwohl schon im Titel bei der Sicherheitsproblematik angesiedelt, liegt zumindest für die Handlungsempfehlungen nicht auf der Verteidigung der Nation, sondern vielmehr auf der internationalen Verantwortung der Verursacher-Staaten des Klimawandels. Entsprechend bedient sich der Text solcher Verben, die die Unschuld der Betroffenen gegenüber den für verantwortlich gehaltenen Verursachern des Klimawandels betonen wie „treffen“, „antreffen“, „betreffen“. Relativierungen, die den Auslösereffekt des Klimawandels für bereits bestehende Probleme verdeutlichen sollen, sind „erhöhen“, „verstärken“, „steigern“, „steigen“, „verschärfen“ (S. 2). Bilder werden vielfach aus dem Krankheitsbereich entnommen: „konflikthanfällig“, „Verbreitung“, „Ansteckungsgefahr“, Konflikte wirken „ansteckend“ (S. 2). Sie unterstreichen die hohe Interdependenz des Klimawandels und seiner Folgen für die internationale Gemeinschaft.

Der Subdiskurs um die klimainduzierte Migration fügt sich in dasselbe Schema ein. Migration gilt als eines von mehreren Risiken, die im Verantwortungsbereich der internationalen Gemeinschaft an Brisanz gewinnen, auch, weil die Auseinandersetzung um ein etwaiges *burden-sharing* (Lastenteilung) zunehmen könnte – eine Figur, die aus der europäischen Migrationspolitik hinlänglich bekannt ist und die für die angesprochene politische Gemeinschaft als



bekannter Rahmen verwendet wird. Insgesamt knüpft das Gutachten an den klassischen außenpolitischen Diskurs der Bundesrepublik an, an eine außenpolitische Orientierung, die sich in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und in ein weiteres multilaterales Umfeld im Sinne der Vereinten Nationen einfügt.

### 3.4 Risiken für die menschliche Sicherheit: Norwegens Studie für das Außenministerium

Auch die norwegische Studie, von zehn Autorinnen und Autoren im Auftrag des Außenministeriums erstellt, knüpft an das Konzept der „menschlichen Sicherheit“ an. Klimamigration ist nach ihrer Darstellung neben den durch Klimawandel ausgelösten Ressourcenkonflikten ein mögliches Phänomen menschlicher Unsicherheit. Es ist das Szenario der durch den Klimawandel ausgelösten Katastrophen (nicht etwa der schleichenden Degradation von Ressourcen), das aus dieser Perspektive diese menschliche Sicherheit, insbesondere der besonders Verletzbaren, auch langfristig unterminiert.

Das Papier behauptet nicht, es „diskutiert“, es zeigt keine Gewissheiten auf, sondern es weist vorsichtig auf mögliche Tendenzen hin: „Recent studies suggest...“, „Recent studies distinguish...“, „Most studies agree...“, „Some studies also recognise...“, „...many studies emphasize“ – das ist der tentative Sprachduktus dieses Kapitels (S. 23ff.), das einen umfangreichen wissenschaftlichen Apparat mitbringt. Die Autoren warnen vor allzu „alarmistischen“ Vorhersagen, die nicht zur Grundlage für politisches Handeln benutzt werden sollten: „This uncertainty suggests that some of the more alarmist predictions, including those by Myers and Christian Aid, should not be used as a basis for policy.“ (S. 24).<sup>11</sup> Migration solle, so die Schlussfolgerung, keinesfalls als per se zu akzeptierende Adaptationsstrategie betrachtet werden, sondern vielmehr als ein durch eine Klimapolitik zu verhindernder Verlust von Kultur und häufig auch humanen Lebensbedingungen. Die Studie schließt mit einem Appell, ohne den eigentlichen Adressaten zu benennen. Menschliche Sicherheit bedeute einen Einsatz aller politischen Ebenen:

Appell

„Never in history has the management of threats to the environmental, social and human rights of individuals and communities been as important at local, regional and global scales, and never before have human security concerns been so closely interlinked across regions, groups, and generations. As many references cited in this report convincingly show, it is possible to reduce risk and vulnerability to disasters of our own making.“ (S. 26)

## 4. Diskurs und Politik

Die untersuchten Expertisen zeigen eine ganze Bandbreite möglicher Interpretationen des Zusammenhangs von Klimawandel, Sicherheit und Migration auf. Deutlich wird, dass ein und derselbe Rahmen, hier ein sicherheitspolitischer, sehr unterschiedliche *policy*-Lösungen zu Tage fördern kann. Während die

Pentagon-Studie von einem Szenario ausgeht, das einem Katastrophenfilm ähnelt, und die Verantwortung für die nationale, aber auch die internationale Sicherheit der Industriestaaten ohne jeden Selbstzweifel an die USA verweist, ist die bundesdeutsche Studie bereits in der Diagnose um Differenzierung und eine größtmögliche Objektivität in der Darstellung des Themas bemüht und sieht die Verantwortung für Sicherheit und Migration im Multilateralismus. Die kanadische Expertise hingegen nimmt sich sehr zurück und konzentriert sich eher auf die nationalen Konsequenzen, die norwegische Studie verweist allgemein auf die Verantwortung aller politischen Ebenen.

bislang keine  
internationale  
politische Einigung

Aus politikwissenschaftlicher Sicht fragt sich, wie denn diese auf nationaler Ebene niedergeschlagenen Wahrnehmungen sich bei diesem – per definitionem transnationalen – Problem in internationale Politik überführen lassen und wer neben den betroffenen Staaten als „politischer Unternehmer“ auftritt. Bislang wurde keine internationale politische Einigung über Instrumente erzielt, welche die durch Klimaveränderungen ausgelöste Migration zu steuern vermöchte, geschweige denn über völkerrechtliche Instrumente, welche den betroffenen Personen Schutz gewähren könnten. Gerade in einem asymmetrischen internationalen Machtverhältnis zwischen Entsendern von „Klimamigranten“ und potenziellen Transit- und Aufnahmestaaten steht im Prinzip eher zu befürchten, dass sich die in nationalen wie internationalen Studien herausgestellten Appelle an die politische Verantwortung gerade auf der internationalen Ebene in Rhetorik erschöpfen könnten.

internationale  
Debatte über  
Klimamigranten

Über den Sicherheitsdiskurs der hier vorgestellten nationalen, aber auch der internationalen Diskurse allerdings ist langsam Bewegung in die internationale Debatte über Klimamigranten gelangt. Strategisches Handeln durch eine sicherheitspolitische Rahmung hat etwa eine Koalition pazifischer Inselstaaten vor den Vereinten Nationen demonstriert. Ziel war es, Aufmerksamkeit für die Folgen des Klimawandels sowie die drohende Klimamigration zu erzeugen, indem mittels einer „Versicherheitlichung“ der Klimawandel und die Klimamigration in den Bereich der „*hard politics*“ überführt werden sollten.<sup>12</sup> Dies sollte Forderungen nach internationaler Kooperation untermauern und stärkeren Druck initiieren, um die internationalen Akteure zum Handeln zu bewegen.

Der Blick auf internationale Verhandlungen etwa im Rahmen der Klimarahmenkonvention lässt eine erste Hypothese zur Herausbildung einer Diskurshegemonie zu. Eine Weiterentwicklung des vorerst primär sicherheitspolitisch ausgerichteten Subdiskurses zur Klimamigration auf Ebene des UN-Sicherheitsrates, der UN-Generalversammlung und der EU<sup>13</sup> zu einem eigenständigen Klimamigrationsdiskurs hat sich anlässlich der internationalen Klimaverhandlungen im Dezember 2009 manifestiert. Dies hat maßgeblich unter Beteiligung einer Diskurskoalition mit Mitgliedern aus der Wissenschaft stattgefunden: Forscher der *United Nations University* (UNU) haben wesentlich dazu beigetragen, das Thema Klimamigration in Kopenhagen sowie in den Vorverhandlungen auf die Agenda zu setzen und das Phänomen Klimamigration vom ursprünglich primär sicherheitspolitischen Rahmen zu lösen und zu einem eigenständigen Themenkomplex und Diskursgegenstand zu erklären.

Aufgabe künftiger Forschungen wird es sein, die Analyse von Diskursen mit Ansätzen aus der Politikfeldforschung und der Erforschung sozialer Bewegun-

gen, aber auch aus den Internationalen Beziehungen zu kombinieren, um Variablen ausfindig zu machen, die dafür verantwortlich zeichnen, dass sich einige Diskurse in internationales Handeln übersetzen, andere hingegen nicht. Weiterführende Aufgaben ergeben sich auch insofern aus der Diskursanalyse, als sie, gerade in ihrer wissenschaftssoziologischen Variante, die Rolle der Wissenschaftler herausstellt und so die Diskussion für die spezifischen Herausforderungen für Klimaforscher bereichern kann. Eine differenzierte Analyse des Klimadiskurses und der darin beheimateten Diskurskoalitionen gibt Aufschluss über Rolle und Funktion der Natur-, aber auch der Geistes-, Rechts- und Sozialwissenschaften für die politische Praxis.

## Anmerkungen

- 1 <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1245636/Glacier-scientists-says-knew-data-verified.html>, zuletzt: 22.07.2010.
- 2 <http://www.thebulletin.org/web-edition/op-eds/avoid-hyperbole-oversimplification-when-climate-and-security-meet>, zuletzt: 22.07.2010.
- 3 <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/0,1518,682965,00.html>.
- 4 z.B. <http://coast.gkss.de/staff/storch/>, zuletzt: 22.07.2010.
- 5 Evers, Markus/Olaf Stampf, Gerald Trautetter: Die Wolkenschieber, in: <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,686437,00.html>, zuletzt: 22.07.2010.
- 6 Dieses Konzept rückt neben den staatszentrierten Sicherheitsbedrohungen (gewaltsame, bewaffnete Konflikte) auch solche Bedrohungen in den Mittelpunkt, die die Sicherheit des Menschen gefährden wie mangelnde Nahrungsversorgung oder Umweltschäden, vgl. <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>, zuletzt: 22.07.2010.
- 7 Der diskursive Zusammenhang von Klimawandel, Migration und Sicherheit ist Teil eines am Zentralinstitut für Regionenforschung der Universität Erlangen-Nürnberg entstehenden, quantitativ und qualitativ anhand eines sehr viel größeren Korpus' vorgehenden Forschungsprojekts, das sich neben der nationalen auch der internationalen und supranationalen Ebene sowie der politischen Wirkungen dieser Diskurse widmet.
- 8 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/111827.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/111827.pdf), zuletzt: 22.07.2010.
- 9 In einer Rezension hat Sardemann (2004: 120) bereits die ersten beiden Studien verglichen.
- 10 <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/>, zuletzt: 22.07.2010.
- 11 Die Expertisen von Norman Myers und Christian Aid haben ein, im Vergleich mit anderen Studien, dramatisches Bild der Ausmaße der zu erwartenden Klimamigration gezeichnet. Vgl. zum „Zahlenspiel“ innerhalb des Klimamigrationsdiskurses Oli Brown (2008).
- 12 Vgl. zur *advocacy* für die UN-Resolution durch die Pacific Small Island Developing States Resolution A/63/L.8/Rev.1 sowie die UN-Resolution GA/10830.
- 13 SC 9000; A 63/281, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf), zuletzt: 22.07.2010.

## Literatur

- Baringhorst, Sigrid 2004: Strategic Framing – Deutungsstrategien zur Mobilisierung öffentlicher Unterstützung, in: Kreyher, Volker J. (Hrsg.): Handbuch Politisches Marketing, Baden-Baden, S. 75-88.
- Brauch, Hans Günter 2009: Buchvorstellung Mittwoch, 29. Juli 2009, München, Facing Global environmental Change, ppt-Präsentation, online unter [http://www.afes-press.de/html/pdf/Brauch\\_Buchvorstellung\\_Muenchen\\_090729.pdf](http://www.afes-press.de/html/pdf/Brauch_Buchvorstellung_Muenchen_090729.pdf), zuletzt: 16.06.2010.
- Brown, Oli 2008: The numbers game, in: Forces Migration Review; Nr. 31, online unter: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR31/08-09.pdf>, zuletzt: 16.06.2010.

- Dabelko, Geoffrey D. 2009: Avoid hyperbole, oversimplification when climate and security meet, in: Bulletin of the Atomic Scientists, online unter <http://www.thebulletin.org/node/7730>, zuletzt: 16.06.2010.
- Dunn, Myriam 2005: What the Epistemic Communities Approach Can Contribute to the Study of Threat Politics. Konferenzpapier, 46. International Studies Association Convention. Honolulu 5. März.
- General Assembly Plenary 85<sup>th</sup> Meeting (AM), General Assembly, expressing deep concern, invites major United Nations Organs to intensify efforts in addressing security implications of Climate Change, GA/10830, 3 June 2009.
- Haas, Peter M. 1992: „Epistemic Communities and International Policy Coordination“, in: International Organization, Vol. 46(1), S. 1-35.
- Haase, Marianne/Bendel, Petra 2010: Land unter? (Menschen-)Rechtliche Konsequenzen des Klimawandels für Migratinnen und Migranten, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Nr. 5, i.E.
- Hajer, Maarten A. 2003: Argumentative Diskursanalyse. Auf der Suche nach Koalitionen, Praktiken und Bedeutungen, in: Keller, Rainer/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 2: Forschungspraxis, Opladen, S. 271-298.
- Hummitzsch, Thomas 2009: Klimawandel und Migration. Die Diskussion um ihre Kausalität und die Rechtslage der Betroffenen, online unter: [http://www.hwwi.net/uploads/tx\\_wilpubdb/KD\\_15\\_Klimamigration.pdf](http://www.hwwi.net/uploads/tx_wilpubdb/KD_15_Klimamigration.pdf), zuletzt: 16.06.2010.
- Keller, Reiner 2004: Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. Wiesbaden.
- Nullmeier, Frank 2001: Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?, in: Keller, Rainer/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Bd. 1: Theorien und Methoden, Wiesbaden, S. 285-312.
- Mc Lemann, Robert/Smit, Barry 2004: Climate Change, Migration and Security. Commentary No. 86, a Canadian Security Intelligence Service publication (1), online unter: <http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/cmmntr/cm86-eng.asp>, zuletzt 17.06.2010.
- Papier des Hohen Vertreters und der Europäischen Kommission für den Europäischen Rat 2008: Klimawandel und internationale Sicherheit, S. 113/08, 14. März 2008, o.O.
- Schön, Donald/Rein, Martin 1994: Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies, New York.
- Schwartz, Peter/Randall, Doug 2003: An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security. A report commissioned by the U.S. Defense Department, Washington, online unter: [http://www.edf.org/documents/3566\\_AbruptClimateChange.pdf](http://www.edf.org/documents/3566_AbruptClimateChange.pdf), zuletzt 16.06.2010.
- Sardemann, Gerhard 2004: Klimawandel – eine Frage der nationalen Sicherheit?, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis Nr. 2, 13. Jg., Juni, S. 120-123.
- Snow, David A. 2004: Framing Processes, Ideology, and Discursive Fields, in: Snow, David A. et al. (Hrsg.): The Blackwell Companion to Social Movements. Malden, MA/Oxford/Carlton, S. 380-412.
- Viehöver, Willy 2007: Die Wissenschaft und die Wiederverzauberung des sublunaren Raumes. Der Klimadiskurs im Licht der narrativen Diskursanalyse, in: Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Bd. 1: Theorien und Methoden, Wiesbaden, S. 233-269.
- United Nations University Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS) et al. 2009: In Search of Shelter. Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement, Bonn et al., online unter: <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4170>, zuletzt: 17.06.2010.
- UNHCR 2009: Klimawandel könnte zum Hauptfluchtgrund werden, Pressemitteilung 17.12.2009.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (Hrsg.) 2007: Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko Klimawandel, Berlin u.a.

# Verfassungspatriotismus und politische Bildung

Thomas Schölderle



Thomas Schölderle

## Zusammenfassung

Der Begriff „Verfassungspatriotismus“, wie er von Dolf Sternberger geprägt wurde, ist kein Ersatz-Patriotismus für eine geteilte Nation. Diese Deutung ist ein Missverständnis, das vor allem auf die Begriffsverwendung durch Jürgen Habermas am Rande des sogenannten „Historikerstreits“ und mehr noch auf die dabei hochemotional geführte Debatte zurückzuführen ist. Richtig verstanden eignet sich der Terminus auch heute noch, fast 20 Jahre nach Herstellung der nationalen Einheit, als integratives Konzept für die innere Einheit der Bundesrepublik. Die dezidiert rationale Ausrichtung des Konzepts prädestiniert den Begriff darüber hinaus als zentrale Leitkategorie für die politische Bildungsarbeit.

## 1. Sternbergers „Verfassungspatriotismus“: Entwicklung und Konzept

Am 23. Mai 2009 feierte nicht nur das Grundgesetz seinen 60. Geburtstag. Genau halb so alt wurde am gleichen Tag auch eine Vokabel, die das bundesrepublikanische Identitätsgefühl auf eine bisher nicht gekannte Formel brachte. Der 23. Mai 1979 ist die öffentliche Geburtsstunde des Begriffs „Verfassungspatriotismus“. Geprägt wurde der Terminus durch Dolf Sternberger in einem Leitartikel für die *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*.<sup>1</sup> Wenngleich der Heidelberger Politikwissenschaftler das Wort schon früher nutzte und auch die Sache bereits deutlich früher umrissen hatte, so drang der Begriff dennoch erst mit dem FAZ-Beitrag in die öffentliche Wahrnehmung. Hintergrund seines kurzen Textes war der 30. Jahrestag der Verkündigung des Grundgesetzes, und so würdigt der Beitrag, dem Anlass entsprechend, vor allem die noch junge bundesdeutsche Verfassung. Sternberger rückt dabei freilich nicht so sehr die bloßen, nüchternen Rechtsnormen in den Mittelpunkt, sondern konzentriert sich auf die „lebende Verfassung“. Gemeint sind damit vor allem die gemeinsamen Grundwerte einer freiheitlich-demokratischen Ordnung. Angesichts der deutschen Teilung schreibt Sternberger: „Das Nationalgefühl bleibt verwundet, wir leben nicht im ganzen Deutschland. Aber wir leben in einer ganzen Verfas-

Verfassung:  
Grundwerte einer  
freiheitlich-  
demokratischen  
Ordnung

sung, in einem ganzen Verfassungsstaat, und das ist selbst eine Art von Vaterland“.<sup>2</sup>

Historikerstreit  
deutsche Leitkultur

Waren die Reaktionen anfangs fast ausnahmslos positiv, so geriet der Terminus später auch zur umstrittenen Vokabel. Zwar taugte der Begriff nie so recht zum Schlagwort, doch begleitete er eine ganze Reihe bedeutender Kontroversen der zurückliegenden Jahrzehnte und etablierte sich als feste Kategorie im politisch-kulturellen Vokabular der Bundesrepublik.<sup>3</sup> Im „Historikerstreit“ war er ebenso präsent wie in der Verfassungsdebatte der deutschen Wiedervereinigung. Gleiches gilt für die Auseinandersetzungen um eine „deutsche Leitkultur“ oder die Diskussionen rund um den europäischen Verfassungsprozess. Die Internet-Suchmaschine Google findet heute weit über 15.000 Einträge zum betreffenden Stichwort.

Die Verbindung von Vaterlandsliebe und Republik ist von Sternberger allerdings schon im Jahr 1947 als eine notwendige postuliert worden: „Es gibt kein Vaterland in der Despotie“, notiert er in Anlehnung an den französischen Schriftsteller des 17. Jahrhunderts Jean de La Bruyère.<sup>4</sup> Auch die Vokabel nutzte er bereits in einem Beitrag für die FAZ vom 27. Januar 1970.<sup>5</sup> Die lange Karenzzeit bis zum öffentlichen Durchbruch hat ihre Ursache wohl auch in den erst spät einsetzenden Versuchen, den Begriff inhaltlich näher zu bestimmen.<sup>6</sup> Selbst dem Zeitungsbeitrag von 1979 fehlte noch jedes Bemühen um begriffliche Präzisierung. Erst mit Sternbergers Rede aus dem Jahr 1982 zum 25-jährigen Bestehen der Tutzingener Akademie für Politische Bildung wurde dieses Defizit behoben. Dort findet sich schließlich der Versuch einer ausführlichen Bestimmung seiner Begriffsbildung.<sup>7</sup>

gemeinsame  
Wahrnehmung von  
Freiheits- und  
Partizipationsrechten

Ungewöhnlich für die späteren Debatten und Missverständnisse ist dabei zweifellos, dass der Urheber sogar von einer Art Selbstevidenz seiner Wortschöpfung überzeugt war. Er hielt „Verfassungspatriotismus“ für einen Ausdruck, der sich im Grunde selbst erklärt. Die Festansprache eröffnete Sternberger mit den Sätzen: „Es ist ein einziges Wort, das den Titel dieser Rede bildet. (...) Dieses eine Wort ‚Verfassungspatriotismus‘ enthält eigentlich schon alles, was ich zu sagen habe.“<sup>8</sup> Der Kerngedanke, den Sternberger im Fortgang der Feierstunde näher ausführte, ist denkbar einfach: Zustimmung erwachse der staatlichen Ordnung nicht schon aufgrund einer geschichtlichen Schicksals- und Erlebnismgemeinschaft. Wirkliches Identitätsgefühl vermag allein die gemeinsame Wahrnehmung von Freiheits- und Partizipationsrechten zu stiften. Ein modernes Gemeinwesen wie die Bundesrepublik werde in erster Linie zusammengehalten durch den rationalen Willen der Bürger, dazuzugehören und mitzumachen. Staatliche Einheit ruhe deshalb hauptsächlich auf der Symbolkraft einer Verfassung, die diese Rechte und Freiheiten garantiert. Der Begriff besitzt dabei eine ebenso deskriptive wie normative Bedeutung. Das allmähliche Ausprägen der Verfassung zum entscheidenden Kristallisationspunkt des sozio-politischen Gefüges der Bundesrepublik wird von Sternberger einerseits als empirischer Sachverhalt beschrieben: Ein „neuer, ein zweiter Patriotismus (hat sich) ausgebildet“, schreibt er in seinem FAZ-Beitrag von 1979.<sup>9</sup> Andererseits ist das Konzept alles andere als wertfrei. Es ruht auf der Überzeugung, dass im Horizont der neuzeitlichen Erfahrungen die freiheitlich-demokratische Grundordnung die einzig angemessene Ordnungsform ist, die der Fähigkeit des Menschen zu bürgerschaftlicher Selbstregierung Rechnung trägt.<sup>10</sup>

## 2. Wertung und Wirkung

Nach der turbulenten Dekade im Anschluss an das Jahr 1968 galt der Begriff als geradezu „geniale“<sup>11</sup> Erfindung, um das komplizierte Staatsverständnis der (Bundes-)Deutschen auf eine griffige Formel zu bringen. Zugleich eignete er sich aber auch, um einen partei- wie generationenübergreifenden Grundkonsens zur demokratischen Ordnung zu betiteln. Zustimmung erhielt Sternberger unter anderem von Karl-Dietrich Bracher, Alexander Schwan oder Iring Fetscher.<sup>12</sup> Auch bundespräsidiale Weihen schlossen sich an. Richard von Weizsäcker urteilte: „Die Frage wird auf den Begriff gebracht, und zwar so prägnant, dass mit der Überschrift bereits die Antwort gegeben wird: Verfassungspatriotismus. Dolf Sternberger hat sich damit ein hohes Verdienst erworben.“ Angesichts der 40-jährigen verfassungsstaatlichen Geschichte der Bundesrepublik, so Weizsäcker weiter, formuliere die Begriffsverbindung „die Selbstverständlichkeit einer Wahrheit“.<sup>13</sup>

Breite Zustimmung

Doch mit dem über weite Teile der deutschen Öffentlichkeit geteilten Konsens war es alsbald vorbei. Habermas erklärte zu Beginn des „Historikerstreits“, der sich vor allem an Ernst Noltes These vom Vorbild („kausaler Nexus“) der bolschewistischen Vernichtungsprogramme für die NS-Rassenpolitik<sup>14</sup> entzündet hatte: „Der einzige Patriotismus, der uns dem Westen nicht entfremdet, ist der Verfassungspatriotismus“<sup>15</sup>. Damit gab Habermas dem Begriff eine postnationale Wendung, die sich einerseits auf die gemeinsame Tradition europäischer Konstitutionalisierungsprozesse berufen konnte, andererseits aber auch seine Gegner auf den Plan rief: Viele sahen darin den Versuch, den Begriff in Stellung zu bringen, gegen jede Form national-kultureller Identität. Das „Vaterland“, so der Vorwurf, solle gewissermaßen durch die „Verfassung“ substituiert werden.<sup>16</sup> Der Begriff geriet in den Strudel einer polemisch geführten Debatte und fand sich plötzlich in der Arena einer hochgradig ideologisch aufgeladenen Auseinandersetzung wieder. Nicht nur aus Sicht konservativer und nationalpatriotischer Kreise galt „Verfassungspatriotismus“ nun gleichsam als Projekt einer multikulturellen und postnationalen Linken. Gegen Habermas wurde argumentiert, dass eine gemeinsame Rechtsordnung nicht ohne nationalstaatliche Identität zu haben sei. Auf die Bezeichnung prasselten regelrechte Salven der Kritik hernieder: Karl-Rudolf Korte bezeichnete den „Verfassungspatriotismus“ als „emotional armes, rationales Konstrukt, das offenbar mit gefühlsbetontem Engagement wenig verbindet“, Hermann Lübke nannte ihn ein „ätherisches Gebilde“, und Hans-Peter Schwarz fand die Formel: „dünnblütige, wenn auch wohlmeinende Professorenfiktion“, kurzum eine „Kopfgeburt“ (Ralf Dahrendorf).<sup>17</sup>

postnationale  
Wendung

Kritik an Habermas:  
keine gemeinsame  
Rechtsordnung  
ohne national-  
staatliche Identität

Die Frontstellung blieb auch über die deutsche Wiedervereinigung hinaus bestehen und das teilweise sogar in verstärktem Maße. Nach Vollendung der nationalen Einheit betrachteten viele Kommentatoren den „Kompromisscharakter“ und „Notbehelf“ eines Verfassungspatriotismus für obsolet. Der Augenblick schien gekommen, das rationale Konstrukt endgültig durch ein mehr emotionales, in der deutschen Geschichte und Tradition verankertes Nationalbewusstsein zu ersetzen. Von einem irreführenden „Schein-Konzept“ ist daher

nach wie vor bei Rupert Scholz die Rede. Josef Isensee spricht von einer „dünnen Abstraktion“, die nicht geeignet ist, zu erklären, „warum ein Volk in guten und schlechten Tagen zusammenhalten“ soll.<sup>18</sup> Peter Molt resümiert allerdings: „Der Gehalt des Verfassungspatriotismus, wie er von Dolf Sternberger definiert wurde, ist trotz seiner sperrigen und interpretationsbedürftigen Bezeichnung geeignet, auch weiterhin Orientierung für den inneren Frieden und Zusammenhalt im geeinten Deutschland sowie für die Zukunft der Europäischen Union zu geben und als Richtschnur für das nationale Selbstverständnis der Deutschen zu dienen.“<sup>19</sup>

giftiger Diskurs

Nun hat die besondere Diskurslage im Gefolge des Historikerstreits der Kontroverse gewiss eine zusätzliche Giftigkeit und Schärfe verliehen. Zumindest die Einschätzung, Habermas habe den Verfassungspatriotismus zum „Kampfbegriff“ umfunktioniert oder „Sternbergers Intention ins Gegenteil verkehrt“, scheinen überzogen.<sup>20</sup> Die Unterschiede zwischen Sternberger und Habermas sind keineswegs so immens, wie manche Kommentare glauben machten.<sup>21</sup> Beide, Sternberger wie Habermas, sind überzeugte Republikaner und für beide markiert der Zivilisationsbruch des NS-Regimes eine tiefe Zäsur für das deutsche Selbstverständnis. Ebenso wie Sternberger begründete auch Habermas sein Konzept vor allem historisch. Während Sternberger betonte, dass der Verfassungspatriotismus älter und ursprünglicher sei als der Nationalismus oder die Nationalstaatsbildung in Europa, verwies auch Habermas darauf, dass im 19. Jahrhundert Elemente des Republikanismus und Nationalismus fusioniert waren. Doch mit der abnehmenden Bedeutung des Nationalstaates, und hierin lag die Wurzel des Streits, sah Habermas auch die Möglichkeit gegeben, den Begriff für den europäischen Einigungs- und Verfassungsprozess fruchtbar zu machen. Hierin wäre Sternberger, der sich im Historikerstreit nicht mehr explizit zu Wort meldete, Habermas allerdings nicht mehr gefolgt.<sup>22</sup> Vor allem aber war er mit der Situation, dass sein „Verfassungspatriotismus“ nun weitgehend als Gegenbegriff zum „Nationalpatriotismus“ fungierte, alles andere als einverstanden. Er habe keinen Ersatz für nationalen Patriotismus liefern wollen: „Vielmehr wollte ich darauf aufmerksam machen, dass Patriotismus in einer europäischen Haupttradition schon immer wesentlich etwas mit Staatsverfassung zu tun hatte, ja dass Patriotismus ursprünglich und wesentlich Verfassungspatriotismus gewesen ist – und freilich auch, dass er es heute in Deutschland noch und wieder sein könnte.“<sup>23</sup>

Verfassungspatriotismus als Gegenbegriff zum Nationalpatriotismus

### 3. Verfassungspatriotismus als Rationalitätskonzept in der politischen Bildung

Schon kurz bevor Sternberger seinen FAZ-Artikel publizierte, veröffentlichte Manfred Hättich eine kleine Schrift mit dem Titel: „Rationalität als Ziel politischer Bildung“.<sup>24</sup> Der Grundlagencharakter des Bandes ist bis heute ungebrochen, wengleich der damalige Tutzinger Akademiedirektor bereits einleitend festhält, dass sein Plädoyer – angesichts des breiten Konsenses – kaum besondere Originalität beanspruchen könne.<sup>25</sup> Unter dem Stichwort „Verfassungskon-



sens“ stellt Hättich ganz ähnliche Überlegungen wie Sternberger an.<sup>26</sup> Die Verfassung gilt Hättich dabei sowohl als Gegenstand, Legitimationsgrundlage wie schlichte Gegebenheit politischer Bildung. Wenn politische Bildung zu rationaler Urteilsfähigkeit beitragen soll, dann dergestalt, dass die Bürger ihre Rolle zunächst innerhalb des gegebenen Systems (und nicht in einer nicht oder noch nicht existierenden politischen Ordnung) wahrnehmen können. Politische Bildung sei prinzipiell nicht um des politischen Systems, sondern um des Bürgers willen da. Diese Zielsetzung ist aber nur möglich in einer mit Freiheitsnormen ausgestatteten Ordnung, wie sie gerade die Verfassung niederlegt. Es gehe nicht darum, Sozialkunde zu einem „Gesinnungsfach“ zu machen, aber man könne die Augen nicht vor der Tatsache verschließen, dass politische Bildung – wie andere Fächer auch – stets Werteinstellungen transportieren werde. Hättichs Überlegungen zielen darauf ab, die Verfassung als Maßstab der politischen Wirklichkeit, und damit auch als Maßstab der Kritik zu etablieren. Die Vermittlung von grundlegenden Verfassungswerten habe nicht zu bedeuten, dass das Denken in Alternativen aufhören muss. Hättichs Hoffnung aber ist, dass sich durch die Bindung an die Verfassung zugleich ein Minimalkonsens für den politischen Unterricht im Sinne rationaler Urteilsbildung begründen lässt.

Verfassung als  
Maßstab der  
politischen  
Wirklichkeit

Der Verfassungspatriotismus ist nun aber – das haben selbst seine Kritiker nie bestritten – eine ausgesprochen rationale Kategorie politischer Orientierung. Wer demnach für Rationalität als Ziel politischer Bildung plädiert, der kann kaum widerspruchsfrei gegen einen wohlverstandenen Verfassungspatriotismus argumentieren und er kann kaum wollen, dass etablierte rationale Kategorien durch primär emotionale Orientierungsgrößen ersetzt werden. Denn Verfassungspatriotismus heißt auch, dass es Loyalität nur für einen Staat geben darf, der die grundlegenden Freiheits- und Menschenrechte garantiert. Er dient damit zugleich der Prävention von Gefahren, die aus dem Missbrauch patriotischer Gefühle für anti-demokratische Zwecke resultieren.

Das ändert freilich nichts daran, dass der Begriff auch Schwächen besitzt: Ein lupenreiner Verfassungspatriotismus ist mit seinen Bindekräften, zumal in Gestalt des vergleichsweise jungen Grundgesetzes, gewiss überfordert, um alle historischen, ethnischen und kulturellen Gemeinschaftsstrukturen zu symbolisieren. Vergleichbares gilt aber auch für den „Nationalpatriotismus“. Dieser ist keine zwingend notwendige Voraussetzung für den demokratischen Prozess im Verfassungsstaat. Insbesondere mit Blick auf die Integrationsdebatte scheint der Begriff „Verfassungspatriotismus“ eindeutige Vorzüge gegenüber anderen, stark polarisierenden Begriffen zu besitzen. So werden sich z.B. Menschen mit Migrationshintergrund immer schwer tun, ihre (neue) Identität auf die Geschichte und Tradition der deutschen Nation zu gründen. Ein Bekenntnis zu den zentralen Werten des Grundgesetzes wird man dagegen deutlich leichter einfordern können.

Bekenntnis zu den  
zentralen Werten  
des Grundgesetzes

## 4. Fazit

Verfassungspatriotismus ist also, richtig verstanden, mitnichten ein Konkurrenz-begriff zum Nationalpatriotismus, der diesen ausschließt oder überwindet (oder ein bloß rationales Staatsbürgerbewusstsein an die Stelle eines emotionalen, und ein juristisches an die Stelle eines kulturellen setzen will) – auch und gerade nicht im Sinne Sternbergers. Der Begriff „Verfassungspatriotismus“ kann insofern nicht nur als diskussionswürdige Formel, sondern als fruchtbares und nach wie vor aktuelles Konzept gelten, weil er den Nationalpatriotismus keineswegs ersetzt, sondern in komplementärer Weise zu diesem hinzu treten kann, ja muss. Darüber hinaus vermag der Begriff – lässt man die postnationale Zuspitzung bei Habermas außen vor – zweifellos für alle, sowohl für national-konservative wie linke Demokraten, eine gemeinsame Wertesubstanz zu formulieren und als Richtmaß für die Frage dienen, was die Gesellschaft (auch) zusammenhält.<sup>27</sup> Darüber hinaus hat sich Habermas in jüngerer Zeit sogar sehr deutlich der Position von Sternberger angenähert. So schreibt er 2005 in einem Aufsatz: „Entgegen einem weit verbreiteten Missverständnis heißt ‚Verfassungspatriotismus‘, dass sich die Bürger die Prinzipien der Verfassung nicht allein in ihrem abstrakten Gehalt, sondern konkret aus dem geschichtlichen Kontext ihrer eigenen nationalen Geschichte zu eigen machen.“ Zudem insinuiert er, dass es „im eigenen Interesse des Verfassungsstaates (liege), mit allen kulturellen Quellen schonend umzugehen, aus denen sich das Normbewusstsein und die Solidarität von Bürgern speisen.“<sup>28</sup> Die postnationale Wende des Begriffs ist damit weitgehend Geschichte. Wenngleich die Vokabel nicht unumstritten geblieben ist, so ist sie lediglich aus Gründen, die Sternbergers Konzept nicht selbst zu vertreten hat, in polarisierendes Fahrwasser geraten. Und von dort lässt sie sich, so man denn will, mühelos wieder herausfischen. Für die politische Bildung jedenfalls, und das Ziel rationaler Urteilsbildung, scheint der Begriff als Leitkategorie von geradezu überragendem, weil konsensuellem Kaliber.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Sternberger, Verfassungspatriotismus (Schriften X, S. 3-16).
- 2 Ebd., S. 15, 13.
- 3 Diskutiert wird der Begriff unter anderem bei: Kronenberg (2009); Molt (2006); Haugs (1992); Vorländer (2007); Schwan (1987); Kronenberg (2005), S. 189-214; Hättich (1993); Gebhardt (1995); Müller 2010.
- 4 Sternberger, Begriff des Vaterlands (Schriften IV, S. 21).
- 5 Vgl. die „Nachbemerkung“ der Herausgeber, in: Sternberger, Schriften X, S. 387.
- 6 So spricht z.B. Peter Molt (2006, S. 878) davon, dass manche Ausführungen Sternbergers wie „nachgeschobene Begründungen“ wirken.
- 7 Sternberger, Verfassungspatriotismus (Schriften X, S. 17-31).
- 8 Ebd., S. 17.
- 9 Sternberger, Verfassungspatriotismus (Schriften X, S. 13).
- 10 Vgl. Gebhardt (1995), S. 29 f.
- 11 Buchstab (2006), S. 19.
- 12 Vgl. Bracher (1989); Schwan (1987); Fetscher (1990), S. 14.

- 13 Vgl. Weizsäcker (1988), S. 1 bzw. S. 6. – Der damalige Bundespräsident hielt den Vortrag im Rahmen des Heidelberger Colloquiums zum 80. Geburtstag von Sternberger.
- 14 „War nicht der ‚Archipel GULag‘ ursprünglicher als Auschwitz? War nicht der ‚Klassenmord‘ der Bolschewiki das logische und faktische Prius des ‚Rassenmords‘ der Nationalsozialisten?“ So Nolte (1988), S. 45. – Vgl. ferner auch die Dokumentation: Augstein u.a. (1988). – Der „Historikerstreit“ verließ nicht selten die Grenzen des guten Anstands, weshalb Imanuel Geiss (1992) auch von einem „Hysterikerstreit“ sprach.
- 15 Habermas (1987), S. 123. – Siehe außerdem: Habermas (1992); Habermas (1990).
- 16 Vgl. Isensee (1986).
- 17 Korte (1990), S. 79; Lübke (1989), S. 409; Schwarz (1992), S. 158; Dahrendorf (1994), S. 757.
- 18 Scholz (2004), S. 16; Isensee (2006), S. 13.
- 19 Molt (2006), S. 897.
- 20 Vgl. Korte (1990), S. 79; Gebhardt (1995), S. 30.
- 21 Vgl. dazu Molt (2006), S. 894 f.
- 22 Vgl. Sternberger, Komponenten der geistigen Gestalt Europas (Schriften X, S. 54).
- 23 Sternberger, Anmerkungen beim Colloquium über „Patriotismus“ in Heidelberg am 6. November 1987 (Schriften X, S. 32).
- 24 Hättich (1978).
- 25 Ebd., S. 11.
- 26 Vgl. ebd., S. 98-102.
- 27 Vgl. dazu allgemein: Lütge (2007); Lammert (2006); Vogel (2008).
- 28 Vgl. Habermas (2005), S. 111, 116.

## Literatur

- Augstein, Rudolf, u.a. (1988): Historikerstreit. Die Dokumentation der Kontroverse um die Einzigartigkeit der nationalsozialistischen Judenvernichtung. Texte von Rudolf Augstein u.a., 6. Aufl., München.
- Bracher, Karl-Dietrich (1989): Orientierungsprobleme freiheitlicher Demokratie in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2/1989, S. 3-14.
- Buchstab, Günter (2006): Einführung, in: ders. / Rudolf Uertz (Hg.), Nationale Identität im vereinten Europa, Freiburg/Br., S. 7-28.
- Dahrendorf, Ralf (1994): Die Zukunft des Nationalstaates, in: Merkur 48 (1994), S. 751-761.
- Fetscher, Iring (1990): Utopien, Illusionen, Hoffnungen. Plädoyer für eine politische Kultur in Deutschland, Stuttgart.
- Gebhardt, Jürgen (1995): Verfassungspatriotismus als Identitätskonzept der Nation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 14/1995, S. 29-37.
- Geiss, Imanuel (1992): Der Hysterikerstreit. Ein unpolemischer Essay, Bonn/Berlin.
- Habermas, Jürgen (1987): Apologetische Tendenzen, in: ders., Eine Art Schadensabwicklung, Frankfurt/M., S. 120-136.
- Habermas, Jürgen (1990): Verfassungspatriotismus – im Allgemeinen und im Besonderen, in: ders., Die nachholende Revolution. Kleine politische Schriften VII, Frankfurt/M., S. 147-174.
- Habermas, Jürgen (1992): Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in: ders., Faktizität und Geltung, Frankfurt/M., S. 632-660.
- Habermas, Jürgen (2005): Vorpolitische Grundlagen des demokratischen Rechtsstaates?, in: ders., Zwischen Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsätze, Frankfurt/M., S. 106-118.
- Hättich, Manfred (1978): Rationalität als Ziel politischer Bildung. Eine Einführung, 2. Aufl., München.
- Hättich, Manfred (1993): Kann Verfassungspatriotismus Gemeinschaft stiften, in: Günter C. Behrmann/Siegfried Schiele (Hg.), Verfassungspatriotismus als Ziel politischer Bildung?, Schwalbach/Ts., S. 25-35.

- Haungs, Peter (1992): Staatsbewusstsein im vereinigten Deutschland. Verfassungspatriotismus oder was sonst?, in: Oscar W. Gabriel u.a. (Hg.), *Der demokratische Verfassungsstaat. Theorie, Geschichte, Probleme* (Festschrift für Hans Buchheim), München, S. 195-210.
- Isensee, Josef (1986): Die Verfassung als Vaterland. Zur Staatsverdrängung der Deutschen, in: Armin Mohler (Hg.), *Wirklichkeit als Tabu. Anmerkungen zur Lage*, München, S. 11-35.
- Isensee, Josef (2006): Plädoyer für eine Kultur der Gemeinschaft. Verdrängung und Wiederentdeckung der Realität, in: *Die Politische Meinung* 51 (2006), Nr. 440, S. 6-14.
- Korte, Karl-Rudolf (1990): *Der Standort der Deutschen. Akzentverlagerungen der deutschen Frage in der Bundesrepublik Deutschland seit den siebziger Jahren*, Köln.
- Kronenberg, Volker (2005): *Patriotismus in Deutschland. Perspektiven für eine weltoffene Nation*, Wiesbaden.
- Kronenberg, Volker (2009): „Verfassungspatriotismus“ im vereinten Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/2009*, S. 41-46.
- Lammert, Norbert (Hg.) (2006): *Verfassung, Patriotismus, Leitkultur. Was unsere Gesellschaft zusammenhält*, Hamburg 2006.
- Lübbe, Hermann (1989): *Patriotismus, Verfassung und verdrängte Geschichte*. (Diskussion mit Micha Brumlik), in: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 36 (1989).
- Lütge, Christoph (2007): *Was hält eine Gesellschaft zusammen? Ethik im Zeitalter der Globalisierung*, Tübingen.
- Molt, Peter (2006): Dolf Sternbergers Verfassungspatriotismus, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16 (2006), S. 873-900.
- Müller, Jan-Werner (2010): *Verfassungspatriotismus*, Berlin [im Erscheinen].
- Nolte, Ernst (1988): *Vergangenheit, die nicht vergehen will. Eine Rede, die geschrieben, aber nicht gehalten werden konnte*, in: Augstein u.a. (1988), S. 39-47 [zuerst in: FAZ vom 6. Juni 1986].
- Scholz, Rupert (2004): *Deutschland – In guter Verfassung?*, Heidelberg.
- Schwan, Alexander (1987): *Verfassungspatriotismus und nationale Frage. Einige Überlegungen zum Verhältnis von deutschem Staats- und Nationalbewusstsein*, in: Manfred Hättich (Hg.), *Zum Staatsverständnis der Gegenwart*, München, S. 85-100.
- Schwarz, Hans-Peter (1992): *Das Ende der Identitätsneurose*, in: Udo Wengst (Hg.), *Historiker betrachten Deutschland. Beiträge zum Vereinigungsprozess und zur Hauptstadtdebatte* (Februar 1990 – Juni 1991), Bonn/Berlin, S. 152-161 [zuerst in: *Rheinischer Merkur* vom 7. September 1990].
- Sternberger, Dolf: *Anmerkungen beim Colloquium über „Patriotismus“ in Heidelberg am 6. November 1987*, in: ders., *Schriften X: Verfassungspatriotismus*, Frankfurt/M. 1990, S. 32-38.
- Sternberger, Dolf: *Begriff des Vaterlands (1947)*, in: ders., *Schriften IV: Staatsfreundschaft*, Frankfurt/M. 1980, S. 9-34.
- Sternberger, Dolf: *Komponenten der geistigen Gestalt Europas (1980)*, in: ders., *Schriften X*, S. 9-54.
- Sternberger, Dolf: *Verfassungspatriotismus (1979)*, in: ders., *Schriften X*, S. 3-16 [zuerst in: FAZ vom 23. Mai 1979, S. 1].
- Sternberger, Dolf: *Verfassungspatriotismus. Rede bei der 25-Jahr-Feier der „Akademie für Politische Bildung“ (1982)*, in: ders., *Schriften*, Bd. X, S. 17-31 [neuerdings auch in: Heinrich Oberreuter (Hg.), *Über die Freiheit. Festvorträge zur Gründung und zu den Jubiläen der Akademie. 50 Jahre Akademie für Politische Bildung*, München 2008, S. 109-119].
- Vogel, Bernhard (Hg.) (2008): *Was eint uns? Verständigung der Gesellschaft über gemeinsame Grundlagen*, Freiburg/Basel/Wien.
- Vorländer, Hans (2007): *Verfassungspatriotismus als Modell. Der Rechts- und Verfassungsstaat im Ordnungsdiskurs der Bundesrepublik Deutschland*, in: Thomas Hertfelder / Andreas Rödder (Hg.), *Modell Deutschland. Erfolgsgeschichte oder Illusion?*, Göttingen, S. 110-120.
- Weizsäcker, Richard von (1988): *Nachdenken über Patriotismus*, in: *Vorträge und Aufsätze*. Hrsg. v. d. Akademie für Politische Bildung, Heft 10 (Januar 1988), [Bulletin der Bundesregierung Nr. 119 vom 11.11.1987, S. 1021-1024].

# Koalitionsbildung im Fünfparteiensystem: Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2010 und ihre Folgen

*Oskar Niedermayer*



Oskar Niedermayer

## **Zusammenfassung**

Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 9. Mai 2010 brachte für die beiden Volksparteien Minusrekorde: Noch nie konnten sie zusammen so wenige Wahlberechtigte für sich mobilisieren, die CDU hatte die stärksten Einbußen in ihrer Geschichte zu verzeichnen und erzielte ihr schlechtestes Ergebnis, die SPD kam auf den Wert von 1954, und zum ersten Mal nach 1950 sind wieder fünf koalitionsstrategisch relevante Parteien im Landtag vertreten. Der Beitrag geht zunächst kurz auf den Wahlkampf und das Wahlergebnis ein und wendet sich dann der Frage zu, welche Folgen die Wahl für die Koalitionsbildung in NRW hatte. Dabei werden das Scheitern der verschiedenen möglichen Koalitionsoptionen und die letztendliche Bildung einer rot-grünen Minderheitsregierung im Lichte koalitionstheoretischer Überlegungen analysiert. Zum Schluss werden die Folgen für die Bundesebene hinsichtlich der Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und der Rolle der Bundesparteien untersucht.

Das Parteiensystem Nordrhein-Westfalens wurde seit der ersten Landtagswahl 1947 von den beiden Volksparteien CDU und SPD dominiert. Von Ende der Fünfziger- bis Mitte der Achtzigerjahre konnten diese beiden Parteien sogar jeweils deutlich mehr als 90% der Landtagsmandate auf sich vereinigen. Bei der Wahl von 2010 fiel der gemeinsame Mandatsanteil von CDU und SPD jedoch mit 74% auf den nach 1947 (72%) kleinsten Wert und zum ersten Mal nach 1950 waren wieder fünf koalitionsstrategisch relevante Parteien im Landtag vertreten, wenn man als Relevanzkriterium die Tatsache heranzieht, dass mit ihnen rein rechnerisch so genannte minimale Gewinnkoalitionen gebildet werden können. Unter minimalen Gewinnkoalitionen werden Zusammenschlüsse verstanden, die zum einen über eine Regierungsmehrheit verfügen (im Gegensatz zu einer Minderheitskoalition) und zum anderen eine minimale Größe in dem Sinne besitzen, dass jede Koalitionspartei zum Erreichen der Mehrheit benötigt wird (im Gegensatz zu einer übergroßen Koalition), so dass die Regierung ihre Parlamentsmehrheit verliert, wenn auch nur eine der Koalitionsparteien abspringt. Können mit einer Partei solche Koalitionen rein rechnerisch gebildet werden, so müssen die anderen für diese Koalitionen in Frage kommenden Parteien Koalitionsüberlegungen anstellen, die natürlich auch als Ergebnis haben

minimale  
Gewinnkoalitionen

übergroße  
Koalitionen

können, dass man aus den unterschiedlichsten Gründen nicht miteinander zusammenarbeiten will. Bei koalitionsstrategisch nicht relevanten Parteien müssen solche Überlegungen jedoch erst gar nicht angestellt werden. Während die ersten Nachkriegsregierungen in NRW wie auch in fast allen anderen Bundesländern übergroße Koalitionen waren, weil man die Aufgabe des Wiederaufbaus mit möglichst breiter politischer Unterstützung bewältigen wollte, wurden seit den Sechzigerjahren – wenn nicht eine einzige Partei die absolute Mehrheit hatte – fast nur noch minimale Gewinnkoalitionen gebildet. Im Folgenden soll zunächst kurz auf den Wahlkampf und das Wahlergebnis der Wahl vom 9. Mai 2010 eingegangen werden. Dann wenden wir uns der Frage zu, welche Folgen das Wahlergebnis für die Koalitionsbildung in NRW hatte und was dies für die politische Situation im Bund bedeutet.

## 1. Der Wahlkampf und das Wahlergebnis

Bei der Landtagswahl von 2005 musste die seit fast vier Jahrzehnten regierende SPD aus landes- und bundespolitischen Gründen (Stichwort: Kritik an Hartz IV) schwere Verluste einstecken, und die rot-grüne Landesregierung wurde durch eine Koalition aus CDU und FDP abgelöst, die bei der Wahl gegenüber Rot-Grün einen Vorsprung von acht Prozentpunkten hatte. Im Laufe der Legislaturperiode bis zum Wahljahr 2010 ging in der politischen Stimmung die Unterstützung für die CDU jedoch zurück, allerdings musste die SPD ähnliche Verluste hinnehmen. Die FDP hingegen verzeichnete bis zur Bundestagswahl 2009 starke Zugewinne, sackte nach der Wahl jedoch dramatisch wieder ab, während die Grünen eine stetige Aufwärtsbewegung verzeichneten und die aus PDS und WASG neu gebildete Linkspartei die Fünf-Prozent-Hürde seit ihrer Gründung in den Umfragen mehr oder minder knapp übersprang. Mitte 2009 schien die schwarz-gelbe Regierungskoalition noch uneinholbar vor einem möglichen rot-grünen Bündnis zu liegen, schon zum Jahresende sah es aber etwas anders aus, und in den Wahlkampfmonaten 2010 lieferten sich die verstärkt auf Eigenständigkeit pochenden CDU und FDP und die von beiden Parteien als Wunschkoalition verdeutlichte rot-grüne Alternative ein Kopf-an-Kopf-Rennen, wobei allerdings klar war, dass es für eine absolute Mandatsmehrheit einer der beiden Koalitionen nur reichen könnte, wenn die Linkspartei den Einzug in den Landtag nicht schaffen würde.

Probleme der  
Regierungsparteien  
und das Erstarken  
von SPD und  
Grünen

Die Probleme der Regierungsparteien und das Erstarken von SPD und Grünen hatten eine Reihe von landes- und bundespolitischen Gründen: Ein hoher Anteil der Wähler war seit längerer Zeit mit der Regierungsarbeit unzufrieden, während SPD und Grüne Imageverbesserungen verzeichnen konnten, sodass eine rot-grüne Koalition auf wesentlich mehr Zustimmung stieß als die amtierende schwarz-gelbe Koalition. Auch wenn für die Mehrheit der Wähler die Landespolitik bei ihrer Wahlentscheidung wichtiger war als die Bundespolitik, bekam die Landesregierung zudem kräftigen bundespolitischen Gegenwind durch die kritische Haltung der Wähler gegenüber den monatelangen internen Streitigkeiten der Bundesregierung – wobei vor allem die Landes-FDP den dramatischen

Unterstützungsverlust der Bundes-FDP zu spüren bekam – und die Verunsicherung der Wähler durch das Thema Griechenlandhilfe kurz vor der Wahl.

Inhaltlich standen im Wahlkampf das landespolitische Thema Bildung, die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik und – seitens der kleineren Oppositionsparteien – bundespolitische Streitthemen im Mittelpunkt. In der Bildungspolitik – diesmal für die Wähler zusammen mit der Arbeitslosigkeit das wichtigste Thema – gab es klare parteipolitische Fronten: Während SPD, Grüne und Linkspartei für eine Schulreform durch Einführung einer Gemeinschaftsschule und die Abschaffung der Studiengebühren eintraten, kämpfte die CDU für den Erhalt des dreigliedrigen Schulsystems und die Beibehaltung der Studiengebühren. Die FDP befand sich – im Gegensatz zu vielen anderen Themen aus der kulturellen Konfliktlinie – in der Schulpolitik auf der Seite der CDU. Da die CDU in diesem Politikfeld viele Eltern verunsichert hatte, konnte die SPD sie im Verlauf des Wahlkampfes in der Kompetenzzuschreibung durch die Wähler überholen. Bei der Sicherung von Arbeitsplätzen konnte die SPD zur CDU fast aufschließen und in der Frage der sozialen Gerechtigkeit trauten die Wähler der SPD mehr Kompetenz zu, während in der Wirtschafts- und Finanzpolitik die CDU die Nase vorn hatte. Die Grünen punkteten wieder mit ihrem Markenkern und profitierten davon, dass ihnen mit großem Abstand zu den anderen Parteien die größten Kompetenzen im Bereich der Energiepolitik zugesprochen wurden. Die FDP wurde von den Wählern allenfalls noch mit ihrem Hauptthema, der Steuerpolitik verbunden, und der Linkspartei, die mit radikalen Forderungen wie z.B. der Verstaatlichung der Energiewirtschaft ins Rennen ging, wurden kaum politische Problemlösungskompetenzen zugeschrieben. Zudem fiel die Linkspartei im Wahlkampf durch heftige innerparteiliche Streitereien auf.

In der Beurteilung der Spitzenkandidaten durch die Wähler vollzog sich während des Wahlkampfes ein bemerkenswerter Wandel. Während Ministerpräsident Jürgen Rüttgers in der Wählergunst im Herbst 2009 noch weit vor seiner SPD-Herausforderin, der lange als Notlösung angesehenen Partei- und Fraktionsvorsitzenden Hannelore Kraft lag, konnte Kraft danach ihren Bekanntheitsgrad deutlich steigern, immer mehr an Zustimmung gewinnen und am Wahlkampfbende Rüttgers in der Frage nach dem gewünschten Ministerpräsidenten sogar knapp überflügeln. Ihre allgemeine Bewertung durch die Wähler war deutlich besser als die vieler Herausforderer in anderen Ländern und übertraf schließlich auch die des Amtsinhabers. Ihr wurden in größerem Maße als Rüttgers Glaubwürdigkeit und Bürgernähe zugesprochen, sie setzte sich nach Meinung der Bürger stärker für soziale Gerechtigkeit ein und sie war den Leuten sympathischer, während Rüttgers mehr Sachverstand und Tatkraft bescheinigt wurde. Zu diesen Imagewerten trug einerseits die Strategie der SPD und ihrer Kandidatin bei, sich als „Kümmerer“ zu profilieren, auf die Wähler zuzugehen und – z.B. durch „Arbeitseinsätze“ von Kraft und anderen führenden Politikern – den verlorenen Kontakt mit der Lebenswelt der Wähler wieder herzustellen. Andererseits wurden Glaubwürdigkeit und Bürgernähe des Ministerpräsidenten, der in seiner Antrittsrede vor fünf Jahren neue „Ehrlichkeit und Offenheit“ versprochen hatte, durch das Bekanntwerden der jahrelangen Praxis der CDU, bei Parteiveranstaltungen gegen stattliche Sponsorengelder ein Gespräch mit dem Ministerpräsidenten zu arrangieren, und andere negative, der

Wahlkampfthemen

Kompetenz-  
zuschreibungGlaubwürdigkeit  
und Bürgernähe

Presse aus dem engsten Kreis um Rüttgers zugespielte Interna nachhaltig beschädigt.

Wahlbeteiligung

Von den 13.267.052 Wahlberechtigten gingen 59,3% zur Wahl. Dies bedeutete einen Rückgang gegenüber 2005 von 3,7 Prozentpunkten und die – nach 2000 (56,7%) – zweitschlechteste Wahlbeteiligung in der Geschichte Nordrhein-Westfalens. Für die beiden Volksparteien brachte das Wahlergebnis Minusrekorde: Noch nie konnten CDU und SPD zusammen so wenige Wahlberechtigte für sich mobilisieren (40,4%), die NRW-CDU hatte mit einem Minus von 10,3 Prozentpunkten die stärksten Einbußen in ihrer Geschichte zu verzeichnen und erzielte mit 34,6% das schlechteste Ergebnis, die SPD kam mit 34,5% auf den Wert von 1954. Gewinner der Wahl waren die kleinen Parteien, in erster Linie die Grünen, die mit 12,1% ihr Resultat von 2005 verdoppeln konnten. Aber auch die Linkspartei konnte mit 5,6% gegenüber den Resultaten von 2005, wo PDS und WASG getrennt angetreten waren und 0,9% bzw. 2,2% erreicht hatten, deutlich zulegen, während sich die FDP mit 6,7% gegenüber der letzten Wahl nur leicht verbesserte. Die Kleinstparteien, die an der Wahl teilnahmen, aber an der 5% -Hürde scheiterten, vereinigten 6,5% der Stimmen auf sich.

Erstmals seit 1954 gibt es damit wieder fünf Fraktionen im Landtag, wobei die CDU und die SPD jeweils 67 Abgeordnete, die Grünen 23, die FDP 13 und die Linkspartei 11 Abgeordnete stellen. Da von den fünf parlamentarisch vertretenen Parteien der Legislaturperiode 1950-54 nur vier im obigen Sinnen koalitionsstrategisch relevant waren, sind nach der Wahl von 2010 zum ersten Mal nach 1950 wieder fünf koalitionsstrategisch relevante Parteien im Landtag vertreten. Im Folgenden soll analysiert werden, welche Probleme dies für die Regierungsbildung in NRW mit sich brachte.

## 2. Die Koalitionsbildung in Nordrhein-Westfalen

Die traditionelle Form der Regierungsbildung in Deutschland besteht seit den Sechzigerjahren in einer Zweierkoalition aus einer der beiden Volksparteien mit einer der kleineren Parteien. Auch NRW wurde – mit Ausnahme der SPD-Alleinregierungen von 1980 bis 1995 – ausschließlich von Koalitionen dieser Art regiert. Sind in einem Parlament fünf koalitionsstrategisch relevante Parteien vertreten, so muss das nicht zwangsläufig bedeuten, dass eine solche Zweierkoalition keine Mehrheit hat. Gegenbeispiele sind die amtierenden Landesregierungen in Bayern, Bremen und Niedersachsen. Die CDU/FDP-Koalitionen in Sachsen und Schleswig-Holstein sind sogar unter der Bedingung eines Parlaments mit sechs relevanten Parteien zustande gekommen. Gleichwohl zeigen die Beispiele Hessen (2008-2009), Schleswig-Holstein (2005-2009) und die Situation im Bund nach der Bundestagswahl 2005, dass diese traditionelle Form der Koalitionsbildung in einem Fünfparteiensystem unsicher ist und es zu Problemen der Regierungsbildung führt, wenn sich die Parteien nicht rechtzeitig auf die neue Lage einstellen. Dies ist in NRW nur unzureichend geschehen.

Da die absolute Mehrheit im Landtag bei 91 Sitzen liegt, bescherte die Wahl weder der bisher amtierenden CDU/FDP-Regierung (80 Abgeordnete) noch ei-



ner Koalition aus SPD und Grünen (90 Abgeordnete) eine Mehrheit. Als minimale Gewinnkoalitionen kamen rein rechnerisch sieben Koalitionen in Frage: die Große Koalition oder eine der sechs Dreierkoalitionen. Der sich nun anschließende Prozess der Suche nach einer tragfähigen Koalition soll im Folgenden nicht wie üblich chronologisch beschrieben, sondern im Lichte koalitions-theoretischer Überlegungen analysiert werden.

minimale  
Gewinnkoalitionen

Die Bildung einer Regierungskoalition ist ein komplexer, durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusster Prozess. Betrachtet man ihn aus der Sicht der wichtigsten Akteure, so ist er als bedingte Entscheidung der Führungsspitzen der beteiligten Parteien zu kennzeichnen. Bedingt deshalb, weil oft schon die Entscheidung zur Aufnahme von Koalitionsverhandlungen, auf jeden Fall aber deren Ergebnisse der Legitimation durch die Zustimmung eines Parteitages bedürfen und weil die nachfolgende parlamentarische Wahl des Regierungschefs durch die Mitglieder der Koalitionsfraktionen erfolgen muss, sodass beide Gremien die Macht besitzen, die durch die Führungsspitzen der Parteien ausgehandelten Vereinbarungen platzen zu lassen.

Koalitionsbildung  
als bedingte  
Entscheidung der  
Führungsspitzen

Die Entscheidung der Führungsspitze, eine bestimmte Koalition anzustreben, lässt sich als Ergebnis einer Abwägung von Koalitionsanreizen, Koalitions-hemmnissen und Koalitionsalternativen ansehen. Konkret heißt dies: Die Führungsspitze einer Partei entscheidet sich für diejenige Koalitionsalternative, bei der die Koalitionsanreize die Koalitions-hemmnisse am stärksten überwiegen. Koalitionsanreize und -hemmnisse ergeben sich durch die verschiedenen Ausprägungen der folgenden Faktoren:

- der inhaltlichen Nähe oder Entfernung zwischen den beteiligten Parteien in den wichtigen Politikfeldern und Themen, durch die die im Parteiensystem bestehenden inhaltlichen Hauptkonfliktlinien bei einer Wahl aktualisiert und konkretisiert werden;
- den Orientierungen der Parteilite gegenüber den Koalitionsoptionen, wobei hier nicht die inhaltlichen Orientierungen gemeint sind, sondern strategische Kalküle hinsichtlich der Stellung der eigenen Partei auf den verschiedenen Ebenen des Parteienwettbewerbs, Erwartungen von individuellen Vorteilen bzw. Nachteilen, Erfahrungen mit dem Personal in vergangenen Koalitionen und Erwartungen hinsichtlich des zukünftigen Verhaltens der bisherigen bzw. möglichen neuen Koalitionspartner, wobei dies auch und gerade die „Chemie“ zwischen den beteiligten Personen einschließt. Hinzu kommt, dass die Parteiführungsspitze oftmals keine einheitliche Linie vertritt, sodass es darauf ankommt, welche Auffassung sich letztlich durchsetzt.
- den Annahmen der Parteiführung über die Orientierungen der Wähler der eigenen Partei gegenüber den Koalitionsoptionen. Hierbei muss aber beachtet werden, dass die Wähler ihre mögliche Ablehnung einer bestimmten Koalition erst bei der nächsten Wahl durch Abstrafen ihrer Partei äußern können. Sollte somit – etwa durch Umfragen – bekannt sein, dass die eigenen Wähler die von der Parteiführung präferierte Koalition momentan eher ablehnen, kann diese Koalition dennoch gebildet werden, wenn die Parteiführung davon überzeugt ist, die Wähler bis zur nächsten Wahl von deren Vorteilen überzeugen zu können.

- den Erwartungen der Parteiführung hinsichtlich der Reaktion der jeweiligen Parteigremien (Parteitag, Fraktion).

Inhaltlich leben Wahlkämpfe davon, dass die unterschiedlichen Positionen der Parteien auf den Hauptkonfliktlinien des Parteienwettbewerbs den Wählern durch konkrete Wahlkampfthemen verdeutlicht werden. In Deutschland gibt es keine eindimensionale Konfliktstruktur des Parteienwettbewerbs, sondern drei zentrale Konfliktlinien in Form von Wertekonflikten im ökonomischen, kulturellen und politischen Bereich. Im ökonomischen Sozialstaatskonflikt zwischen sozialer Gerechtigkeit und Marktfreiheit stehen die SPD, die Grünen und die Linkspartei der Union und der FDP gegenüber. Im kulturellen Konflikt zwischen libertären und autoritären Wertorientierungen – oder abgeschwächt zwischen Modernisierung und Traditionalismus – ist die FDP aber meist auf der Seite der SPD zu finden, und im politischen Systemkonflikt stehen die demokratischen Parteien auf jeden Fall der rechtsextremen NPD gegenüber, während es über die Einordnung der Linkspartei unterschiedliche Auffassungen gibt. Der Systemkonflikt hat eine andere Qualität als die anderen beiden Konfliktlinien, da die Kooperation mit einer als nicht demokratisch angesehenen Partei auf grundsätzliche Ablehnung trifft. Diese Haltung wurde in NRW – wie auch in den anderen Ländern und im Bund – von der CDU und der FDP gegenüber der Linkspartei eingenommen, so dass – neben der Großen Koalition – von den sechs rechnerisch möglichen Dreierkoalitionen nur noch drei übrig blieben: CDU/FDP/Grüne, SPD/FDP/Grüne und SPD/Grüne/Linkspartei.

Auch die Orientierungen eines Teils der Funktionäre, der Mitglieder und von knapp zwei Dritteln der SPD-Wähler sowie der Mehrheit der Grünen-Wähler gegenüber der Linkspartei waren wegen ihres Umgangs mit der Vergangenheit und wegen der in ihren Reihen noch zu findenden undemokratischen Orientierungen von dieser grundsätzlichen Ablehnung geprägt. Gerade der NRW-Landesverband der Linkspartei, der auch von Bundespolitikern der eigenen Partei als Chaotentruppe bezeichnet wurde und dem eine Reihe von Personen mit dogmatischen und undemokratischen Orientierungen angehören, bot genügend Anlass, die Linkspartei nicht als normale demokratische Partei anzusehen. Dieser Tatsache wurde durch die Parteiführungen der SPD und der Grünen Rechnung getragen. Die SPD-Spitzenkandidatin Hannelore Kraft hatte im Wahlkampf immer wieder betont, dass die Linkspartei in ihrer momentanen Verfassung weder koalitions- noch regierungsfähig sei. Dies machte die ablehnende Haltung gegenüber der Linkspartei hinreichend deutlich, ohne eine Kooperation definitiv auszuschließen, eine Strategie, die auch von den Grünen verfolgt wurde, denn auf den anderen beiden Konfliktlinien, d.h. in wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Fragen und in der Bildungspolitik, gab es deutliche inhaltliche Übereinstimmungen zwischen den drei Parteien, sodass eine Koalition innerhalb der SPD und der Grünen in den Parteien und Fraktionen durchaus auch nicht wenige Befürworter hatte. Auch die Führung der Linkspartei hatte Gesprächsbereitschaft signalisiert, obwohl eine Regierungsbeteiligung innerhalb des Landesverbandes sehr umstritten war und viele Beobachter bezweifelten, dass die Mehrheit der Parteibasis einer Koalition mit der SPD zustimmen würde. Daher beschlossen SPD und Grüne, Sondierungsgespräche mit

der Linkspartei aufzunehmen, dort aber zunächst den Systemkonflikt in den Mittelpunkt zu stellen, also das Demokratieverständnis der Linkspartei und ihren Umgang mit der Vergangenheit. Sehr viele relativierende Äußerungen der Verhandlungsdelegation der Linkspartei in genau diesem Bereich sowie der mangelnde Eindruck von Verlässlichkeit führten zu einem Abbruch der Gespräche schon in der ersten Runde durch SPD und Grüne. In der Bundesspitze der SPD und der Grünen wurde das Scheitern der Sondierungen mit Erleichterung aufgenommen, denn dort hatten selbst generelle Befürworter rot-roter Bündnisse die Befürchtung, dass eine Koalition mit dem als dogmatisch und unzuverlässig eingestuften NRW-Landesverband durch negative Schlagzeilen oder sogar das vorzeitige Scheitern eine mögliche rot-rot-grüne Perspektive für die Bundestagswahl 2013 gefährden könnte.

Die zweite Möglichkeit der Regierungsbildung bestand in einer Großen Koalition, also derjenigen Koalitionsoption, die bei den Wählern – nach Rot-Grün – die größte Zustimmung erhalten hatte. Das wesentliche Problem für eine Zusammenarbeit von CDU und SPD war, dass sich hier zwei Sieger gegenüberstanden – der „gefühlte“ Wahlsieger SPD und die trotz ihrer deutlichen Stimmenverluste noch 5882 Stimmen vor der SPD liegende CDU – die beide aus diesem Status unvereinbare inhaltliche und personelle Forderungen ableiteten. Inhaltlich hätte es bei gutem Willen beider Partner keine unüberwindbaren Hindernisse gegeben, die SPD bestand jedoch auf dem von ihr im Wahlkampf propagierten Politikwechsel, vor allem in der Schulpolitik, und die CDU war zu weitreichenden inhaltlichen Zugeständnissen nicht bereit. Schwerer wog jedoch die personelle Seite: Hannelore Kraft hatte schon in der Wahlnacht ihren Anspruch auf das Ministerpräsidentenamt angemeldet, während Jürgen Rüttgers die Verantwortung für die CDU-Niederlage übernahm. In der Folgezeit wurde aber deutlich, dass die CDU mit dem Hinweis darauf, die stärkste Partei zu sein, an Rüttgers als Ministerpräsidenten festhielt. Diese Personalie war jedoch der SPD nicht zu vermitteln. Zudem stieß die Aussicht, dass der gefühlte Wahlsieger in die undankbare Rolle des Juniorpartners schlüpfen sollte, auch aufgrund der traumatischen negativen Erfahrungen der Bundes-SPD mit der Großen Koalition auf heftige Ablehnung, sodass diese Koalitionsvariante auch scheiterte.

Die verbleibenden beiden Koalitionsoptionen, „Jamaika“ und „Ampel“, schlossen jeweils die Beteiligung von FDP und Grünen ein. Die beiden Parteien sind in NRW jedoch politische Erzfeinde, die seit Jahrzehnten mit zu Ritualen geronnenen Abgrenzungsstrategien ihre gegenseitige Abneigung pflegen, wobei dies nicht nur auf deutlichen inhaltlichen Gegensätzen beruht, sondern auch auf gegensätzlichen Mentalitäten, die den Aufbau einer personellen Vertrauensbasis zwischen den Führungsspitzen extrem erschweren. Zudem ist es in einer Dreierkoalition für diejenige Partei, die nicht zum jeweiligen „Kernbündnis“ gehört, immer schwer, sich gegenüber den anderen beiden Parteien zu behaupten, und statt bewusst eine Korrektivrolle anzunehmen, befürchtet man, zum bloßen Mehrheitsbeschaffer der jeweils anderen Seite zu werden. Aus diesen Gründen gab es bei beiden Parteien koalitionsstrategische Festlegungen durch Parteitage vor der Wahl: Die Grünen, deren Führung sich die Option einer Zweierkoalition mit der CDU stets offen hielt, schlossen eine Dreierkoalition aus CDU, FDP und Grünen ausdrücklich aus und der FDP-Parteitag beschloss, keine Koalition mit

Große Koalition

Anspruch auf das  
Ministerpräsidenten-  
amt„Jamaika“ und  
„Ampel“

Parteien einzugehen, die ein Bündnis mit Extremisten „nicht eindeutig ausschließen“. Damit war „Jamaika“ politisch nicht möglich und wurde auch, obwohl die CDU diese Option als letzte Möglichkeit zum Machterhalt durchaus befürwortete, nicht sondiert. Anders war es mit der Ampel: Für die SPD wäre dies die beste Lösung gewesen, da hierdurch eine Mehrheitsregierung unter ihrer Führung zustande gekommen wäre, die Grünen hatten diese Option nicht definitiv ausgeschlossen und der FDP-Beschluss ließ Interpretationsspielraum. In den Wochen nach der Wahl gab es unterschiedliche Signale aus der FDP, die deutlich machten, dass es innerhalb der Führungsschicht in dieser Frage keine einheitliche Linie gab. Bei den Sondierungsgesprächen gelang es letztlich jedoch nicht, die beiden Kontrahenten zu tragfähigen Kompromissen zu bewegen, wobei vor allem die Grünen in den Sachfragen kaum Bewegung zeigten, während die FDP ihre Position durch Uneinigkeit schwächte und letztlich ausstieg.

Nachdem alle rechnerischen Möglichkeiten zur Bildung einer minimalen Gewinnkoalition gescheitert waren, blieben drei Auswege aus der verfahrenen Situation: (1) Neuwahlen, (2) die Rüttgers-Regierung bleibt geschäftsführend weiter im Amt, (3) SPD und Grüne versuchen, Frau Kraft zur Ministerpräsidentin wählen zu lassen, und bilden eine Minderheitsregierung. Vorgezogene Neuwahlen wurden von allen abgelehnt, weil das Ergebnis letztendlich unkalkulierbar gewesen wäre. Die SPD beschloss daher zunächst, den propagierten Politikwechsel aus der Opposition heraus zu versuchen, d.h. für eigene Gesetzesvorhaben im Landtag Mehrheiten gegen die Rüttgers-Regierung zu organisieren. Öffentlicher Druck seitens der Landes-Grünen und der Wunsch von Rot-Grün im Bund, durch einen Regierungswechsel in NRW im Bundesrat eine Blockadepolitik gegen zentrale Vorhaben der Bundesregierung zu organisieren, brachte die Landes-SPD jedoch schließlich dazu, eine rot-grüne Minderheitsregierung anzustreben. Dazu musste man, weil bei der Ministerpräsidentenwahl im zweiten Wahlgang die Mehrheit der abgegebenen Stimmen genügt, auf die Wahl Frau Krafts durch alle Abgeordneten der SPD und der Grünen sowie mindestens eine Enthaltung aus den anderen Fraktionen setzen. Nachdem das Ergebnis der Koalitionsverhandlungen durch Parteitage einstimmig (SPD) bzw. mit nur zwei Gegenstimmen (Grüne) gebilligt worden war und die Linkspartei die geschlossene Enthaltung ihrer Fraktion beschlossen hatte, ging man davon aus, dass Frau Kraft zur Ministerpräsidentin gewählt würde, was am 14. Juli auch geschah. Wie dieses politische Experiment ausgeht, bleibt abzuwarten. Die wenigen bisherigen Minderheitsregierungen auf der Länderebene wurden alle unter anderen Voraussetzungen gebildet, sei es als Übergangslösung bei verzögerten Koalitionsbildungen, als Interimslösung nach dem Auseinanderbrechen von Koalitionen während der Legislaturperiode, mit Hilfe eines Tolerierungsabkommens mit einer der Oppositionsparteien oder zumindest mit einer vereinbarten Tolerierung durch einige Abgeordnete. Die von SPD und Grünen propagierte „Koalition der Einladung“ an alle anderen Parteien, die sich je nach inhaltlicher Materie wechselnde Mehrheiten sucht, ist eine Variante, die ihre Bewährungsprobe erst noch bestehen muss, insbesondere auch, weil die beiden Koalitionsparteien im Koalitionsvertrag einen Politikwechsel festgeschrieben haben, der CDU und FDP eine punktuelle Kooperation schwer machen dürfte.

drei Auswege

rot-grüne  
Minderheits-  
regierung

„Koalition der  
Einladung“

### 3. Die Folgen für die Bundesebene

Die unmittelbarste Folge der Regierungsbildung in NRW für die Bundesebene besteht in der Veränderung der Stimmenverhältnisse im Bundesrat, dem Verfassungsorgan, durch das die Länder in Form ihrer Regierungen unmittelbar an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken. Vor der Landtagswahl in NRW besaßen die 7 Länder mit CDU(CSU)/FDP-Regierungen 37 Stimmen, 11 Stimmen entfielen auf die 3 Länder mit CDU- bzw. SPD-geführten Großen Koalitionen, je 3 Stimmen auf die CDU/GAL-Koalition in Hamburg und die Jamaika-Koalition aus CDU/FDP/Grünen im Saarland, 4 Stimmen auf die SPD-Alleinregierung in Rheinland-Pfalz, 3 Stimmen auf die rot-grüne Landesregierung in Bremen und 8 Stimmen auf die von Koalitionen aus SPD und Linkspartei regierten Länder Berlin und Brandenburg. Damit besaßen Länderregierungen mit den gleichen Partnern wie die Bundesregierung im Bundesrat mit 37 Stimmen die absolute Mehrheit, 15 Stimmen entfielen auf Landesregierungen, an denen in unterschiedlicher Weise allein die Oppositionsparteien des Bundestages beteiligt waren, und 17 Stimmen entfielen auf „gemischte“ Landesregierungen, deren Koalitionsparteien sich im Bund auf Regierung und Opposition aufteilten. Nach der rot-grünen Regierungsbildung in NRW verloren die CDU/FDP-geführten Landesregierungen im Bundesrat ihre absolute Mehrheit und besitzen jetzt nur noch 31 Stimmen, während die Landesregierungen, die sich aus den Oppositionsparteien im Bund zusammensetzen, jetzt 21 Stimmen haben. Das ist zwar immer noch deutlich weniger als die CDU/FDP-Regierungen, aber da sich die „gemischten“ Landesregierungen bei parteipolitisch kontroversen Abstimmungen in der Regel enthalten und Enthaltungen wegen der Erfordernis der absoluten Mehrheit wie Nein-Stimmen wirken, können die Oppositionsparteien nun zustimmungspflichtige Gesetzesvorhaben der Bundesregierung blockieren. Es muss jedoch betont werden, dass eine „Blockadepolitik“ der Oppositionsparteien über den Bundesrat nur organisiert werden kann, wenn dem parteipolitisch geprägten Abstimmungsverhalten keine klaren landesspezifischen Interessen entgegenstehen, denn die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass die Landesregierungen primär nach den Interessen ihres eigenen Bundeslandes entscheiden, wie es das Grundgesetz auch vorsieht. Es war daher immer schwierig, aus der rechnerischen Mehrheit im Bundesrat eine tragfähige politische Mehrheit zu schmieden, und somit bedeutet die neue Lage im Bundesrat auch nicht, dass jetzt die Politik der Bundesregierung generell blockiert wäre.

Veränderung der  
Stimmenverhältnisse  
im Bundesrat

landesspezifische  
Interessen

Neben der Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat sind weitere Folgen zu beobachten, die sich auf die Rolle der einzelnen Parteien im Bund beziehen. Für die Bundes-CDU bedeutet die NRW-Wahl nicht nur eine landespolitische Niederlage. Durch den Rückzug des selbst ernannten „Arbeiterführers“ Rüttgers verliert sie bundespolitisch die Person, die dem Sozialflügel der CDU in der Kommunikation mit den Wählern ein Gesicht gab. Zusammen mit dem Weggang des hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch, der den wertkonservativen Flügel verkörperte, und des Hamburger Ersten Bürgermeisters Ole von Beust, der die moderne Großstadt-CDU mit koalitionspolitischer Öffnung zu den Grünen repräsentierte, sind ihr damit die wichtigsten Repräsentan-

Rolle der einzelnen  
Parteien im Bund

ten unterschiedlicher Strömungen und Kompetenzbereiche abhandeln gekommen, die sie als Volkspartei zur Einbindung unterschiedlicher Wählersegmente dringend braucht. Für die Bundes-SPD bedeutet das NRW-Ergebnis einerseits eine psychologische Stärkung, weil es beweist, dass sie bei Wahlen immer noch gut abschneiden kann. Andererseits wurde deutlich, dass es auch unter günstigen Umständen für eine rot-grüne Mehrheit nicht reicht, und das Verhalten der Linkspartei in NRW zusammen mit der Weigerung der Linkspartei, beim dritten Wahlgang der Bundespräsidentenwahl durch einige Stimmen für den rot-grünen Kandidaten Gauck ein Signal der Kooperation zu setzen, lässt eine rot-rot-grüne Machtperspektive in weite Ferne rücken. Für die FDP im Bund bedeutet das Scheitern der Verhandlungen über eine Ampelkoalition in NRW, dass sie weiterhin auf die Union als alleinigen Koalitionspartner fixiert bleibt und somit im Rahmen der Regierungskoalition kein Drohpotenzial in Form möglicher Koalitionsoptionen besitzt, was ihre Machtposition schwächt. Die Grünen hingegen haben in NRW gezeigt, dass ein explizites Offenhalten von Koalitionsoptionen vor der Wahl ihnen eher nützt als schadet. Dies verstärkt das Bewusstsein, dass sie – wenn sie eine strikte Lagerbindung vermeiden – im neuen Fünfparteiensystem eine koalitionsstrategische Schlüsselstellung einnehmen, weil sie die einzige Partei sind, die zum einen der Union in einer Zweierkoalition eine zusätzliche Machtoption verschaffen kann und zum anderen für alle rechnerisch möglichen Dreierkoalitionen gebraucht wird. Für die Linkspartei bedeutete der Einzug in das Parlament des bevölkerungsreichsten westlichen Bundeslandes, dass an ihrer geglückten Westausdehnung nur noch wenig Zweifel bestehen, auch wenn sie immer noch einen deutlichen Wählerschwerpunkt im Osten der Republik hat.

#### 4. Fazit

Die Erfahrungen in NRW haben gezeigt, dass es in einem Fünfparteiensystem zu wesentlichen Problemen bei der Regierungsbildung kommen kann, wenn sich die Akteure nicht auf die neue Lage einstellen. Die neue Gestalt des Parteiensystems erfordert eine koalitionsstrategische Öffnung der Parteien, d.h. neue Koalitionsoptionen müssen in die Überlegungen einbezogen und auch realisiert werden. Dieser Prozess, der auch Lernprozesse seitens der Wähler erfordert, ist durchaus schon im Gange, wie die schwarz-grüne Koalition in Hamburg und die Jamaika-Koalition im Saarland zeigt, bereitet aber vielen Politikern immer noch Schwierigkeiten, wie das NRW-Beispiel verdeutlicht.

# Von der Betriebswirtschaftslehre lernen?

## Handlungsorientierung und Pluralismus in der ökonomischen Bildung

*Reinhold Hedtke*



Reinhold Hedtke

### **Zusammenfassung**

Das curricular vorgesehene schulische ökonomische Wissen droht zunehmend irrelevant für die wirtschaftliche Praxis zu werden. Denn seit etwa zehn Jahren fixiert sich der wirtschaftsdidaktische Mainstream fast ausschließlich auf einzelne mikroökonomische Richtungen der herrschenden Volkswirtschaftslehre. Er ignoriert zugleich eine ganze wirtschaftswissenschaftliche Disziplin: die Betriebswirtschaftslehre (vgl. Hedtke/Assmann 2009). Setzte sich dieser einseitige Ansatz bildungspolitisch durch, käme es zu einer Curriculumrevolution in der ökonomischen Bildung, die die Lehr-Lern-Praxis in den Schulen gründlich verändern würde.

Dieser Beitrag diskutiert deshalb zwei zentrale Fragen: Was will der orthodoxe Ansatz ökonomischer Bildung und was folgt daraus für das Bildungsziel, wirtschaftlich kompetenter handeln zu lernen? Kann ökonomische Bildung handlungswirksamer werden, wenn die Wirtschaftsdidaktik zukünftig stärker betriebswirtschaftliche Denkfiguren berücksichtigt?

Die populäre Forderung, in den Schulen mehr Wirtschaftswissen zu vermitteln, weckt in der breiten Öffentlichkeit zwei Erwartungen: die individuelle ökonomische Handlungskompetenz im Alltag und die allgemeine Orientierungsfähigkeit in der Wirtschaftswelt sollen sich verbessern. Beide Erwartungen kann die herrschende, volkswirtschaftlich dominierte Wirtschaftsdidaktik nicht erfüllen. Die von ihr selbst verbreitete Behauptung, volkswirtschaftliches Standardwissen sei für die Pragmatik des Handelns in Konsum und Haushalt, Beruf und Betrieb relevant, konnte sie bisher weder theoretisch plausibilisieren noch empirisch belegen (vgl. Weber 2009, 20-22). Bis heute hat die Wirtschaftsdidaktik in der pragmatischen Dimension ökonomischer Bildung versagt. In der Praxis ökonomischer Bildung bleiben die Lehrenden bei der Auswahl pragmatisch relevanten Wissens auf sich selbst gestellt. Zugleich wirken wirtschaftsdidaktische Denkfiguren als Leitbild für ökonomisches Lehren und Lernen und prägen die Inhalte von Schulbüchern und Unterrichtsmaterialien.

individuelle  
ökonomische  
Handlungskompetenz im Alltag  
und allgemeine  
Orientierungsfähigkeit in der  
Wirtschaftswelt

Das curricular vorgesehene schulische ökonomische Wissen droht zunehmend irrelevant für die wirtschaftliche Praxis zu werden. Denn seit etwa zehn Jahren fixiert sich der wirtschaftsdidaktische Mainstream fast ausschließlich auf einzelne mikroökonomische Richtungen der herrschenden Volkswirtschaftslehre. Er ignoriert zugleich eine ganze wirtschaftswissenschaftliche Disziplin: die Betriebswirtschaftslehre (vgl. Hedtke/Assmann 2009). Setzte sich dieser einseitige Ansatz bil-

dungspolitisch durch, käme es zu einer Curriculumrevolution in der ökonomischen Bildung, die die Lehr-Lern-Praxis in den Schulen gründlich verändern würde.

Dieser Beitrag diskutiert deshalb zwei zentrale Fragen: Was will der orthodoxe Ansatz ökonomischer Bildung, und was folgt daraus für das Bildungsziel, wirtschaftlich kompetenter handeln zu lernen? Kann ökonomische Bildung handlungswirksamer werden, wenn die Wirtschaftsdidaktik zukünftig stärker betriebswirtschaftliche Denkfiguren berücksichtigt?

orthodoxe  
Wirtschaftsdidaktik

Im Folgenden stelle ich zunächst kurz die orthodoxe Wirtschaftsdidaktik vor (1.); dabei beziehe ich mich hier vor allem auf die von Hans Kaminski sowie Gerd-Jan Krol und ihren Mitarbeitern entwickelten Konzeptionen. In einem zweiten Schritt zeige ich, dass eine einseitige ökonomische Bildung weder die Orientierung in der sozialen Welt leistet, noch die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit fördert (2.). Demgegenüber passen Konzeptionen aus der Betriebswirtschaftslehre (3.) wesentlich besser zur Aufgabenstellung ökonomischer Bildung. Vor diesem Hintergrund plädiere ich für eine multidisziplinäre und multiparadigmatische ökonomische Bildung (4.) und skizziere die Grundelemente einer Methodologie für eine sozialwissenschaftlich-pluralistische ökonomische Bildung (5.).

Konzeptionen aus  
der Betriebs-  
wirtschaftslehre  
Sozialwissenschaftlich-pluralistische  
ökonomische  
Bildung

## 1 Die Flucht der Wirtschaftsdidaktik vor den Wirtschaftswissenschaften

Viele Wirtschaftsdidaktiker betreiben eine *monodisziplinäre* Wirtschaftsdidaktik, die ökonomische Bildung erstens auf volkswirtschaftliche Bildung reduziert. Zweitens verengen sie ihren Ansatz *innerhalb* der Volkswirtschaftslehre weiter, indem sie die Identität ökonomischer Bildung auf das Rationalhandlungsparadigma in seiner besonderen Form der Ökonomik (s.u.) gründen wollen. Die Lernenden sollen sich nur das Denk- und Analyseschema der Ökonomik aneignen und dieses Schema durchgängig anwenden. Ökonomische Bildung wird also als *monoparadigmatische* Bildung konzipiert: „Ökonomische Bildung ist (...) vor allem durch die Perspektive der Ökonomik bei der Bearbeitung von Interaktionsproblemen zwischen gesellschaftlichen Akteuren gekennzeichnet“ (Krol/Zoerner 2008, 127; vgl. Kaminski/Eggert 2008, 8-10). Das wirtschaftsdidaktische Prinzip lautet „Ökonomik als Kern der ökonomischen Bildung“. Die dritte Verengung liegt darin, dass die monoparadigmatische ökonomische Bildung nur die Ökonomik-Variante von Karl Homann und Andreas Suchanek verwendet. Sie analysieren durchschnittlich-typische Interaktionsmuster *zwischen* Akteuren als die gesellschaftliche Dimension des Handelns, interessieren sich aber nicht für das *individuelle* Handeln *einzelner* Akteure: „Ökonomik ist keine Verhaltenstheorie, sondern eine *Situationstheorie*“ (Homann/Suchanek 2005, 370). Es geht ihnen um „um *Erklärung zwecks Gestaltung*“, die Erklärung „hat ihr letztes Ziel bzw. ihren Sinn in einer Gestaltung der sozialen Welt“, und soll „zur *Lösung der Probleme der sozialen Ordnung*“ beitragen (S. 347, 349). Dieser Ansatz will und kann nicht zur Lösung der wirtschaftlichen Handlungsprobleme individueller Akteure beitragen, etwa im privaten Haushalt oder am Arbeitsplatz. Typische Gegenstände dieser Ökonomik sind vielmehr

Ökonomik



Institutionen, Demokratie, Staat, Politik, Verfügungsrechte, Tausch, Kooperation, Märkte und Organisationen, Unternehmen und Interessengruppen.

Diese Ökonomik versteht sich als allgemeine Sozialtheorie und steht damit in Konkurrenz zu anderen, z.B. kulturalistischen oder systemtheoretischen Sozialtheorien. Genau deshalb muss man die Ökonomik und andere Sozialtheorien im Unterricht *gemeinsam* behandeln. Es wäre ebenso unüblich wie unsinnig, für jede relevante Sozialtheorie ein eigenes Schulfach einzurichten.

Ökonomik als  
allgemeine  
Sozialtheorie

Die orthodoxe Wirtschaftsdidaktik kombiniert den *monodisziplinären* (Volkswirtschaftslehre) und den *monoparadigmatischen* (Ökonomik) Ansatz zu einem *monistischen* Konzept ökonomischer Bildung. Damit distanziert sie sich von ihren Bezugswissenschaften, denn die Wirtschaftswissenschaften sind tatsächlich mehr oder weniger *multiparadigmatisch* geprägt. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der internationalen Finanzkrise zeigt, dass auch die Volkswirtschaftslehre einen Pluralismus methodologisch-analytischer Verhaltensmodelle pflegt (Hippe 2010, 44-46). Dies gilt seit langem und ganz besonders für die Betriebswirtschaftslehre. Manche sehen die BWL als theorieplural oder theoriepluralistisch, andere als transdisziplinär und sogar a-disziplinär (z.B. Diefenbach 2003).

## 2 Das Versagen der Ökonomik vor der Handlungsorientierung

Die Ökonomik kann zur Entwicklung individueller wirtschaftlicher Handlungskompetenz theoretisch und praktisch fast nichts beitragen: „Es wäre jedoch verfehlt zu meinen, dass die Ökonomik wirklich beansprucht, konkretes Einzelfallverhalten (...) erklären zu können; das ist in der Regel auch *gar nicht ihr Problem*. Vielmehr geht es darum, soziale Ereignisse, d.h. *Aggregatgrößen*, zu erklären“ (Homann/Suchanek 2005, 76). Dafür entwickelt und nutzt die Ökonomik Modelle repräsentativer Homo oeconomicus-Akteure. Diese abstrakt typifizierenden Akteursmodelle eignen sich aber nicht dazu, die individuelle wirtschaftliche Handlungskompetenz z.B. im Konsum zu verbessern.

Homo oeconomicus-  
Akteure

Das Homo-oeconomicus-Modell hilft den Lernenden nicht, sich in der Diversität realer Wirtschaften und wirtschaftlicher Alltagssituationen besser zu rechtzufinden und dort wirksam handeln zu lernen. Denn die Ökonomik bietet keine Theorie *für* die Gestaltung des persönlichen ökonomischen Handelns, sondern eine Theorie *über* das durchschnittliche Verhalten großer Gruppen. Damit stehen politische Probleme und Politikempfehlungen im Zentrum der Ökonomik – und deshalb gehört die Ökonomik als ein wichtiges Paradigma neben anderen zum Kernbereich der politischen Bildung, auch wenn der Mainstream der Politikdidaktik die Ökonomik als domänenfremden Ansatz versteht und deshalb ausgrenzt. Die Ökonomik interessiert sich „nur für die – aggregierten und nicht-intendierten – Folgen jenes Verhaltens, das sich als Reaktion auf Anreizbedingungen in Interaktionen ergibt“ (Homann/Suchanek 2005, 366). Es widerspricht also dem methodologischen Selbstverständnis der Ökonomik, wenn Wirtschaftsdidaktiker Handlungsorientierung von ihr erwarten (z.B. Retzmann 2008, 77; Krol/Zoerner 2008, 121).

Handlungs-  
orientierte  
ökonomische  
Bildung

In der Fachdidaktik und den Schulen herrscht ein breiter Konsens, dass ökonomische Bildung (auch) Kompetenzen entwickeln soll, die wirtschaftlich geprägte Lebenssituationen und damit verbundene Rollen und Situationen verstehen und bewältigen helfen. Herauszufinden, *welches* wissenschaftliche *und* praktische Wissen dies verlässlich leistet, ist danach theoretische und empirische Aufgabe der Wirtschaftsdidaktik. Das ist ihr bisher nicht gelungen, denn mehr als Vermutungen und Behauptungen hat sie dazu nicht zu bieten. Für eine handlungsorientierte ökonomische Bildung fehlt deshalb noch eine belastbare konzeptionelle Grundlage. Auch findet die jahrzehntelange Praxis handlungsorientierter ökonomischer Bildung an den Schulen in der monistischen Wirtschaftsdidaktik konzeptionell keine Resonanz.

Individuelles wirtschaftliches Handeln zielt auf die Selbststeuerung als einzelner Konsument, Haushälter, Beschäftigter, Anleger oder Unternehmer. Eine handlungsorientierte Wirtschaftsdidaktik muss deshalb das Wissen und Können identifizieren und zusammenführen, was praktisch wirksames wirtschaftliches Handeln ermöglicht. Dazu muss man lernen, wie man als Handelnder funktioniert, was einen beeinflusst, ob und wie man sich selbst steuern kann (Selbstwirksamkeit), welche Rahmenbedingungen das eigene Handeln prägen (Umweltreflexion) und ob und wie man effektiv handeln kann (Technikeinsatz). In diesem Sinne greift eine handlungsorientierte ökonomische Bildung die wirtschaftliche Praxis und ihre typischen Probleme so auf, wie die Akteure selbst, also die Lernenden, sie sehen.

Handlungs-  
orientierung  
verlangt  
Multidisziplinarität

Praktische Probleme sind ihrer Natur nach a-disziplinär. Deshalb geht eine sozioökonomische Bildung „davon aus, dass sich die Probleme des wahren Lebens nicht auf den Inhalt eines Schulfachs reduzieren lassen und eine Wissenschaft alleine keine sachgemäße Antwort auf vernetzte Probleme geben kann“ (Jung 2007, 52; vgl. Seeber 2006, 29-31, Kahsnitz 2005, 138f., 156, Weber 2009, 21). Handlungsorientierung verlangt deshalb Multidisziplinarität; dies gehört zum theoretischen und methodologischen Standard sozialwissenschaftlicher Didaktik. Der Mainstream der Wirtschaftsdidaktik ignoriert dies aber, seine Lehr-Lern-Materialien sollen monodisziplinär bleiben. So soll z.B. die Konsumentin in der ökonomischen Bildung das lernen, was die Mikroökonomik über den Konsum des Homo oeconomicus weiß. Was Sozial- und Wirtschaftspsychologie, Konsumentenforschung, Marketingwissenschaft und Konsumsoziologie über Konsumenten und Konsum wissen, hat in den Mainstream-Konzeptionen keinen Platz.

Multidisziplinäre und multiparadigmatische Ansätze einer handlungsorientierten ökonomischen Bildung lassen sich (auch) aus den Wirtschaftswissenschaften heraus begründen. Dafür eignet sich die Betriebswirtschaftslehre besonders gut, denn Multidisziplinarität und Theoriepluralismus sind zum Markenzeichen des betriebswirtschaftlichen Mainstreams geworden. Eine Wirtschaftsdidaktik, die *die* Wirtschaftswissenschaften als ihre Bezugsdisziplinen und sich selbst als handlungsorientiert begreift, kann dies nicht ignorieren. Kann man von der Betriebswirtschaftslehre lernen und so die Grundlagen für eine handlungsorientierte ökonomische Bildung verbessern?

### 3 Sozialwissenschaftlicher Pluralismus in der Betriebswirtschaftslehre

Die Betriebswirtschaftslehre ist eine Disziplin, die sich in weiten Bereichen als problem- und praxisorientiert sowie teilweise als Kunstlehre für die Praxis versteht. Sowohl Betriebswirtschaftslehre wie auch Wirtschaftsdidaktik zielen (u.a.) auf eine Verbesserung des Urteilens und Handelns in Institutionen und Organisationen – Schulen, Unternehmen, Haushalte, Märkte – sowie auf den Erwerb von Wissen und zukünftigem Einkommen. Beide richten sich an Akteure in der wirtschaftlichen Praxis, nicht zuletzt durch vielfältige Formen von Wissensproduktion, Ausbildung und Bildung.

Als praktische, systematisch auf die Lösung von Handlungsproblemen zielende Wissenschaft beginnt die Betriebswirtschaftslehre – wie Medizin, Rechtswissenschaft oder Ingenieurwissenschaften – „bei der Praxis und nicht beim Prinzip“. Sie setzt also genau umgekehrt an wie die monistische Wirtschaftsdidaktik, die mit dem abstrakten Paradigma der Ökonomik und einem Modell des Homo oeconomicus beginnt. Aber „Probleme sind praktische Probleme, sie nehmen keine Rücksicht auf Disziplinen“, wengleich verschiedene Disziplinen zu ihrer Lösung beitragen können (Schreyögg 2007, 152f.). Deshalb ist für problemorientierte Wissenschaften das von ihnen produzierte Handlungs- und Problemlösungswissen meist „*Integrationswissen* in dem Sinne, dass es Gebrauch von den Erkenntnissen anderer Disziplinen macht“ (S. 154, 157f.). In diesem Sinne versucht die Betriebswirtschaftslehre, theoretische Analysen von wirtschaftlichen Urteils-, Entscheidungs- und Handlungsproblemen und praktische Lösungsvorschläge miteinander zu verbinden. Genau das müsste auch eine Wirtschaftsdidaktik leisten, die eine handlungsorientierte ökonomische Bildung praxiswirksam anleiten will.

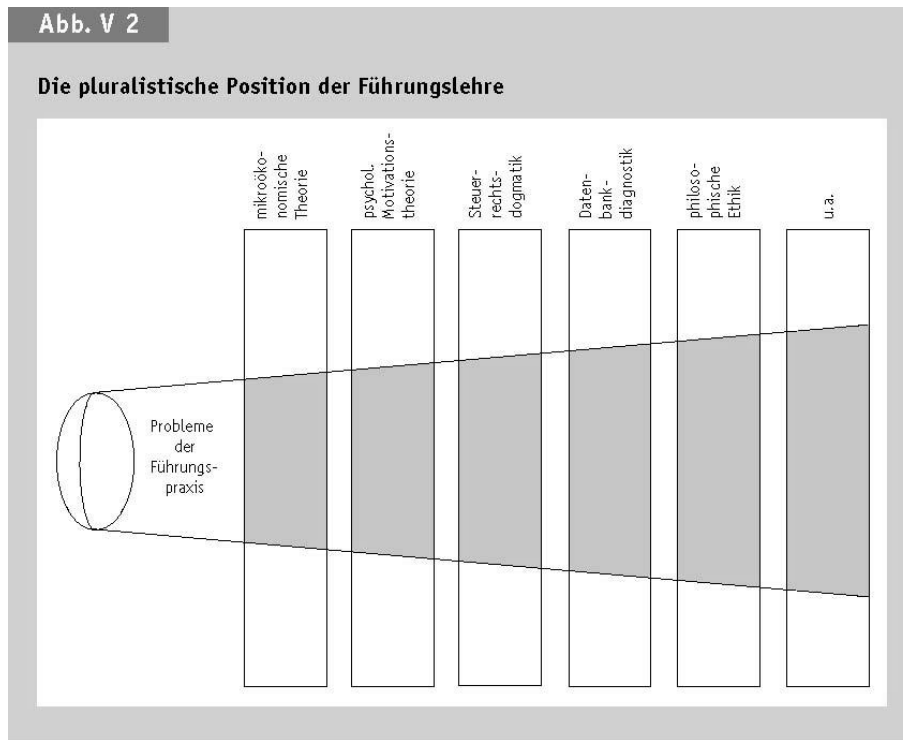
Die anwendungsorientierte Betriebswirtschaftslehre arbeitet typischerweise mit einer Vielzahl von Techniken und einer Mehrzahl von Theorien. Theoriepluralismus und Paradigmenpluralismus werden so zum Normalzustand der BWL. Die Preismanagementlehre etwa integriert klassische Konzepte der Ökonomik wie Preisabsatzfunktion, Preiselastizität und Experiment mit Ansätzen der Verhaltenswissenschaften wie Preiserlebnis, Preiswahrnehmung und Preisvertrauen, um Preiswirkungen besser zu verstehen und Preispolitiken gezielter und wirksamer einsetzen zu können.

Um unterschiedliche Konzepte problembezogen zu integrieren, kann man die Technik des multidisziplinären Mappings anwenden (Osterloh/Frost 2007). Für die Lösung konkreter Probleme nutzt es „immer eine Vielzahl von theoretischen und alltagsweltlichen ‚Frames‘, ‚Maps‘ oder Konzepten als Rohstoff“ (Osterloh 2007, 86). So konstruiert man multikonzeptionelle Bezugsrahmen oder multidisziplinäre Landkarten, die Wissen aus unterschiedlichen Disziplinen so bearbeiten und ordnen, dass sich die wirtschaftlichen Akteure im komplexen „Gelände“ wirtschaftlichen Handelns daran orientieren können. Beispielsweise kann man verhaltenstheoretisches und institutionenökonomisches Wissen über Vertrauen verbinden, um das Verhalten von Verkaufspersonal in komplexen Situationen zu verbessern.

Anwendungsorientierte Betriebswirtschaftslehre

multidisziplinäres Mapping

Abbildung 1: Probleme als Suchschema für wissenschaftliches Wissen



Aus: Kirsch/Seidl/Aaken 2009, 4.

Die derzeit dominierenden Ansätze einer sozialwissenschaftlichen Betriebswirtschaftslehre verstehen sich als angewandte und anwendungsorientierte Sozialwissenschaft und nutzen sozialwissenschaftliche Theorien über Merkmale menschlichen Verhaltens. Die entscheidungsorientierte Betriebswirtschaftslehre „entlässt den ‚Homo oeconomicus‘ der klassischen Mikroökonomie in das Reich der Fabel“ (Heinen 1976, 395) und arbeitet mit realistischeren Modellen von Individuum, Gruppe, Organisation und Gesellschaft, um die typischen realen Verhaltensweisen von Entscheidungsträgern beschreiben und erklären zu können. Die verhaltenstheoretisch fundierte BWL nutzt dazu systematisch Erkenntnisse aus Nachbardisziplinen wie Psychologie und Soziologie und den Verhaltenswissenschaften.

Merkmale  
menschlichen  
Verhaltens

Der sozialwissenschaftliche Mainstream der Betriebswirtschaftslehre verbindet theoretisch, paradigmatisch, methodologisch oder disziplinär unterschiedliche Wissensbestände, um praktische Probleme zu lösen (vgl. Schanz 2004, 90-95). Auch eine handlungsorientierte Wirtschaftsdidaktik muss von praktischen wirtschaftlichen Problemlagen der Lernenden ausgehen und ihnen dazu passendes Wissen vermitteln, ganz gleich, aus welcher Disziplin oder welchem Paradigma es stammt. Dagegen werden Lernende, die z.B. das Problem der Berufswahl nur als rational kalkulierte Humankapitalinvestition aus der Perspektive der Ökonomik analysieren lernen, systematisch in die Irre geführt. Sie laufen in

die Falle, Entscheidungen kontrafaktisch als typischerweise rational wahrzunehmen, die tatsächlich emotional, familial, sozial und kulturell dominiert sind (vgl. Ariely 2008). Das verhindert Selbsterkenntnis, Selbstreflexion und Selbstwirksamkeit.

## 4 Multidisziplinäre und multiparadigmatische ökonomische Bildung

Wirtschaftsdidaktik und ökonomische Bildung sind multidisziplinär und multiparadigmatisch. Sie sind erstens *multidisziplinär*, weil die Wirtschaftswissenschaft(en), also ihre bevorzugten Bezugsdisziplinen, multidisziplinär strukturiert ist (sind): Volkswirtschaftslehre mit Mikroökonomik, Makroökonomik, Theorie der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte, Betriebswirtschaftslehre, Marketingwissenschaft, Personalwirtschaftslehre und weitere Disziplinen. Wirtschaftsdidaktik und ökonomische Bildung sind zweitens *multiparadigmatisch*. Denn es gibt gravierende paradigmatische Differenzen *zwischen* den wirtschaftswissenschaftlichen Bezugsdisziplinen, und auch *innerhalb* der einzelnen Wirtschaftswissenschaften herrscht paradigmatische Vielfalt. Deshalb braucht man ein systematisches Verfahren, mit dem man die unausweichliche Multidisziplinarität und Multiparadigmatik der ökonomischen Bildung gezielt gestalten kann.

Der monistische Ansatz hätte fatale Folgen für die Praxis der ökonomischen Bildung. Er verhindert erstens, dass die Lernenden eine kritische Grundhaltung gegenüber wissenschaftlichen Paradigmen und Positionen entwickeln, weil sie ausschließlich das „Konstrukt des ‚Homo oeconomicus‘“ und „stabiler Präferenzen“ anwenden und die Beobachtungsschemata der Ökonomik als „invariant“ vorgesetzt bekommen (Kaminski/Eggert 2006, 8f., 14). Dieser Wirtschaftsunterricht lehrt einseitig, dass die Ökonomik das universale und beste Lösungsschema für die Probleme kollektiven Handelns liefert. Zweitens verfehlt der monistische Ansatz die typischen individuellen Probleme der Lernenden und deren Lösung durch bewusste Gestaltung der *eigenen* Lebenspraxis. Stattdessen beschränkt er den Unterricht auf typische *kollektive* Probleme und deren Lösung durch die Umgestaltung von Institutionen. Das verengt die Handlungsorientierung der ökonomischen Bildung auf *politisches* Handeln.

Die monoparadigmatische Wirtschaftsdidaktik versteht das Paradigma der Ökonomik als „Scheinwerfer“ auf die Realität und die Probleme, die man in diesem Licht sehen kann (vgl. Retzmann 2008, 78-80). Eine handlungsorientierte Wirtschaftsdidaktik dagegen versteht das jeweils typische praktische wirtschaftliche Problem als „Scheinwerfer“, mit dem sie verschiedene Disziplinen und Paradigmen ausleuchtet, um jeweils das Wissen ins Licht zu rücken, das das praktische Problem zu lösen verspricht (vgl. Abb. 1). Wer typische wirtschaftliche Praxen und Probleme der Lernenden wissenschaftlich-handlungsorientiert analysieren will, darf handlungsrelevantes Wissen nicht willkürlich ablehnen, nur weil es multidisziplinär und multi-paradigmatisch ist und deshalb nicht zum monistischen Konzept von Wirtschaftslehre passt. Denn der Handlungsbezug ist

Wirtschaftswissenschaft(en)  
multidisziplinär  
strukturiert

Wirtschaftsdidaktik  
und ökonomische  
Bildung sind  
multiparadigmatisch

Ökonomik als  
„Scheinwerfer“  
auf die Realität

Problem als  
„Scheinwerfer“,  
auf Disziplinen  
und Paradigmen

eines der konzeptionell, legitimatorisch und unterrichtspraktisch wesentlichen Charakteristika ökonomischer Bildung, was keineswegs bedeutet, dass diese nur oder überwiegend *praktische* Bildung sein soll.

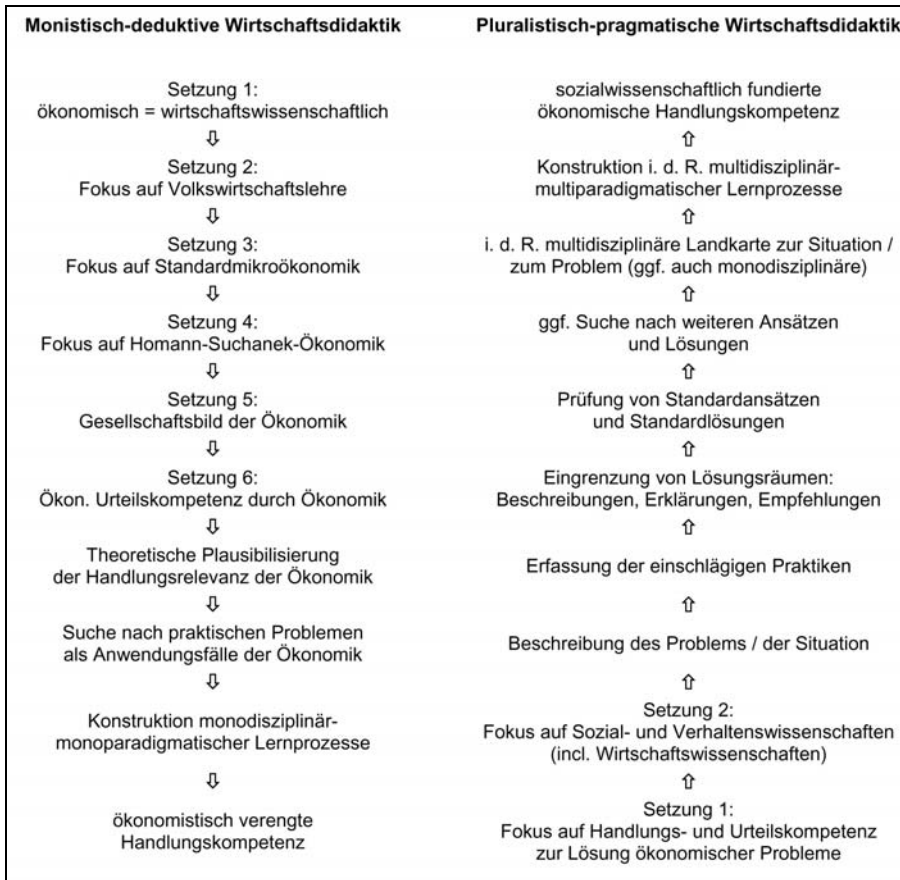
## 5 Elemente einer integrativen ökonomischen Bildung

### 5.1 Methodologie der ökonomischen Handlungsorientierung

Wie kann eine Methodologie aussehen, die das für wirtschaftliche Handlungskompetenz relevante Wissen identifiziert und systematisch zusammenführt? Das hier vorgeschlagene Schema eignet sich im Prinzip für alle Ebenen ökonomischer Bildung wie etwa Kompetenzdefinition, Curriculumkonstruktion, Planung von konkreten Projekten und Unterrichtsreihen und Evaluation.

Die Analyse startet damit, eine allgemeinbildungsrelevante wirtschaftliche Situation und ein daran geknüpftes Problem (Erkenntnis-, Urteils-, Handlungsproblem) sowie dessen vorhandene Definitionen und mögliche Lösungsräume theoretisch, empirisch, hermeneutisch und kommunikativ-diskursiv zu identifizieren (1. Situations- und Problembeschreibung; vgl. Abb. 2; vgl. z.B. Steinmann 2008). Ein klassisches Beispiel ist die Wahl eines Ausbildungsplatzes – sofern man eine hat. Im nächsten Schritt prüft man empirisch, hermeneutisch und diskursiv, welche für diese Situation oder dieses Problem relevanten Definitionen, Einstellungen, Erfahrungen und Alltagstheorien, Kultur- und Verstehensmuster, Entscheidungs- und Handlungsroutinen, Wissensbestände und Lernwiderstände, Fähigkeiten und Kompetenzen, Lernpotenziale und -defizite bei den Lernenden typischerweise zu erwarten sind (2. Erfassung der Praktiken i.w.S.). Dazu gehören z.B. individuelle Selbstbilder, wahrgenommene Zugangsschwellen, Sicherheits- und Einkommenserwartungen, kollektive Berufsbilder und Reputationsordnungen, milieu- und genderspezifische Restriktionen. Man schließt diskursiv, z.B. durch phänomenologische Interviews, auch an das persönliche, lebensweltliche Erfahrungs- und Handlungswissen der Lernenden an, um zugleich im Lernprozess systematisch darüber hinausgehen zu können. Dann klärt man das Verhältnis von Situation und Problem auf der einen, Interpretationen und Praktiken auf der anderen Seite, um Ansatzpunkte für allgemeine oder spezifische Lösungen abschätzen und deren Lösungspotenziale und Realisierbarkeit im Rahmen von Bildungs- und Lernprozessen einschätzen zu können (3. Eingrenzung von Lösungsräumen). Typische Lösungsräume wären etwa Wissensvermittlung, z.B. aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Methodenarrangements zur Selbst- und Fremdeinschätzung und zur Aufdeckung unreflektierter Einflüsse auf das Selbstbild und die subjektiv wahrgenommene Berufschancen, sowie subjektive und objektive Zukunftsprojektionen, wie etwa „Mein Leben in 20 Jahren“ oder die Berechnung von Lebenseinkommen.

Abbildung 2: Zwei Methodologien für die ökonomische Bildung



Die Suche nach theoretisch einschlägigen, empirisch nachgewiesenen, ethisch zulässigen, praktisch bewährten oder gangbaren sowie sozial akzeptierten (Standard-)Lösungen bildet den nächsten Schritt (4. Suche nach Standardlösungen). Die klassischen Standardlösungen sind hier Berufsinformation, Eignungstest, Berufspraktikum und Berufsberatung. Zwar spricht nichts dagegen, pragmatisch in zwei Stufen vorzugehen und zunächst nach Standardlösungen in einem disziplinär oder paradigmatisch definierten Raum zu suchen (4.a disziplinär bzw. paradigmatisch selektive Suche nach Standardlösungen). Zum Beispiel könnte man zunächst nur die humankapitaltheoretische Denkweise anwenden, die die persönliche Berufswahl als eine autonome, individuelle Investition nach dem Vorteils-Nachteils-Kalkül auffasst. Aber für die typischen Situationen und Probleme von individuellen Unternehmerinnen, Haushaltsleiterinnen, Konsumentinnen, Arbeitnehmerinnen und Anlegerinnen dürfte ein monodisziplinäres Auswahl-schema meistens zu kurz greifen. Als Faustregel kann deshalb gelten, dass man dann nach multidisziplinärem und multiparadigmatischem Wissen sucht, wenn auch die Bezugsdisziplinen das ausgewählte Problem auf eben diese Weise bearbeiten. Sucht man nach für wirtschaftliches Rollenhandeln relevantem

Suche nach  
Standardlösungen

Suche nach  
verhaltenswissen-  
schaftlichen  
Standardlösungen

Wissen, sollte man deshalb von vornherein sozialwissenschaftlich-verhaltenswissenschaftlich integrativ vorgehen (4.b Suche nach verhaltenswissenschaftlichen Standardlösungen). Ein solcher multiparadigmatischer Ansatz schließt das Paradigma der Ökonomik meist als *ein* Denkschema unter anderen ein. Wenn die Suche nach Standardlösungen nur unbefriedigende Ergebnisse bringt, analysiert man im nächsten Schritt, welche disziplinären, transdisziplinären und pragmatischen Wissensbestände einschließlich entsprechender Verfahrensweisen und Methoden grundsätzlich dafür geeignet sind, dass die Lernenden diese Situationen verstehen und die damit verbundenen Probleme bearbeiten und bewältigen können (5. erweiterte Suche nach lösungsrelevantem Wissen). Für eine reflektierte Berufswahl mag sich z.B. angewendetes sozialpsychologisches Basiswissen über Selbstkonzepte, soziale Einflüsse und Normen, soziale definierte Wahrnehmungen, Konformität und Gruppenprozesse als ebenso unverzichtbar erweisen wie einschlägiges Wissen aus der interdisziplinären Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, ökonomische und soziologische Fakten zur Prekarisierung bestimmter Beschäftigungsverhältnisse oder elementare Einsichten in die gesellschaftlichen Strukturen, die eine freie Berufswahl massiv behindern.

erweiterte Suche  
nach lösungs-  
relevantem Wissen

problemorientierte  
multidisziplinäre  
Lernlandkarten

Mit Bezug auf ein multidisziplinär fundiertes Modell ökonomischer Sozialisation, ökonomischen Lernens und allgemeiner Persönlichkeitsbildung im wirtschaftlichen Feld – das in der Wirtschaftsdidaktik bisher noch nicht existiert – prüft man dann, wie man aus dem als potenziell relevant ausgewählten Wissen einen Orientierungsrahmen konstruieren kann, der den Lernenden erlaubt, mit ihren gegenwärtigen und zukünftigen Situationen und Problemen analytisch, evaluativ, praktisch und diskursiv erfolgreich umzugehen (6. problemorientierte multidisziplinäre Lernlandkarten). Die Schritte 1.-6. konstruieren den paradigmatischen Rahmen einer auf Situationen, Probleme und Handlungskompetenzen orientierten multidisziplinär-integrativen Wirtschaftsdidaktik.

curriculare  
Konstruktion

Damit sind die Grundlagen für die Konstruktion problemzentrierter, multidisziplinärer und multiparadigmatischer Lehr-Lern-Prozesse, in denen sich ökonomische Urteils- und Handlungskompetenzen entwickeln können, theoretisch und empirisch gelegt (7. curriculare Konstruktion): die Lernenden erwerben die Kompetenzen, die für die Problembearbeitung als am besten geeignet erscheinen, ganz gleich, ob das Wissen dafür aus der bevorzugten Bezugsdisziplin stammt oder nicht. Ob und welche real handlungsrelevanten Kompetenzen die Lernenden durch die Aneignung der in den multidisziplinären Lernlandkarten verorteten Wissensbestände erwerben können und erwerben, ist theoretisch, empirisch und diskursiv fortlaufend oder in definierten Zeitabständen zu prüfen

Evaluation

(8. Evaluation). Aus theoretischen Erkenntnissen, empirischen Befunden und diskursiven Übereinkünften kann sich ergeben, dass für eine bestimmte Situation oder ein bestimmtes Problem eine Revision der Schritte 4.-6. erforderlich ist (9. Revision der Lösungssets und Lernlandkarten). Das gilt selbstverständlich auch dann, wenn sich Situationen oder Probleme ändern, etwa durch Wandlungsprozesse, ethnische Schließung von Ausbildungsberufen, undefinierte Abhängigkeitsverhältnisse durch Serien von Praktika im Übergang von Schule, Berufsausbildung und Beruf oder die Ausdehnung prekärer Arbeitsverhältnisse. Deshalb sind auch die Schritte 1.-3. des methodologischen Schemas in größeren Zeitabständen regelmäßig zu wiederholen (10. Revision der Beschreibung von



Problemen, Praktiken und Lösungsräumen). Dies verlangt eine empirische Wende der Wirtschaftsdidaktik, die sich von den bisher betont deduktiv-disziplinären und weitgehend empiriefreien Argumentationsmustern verabschieden muss (vgl. Weber 2009).

## 5.2 Handlungsorientierter Pluralismus

Ich schlage hier vor, die Relevanz von Wissen primär daran zu prüfen, ob es zum jeweiligen Problem passt. Ich plädiere also für eine *problemorientierte, multidisziplinäre* und *integrative ökonomische Bildung*.

Dieser Ansatz ist einer monistischen ökonomischen Bildung überlegen. Erstens verbessert er das Verstehen, Analysieren und Bearbeiten von wirtschaftlichen Situationen, Rollen und Handlungsproblemen, weil er dafür relevantes theoretisches und empirisches Wissen systematisch zusammenführt. Zweitens gewinnen die Lernenden so ein angemesseneres Bild von sich selbst, verstehen ihr eigenes Denken und Handeln und können sich deshalb besser selbst gesteuert weiterentwickeln. Drittens eignen sie sich das *relevante* Wissen an, das typische wirtschaftliche Handlungsprobleme erkennen und bewältigen hilft, ohne sie willkürlich allein auf die Mikroökonomik zu verweisen. Der multidisziplinäre Ansatz schließt viertens das jeweils relevante disziplinäre und paradigmatische Wissen der Volkswirtschaftslehre sowie der Ökonomik immer mit ein. Damit enthält dieser Ansatz fünftens auch die monistische ökonomische Bildung als einen Spezialfall, der für bestimmte Typen von Situationen, Rollen und Handlungsproblemen angemessen ist.

Als theoretisch angeleiteter und zugleich empirischer, hermeneutischer und diskursiver Ansatz stellt er sechstens die typischen realen Situationen und Handlungsprobleme der Lernenden, deren subjektive Wahrnehmung und die intersubjektive Verständigung darüber in den Mittelpunkt des Bildungsprozesses. Dies trägt auch zu einer besseren ökonomischen Urteils- und Handlungskompetenz bei. Weil er multidisziplinär und multiparadigmatisch vorgeht und mit i.e.S. wirtschaftswissenschaftlichen *und* verhaltenswissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Wissensbeständen arbeitet, entspricht der pluralistische Ansatz siebtens wesentlich besser dem state of the art in den wirtschaftswissenschaftlichen Bezugswissenschaften.

Der Vergleich mit dem handlungsorientiert-pluralistischen Ansatz zeigt: Es ist an der Zeit, den monistischen Ansatz in die Geschichte der ökonomischen Bildung zu verabschieden.

## Literatur

- Ariely, Dan (2008): Denken hilft zwar, nützt aber nichts. Warum wir immer wieder unvernünftige Entscheidungen treffen. München.
- Diefenbach, Thomas (2003): Kritik und Neukonzeption der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre auf sozialwissenschaftlicher Basis. Wiesbaden.
- Hedtke, Reinhold (2002): Die Kontroversität in der Wirtschaftsdidaktik. In: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik (Gegenwartskunde, NF) 51 (2002) 2, 173-186.

- Hedtke, Reinhold; Assmann, David-Christopher (2009): Ist Wirtschaftsdidaktik das, was Wirtschaftsdidaktiker tun? In: Seeber (Hg.), 28-37.
- Heinen, Edmund (1976): Grundfragen der entscheidungsorientierten Betriebswirtschaftslehre. München.
- Hippe, Thorsten (2010): Wie ist sozialwissenschaftliche Bildung möglich? Gesellschaftliche Schlüsselprobleme als integrativer Gegenstand der ökonomischen und politischen Bildung. Wiesbaden.
- Homann, Karl; Suchanek, Andreas (2005): Ökonomik. Eine Einführung. Tübingen. 2. Aufl.
- Jung, Eberhard (2007): Welche ökonomische Bildung benötigen wir? In: Unterricht Wirtschaft 8 (2007) 29, 49-55.
- Kahsnitz, Dietmar (2005): Ökonomische und politische Bildung sowie die Frage ihrer Integration aus der Perspektive einer sozialwissenschaftlichen Allgemeinbildungstheorie. In: ders. (Hg.): Integration von politischer und ökonomischer Bildung. Wiesbaden, 111-158.
- Kaminski, Hans; Eggert, Katrin (2008): Konzeption für die ökonomische Bildung als Allgemeinbildung von der Primarstufe bis zur Sekundarstufe II. Berlin.
- Kaminski, Hans; Krol, Gerd-Jan (Hg.) (2008): Ökonomische Bildung: legitimiert, etabliert, zukunftsfähig. Stand und Perspektiven. Bad Heilbrunn/Obb.
- Kirchgässner, Gebhard (2008): Homo oeconomicus. 3. Aufl. Tübingen.
- Kirsch, Werner; Seidl, David; van Aaken, Dominik (2009): Unternehmensführung. Eine evolutionäre Perspektive. Stuttgart.
- Krol, Gerd-Jan; Zoerner, Andreas (2008): Ökonomische Bildung, Allgemeinbildung und Ökonomik. In: Kaminski/Krol (Hg.), 91-129.
- Loerwald, Dirk (2008): Multiperspektivität im Wirtschaftsunterricht. In: Loerwald, Dirk; Wiesweg, Maik; Zoerner, Andreas (Hg.) (2008): Ökonomik und Gesellschaft. Festschrift für Gerd-Jan Krol. Wiesbaden, 232-250.
- Osterloh, Margit (2007): Psychologische Ökonomik: Integration statt Konfrontation. Die Bedeutung der psychologischen Ökonomik für die BWL. In: Gerum, Elmar; Schreyögg, Georg (Hg.): Zukunft der Betriebswirtschaftslehre. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Sonderheft 56/07. Düsseldorf, 82-111.
- Osterloh, Margit; Frost, Jetta (2007): Bad for Practice – Good for Practice. From Economic Imperialism to Multidisciplinary Mapping. O.O. [https://www.unizh.ch/iou/orga/ssl-dir/wiki/uploads/Main/Osterloh\\_Frost\\_Practice.pdf](https://www.unizh.ch/iou/orga/ssl-dir/wiki/uploads/Main/Osterloh_Frost_Practice.pdf) vom 20.9.2009
- Retzmann, Thomas (2008): Von der Wirtschaftskunde zur ökonomischen Bildung. In: Kaminski/Krol (Hg.), 71-90.
- Schanz, Günther (2004): Wissenschaftsprogramme der Betriebswirtschaftslehre. In: Bea, Franz Xaver; Friedl, Birgit; Schweitzer, Marcell (Hg.): Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. Bd. 1: Grundfragen. Stuttgart, 9. Aufl., 83-164.
- Schreyögg, Georg (2007): Betriebswirtschaftslehre nur noch als Etikett? Betriebswirtschaftslehre zwischen Übernahme und Zersplitterung. In: Gerum, Elmar; Schreyögg, Georg (Hg.): Zukunft der Betriebswirtschaftslehre. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Sonderheft 56/07. Düsseldorf, 140-160.
- Seeber, Günther (2006): Der sozioökonomische Ansatz in der Fachdidaktik am Beispiel Ökologischer Ökonomie. In: Fischer, Andreas (Hg.): Ökonomische Bildung – Quo vadis? Bielefeld, 28-44.
- Seeber, Günther (Hg.) (2009): Forschungsfelder der Wirtschaftsdidaktik. Herausforderungen, Gegenstandsbereiche, Methoden. Schwalbach/Ts.
- Steinmann, Bodo (2008): Lebenssituationsorientierte ökonomische Bildung. In: Hedtke, Reinhold; Weber, Birgit (Hg.): Wörterbuch ökonomische Bildung. Schwalbach/Ts., 209-212.
- Weber, Birgit (2009): Forschungsfelder der Wirtschaftsdidaktik. In: Seeber (Hg.), 13-27.

# Relative Armut, relative Menschenwürde – relatives Desinteresse?

*Andreas Vohns*



Andreas Vohns

„Wir leben in einer Gesellschaft, die von Regeln bestimmt ist, Regeln der Wirtschaft, der Bürokratie, zunehmend auch Regeln, die von Technologien ausgehen: Kommunikationstechnologien, Produktionstechnologien usw. Steuerung von Organisationen, von ganzen Staaten oder gar von weltweiten Verbänden wird zunehmend an Regelsysteme delegiert. Quantitative Erfassung von Zuständen und Zielen ist das Gebot der Stunde“ (Fischer 2009, S. 68), und dazu ist die immer weitergehende Mathematisierung von Phänomenen immer breiterer Teile unseres politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systems nötig. Immer mehr Menschen vertrauen dabei immer mächtigeren technischen und mathematischen Hilfsmitteln, ohne sich dabei zwingend klar darüber zu sein, was die Anwendung solcher Hilfsmittel eigentlich mit sich bringt. Ein Problem, das sich dabei stellt: Keine mathematisch gewonnene Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlage ist bereits aufgrund ihrer Mathemathikhaltigkeit sakrosankt, kein „Regelsystem ist für alle Situationen, für alle Zeiten ein gutes. Verschärft: Regelsysteme produzieren Situationen, für die sie nicht ausreichen“ (ebd.).

Zu den Zielsetzungen politischer und ökonomischer Bildung werden für gewöhnlich politische und ökonomische Urteilsfähigkeit, Entscheidungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit gerechnet. Seitens der OECD wird – angesichts obiger Ausführungen nur konsequent – auch an den Mathematikunterricht das Ansinnen herangetragen, bei den Schüler/innen die Fähigkeit anzubahnen, „die Rolle zu erkennen und zu verstehen, die Mathematik in der Welt spielt, fundierte mathematische Urteile abzugeben und sich auf eine Weise mit der Mathematik zu befassen“ die den Anforderungen einer Person als „konstruktiver, engagierter und reflektierender Bürger entspricht“ (OECD & PISA 1999, S. 2).

Der folgende Aufsatz ist zwei aktuellen Beispielen gewidmet, in denen mathematisch basierte Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlagen Gegenstand der öffentlichen und medialen Auseinandersetzung waren. In beiden Fällen zeigt sich, dass mit Mathematisierungen einerseits Hoffnungen verbunden werden

und andererseits z.T. harsche Kritik geübt wird, die jeweils auf grundsätzliche Missverständnisse dessen verweisen, was durch Mathematisierungen prinzipiell geleistet oder eben nicht geleistet werden kann.

## 1. Relative Armut

„Im Jahr 2008 war rund jeder vierte in Leipzig lebende Mensch armutsgefährdet (27%). Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Destatis) traf dies auch auf mehr als jede fünfte Einwohnerin oder jeden fünften Einwohner von Hannover (22%), Bremen (22%), Dresden (22%) und Dortmund (21%) zu“ (Destatis 2010).

Wer eine solche Pressemitteilung verstehen möchte, benötigt neben (keinesfalls selbstverständlichen) Kenntnissen der elementaren Prozentrechnung ein Verständnis davon, was gemeint ist, wenn von einer Person in Deutschland gesagt wird, sie sei armutsgefährdet. Verwendung findet hier das Konzept der „relativen Armut“, das man sorgfältig von der „absoluten Armut“ (unzureichende Mittelausstattung, um lebenswichtige Grundbedürfnisse zufrieden stellen zu können) unterscheiden muss. Von „absoluter Armut“ sind nach Rechnung der Weltbank zwar weltweit über eine Milliarde Menschen betroffen, in Deutschland allerdings kaum jemand. „Relative Armut“ ist ein sozialwissenschaftliches Konzept bzw. Konstrukt, bei dem man es für gerechtfertigt hält, solche Personen als „relativ arm“ zu bezeichnen, denen erheblich weniger regelmäßiges Einkommen zur Verfügung steht als der Mehrheit der Menschen in der betrachteten Gesellschaft. Dieses Konzept ist von wirtschaftsliberaler Seite mehrfach attackiert worden. Stellvertretend seien drei exemplarische Kritikpunkte angeführt:

**Einwand 1:** „Arm beziehungsweise von Armut bedroht ist nach einer Festlegung der EU, wer weniger als 60 Prozent eines standardisierten Netto-Durchschnittseinkommens (Medianeinkommen) verdient. Wer in einer Steuerklave, in der der Durchschnittsbürger eine Million Euro verdient, nur über ein Jahreseinkommen von 590.000 Euro verfügt, ist nach dieser Definition arm.“ (Sinn 2006). Kritisch sei dieses Maß auch deshalb, „weil sich durch eine gleichmäßige Verbesserung oder Verschlechterung des Einkommens aller Bevölkerungsschichten dann nichts ändern würde, wenn die Preise unverändert blieben.“ (Wikipedia 2010).

**Kommentar:** Der Einwand ist mathematisch korrekt. Innerhalb der EU und innerhalb der OECD wird mit Medianeinkommen gerechnet, wenn es um relative Armut geht. Das Medianeinkommen ist derjenige Geldbetrag, bei dem die Hälfte der Menschen in einer Gesellschaft weniger als oder exakt diesen Betrag an Einkommen zur Verfügung haben und die andere Hälfte mehr als oder exakt diesen Betrag zur Verfügung haben. Bei der derzeit gültigen Schwelle für die „Bedrohung von relativer Armut“ von 60% des Medianeinkommens ist es also korrekt, dass man bei einem Medianeinkommen von einer Million Euro mit weniger als 600.000 € als „von relativer Armut bedroht“ gelten würde. Wenn sich weiters alle Einkommen einer Volkswirtschaft gleichmäßig entwickeln, z.B. um

25% steigen, dann steigen auch Medianeinkommen und Armutsschwelle gleichmäßig mit. Es sind also gleich viele Menschen von relativer Armut bedroht, obwohl auch jedem dieser Menschen 25% mehr Einkommen zur Verfügung steht.

Sozialwissenschaftlich relevant ist dieser Einwand allerdings nur insofern, als er die zeitliche und räumliche Begrenztheit der festgelegten Armutsschwelle von 60% verdeutlicht. Für die fiktive Millionärsgesellschaft von Hans-Werner Sinn ist dieses Maß ebenso ungeeignet, wie für sehr reale Gesellschaften, in denen bereits das Medianeinkommen unterhalb der von der Weltbank festgelegten Schwelle für „absolute Armut“ liegt. Damit kann man aber nur sehr bedingt gegen die momentane Verwendung des Konzeptes in Europa argumentieren, wo keiner der beiden genannten Extremfälle zutrifft. Würden sich hypothetisch alle Realeinkommen verdoppeln, so wäre dies in der Tat ein Anlass, die Armutsschwelle zum Gegenstand neuerlicher politischer Aushandlung zu machen. Dass dies auf absehbare Zeit eintritt, ist allerdings eher unwahrscheinlich: Auf Basis des SOEP berechnet etwa der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zwischen 1994 und 2004 gerade einmal einen Anstieg des realen Medianeinkommens von 8%. Und: Die Einkommen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen entwickeln sich gerade nicht gleichmäßig nach oben, für abhängig Beschäftigte z.B. nur etwas mehr als halb so stark wie für Selbständige. Wenn sich Einkommen in einer Volkswirtschaft nicht gleichmäßig entwickeln, so kann man ohne Kenntnis der konkreten Einkommensverteilung weder Aussagen über das Steigen und Fallen des Medianeinkommens machen, noch über den Anteil von Menschen unterhalb von 60% des Medians – es können mehr oder weniger werden. Von 1994 bis 2004 sind es trotz steigendem Medianeinkommen mehr geworden.

**Einwand 2:** „Der relative Armutsbegriff [...] hat den unschätzbaren Vorteil, daß es bei seiner Anwendung immer Arme geben wird. Für die politische Klasse darf es keine Lösung des Armutproblems geben.“ (Rasch o.J.)

**Kommentar:** Rein mathematisch gesehen ist das genaue Gegenteil der Fall: Das (statistische) Problem relativer Armut ließe sich mit einem Schlag beseitigen, indem man das Niveau der sozialen Grundsicherung (etwa durch Mindestlöhne und Erhöhung von Sozialleistungen oder aber durch ein „bedingungsloses Grundeinkommen“) mit der Entwicklung des Medianeinkommens koppeln und auf 60% oder höher anheben würde. Allein durch diese Maßnahme würde sich noch nicht einmal das Medianeinkommen erhöhen, das (statistische) Problem relativer Armut wäre hingegen endgültig gelöst.

**Einwand 3:** Statistiken zur Entwicklung relativer Armut sind problematisch, weil sie sich „nicht auf Pro-Kopf-Einkommen, sondern auf das ‚bedarfsgewichtete Einkommen‘ beziehen. Dabei wird unterstellt, dass zwei Singles zusammen ein Drittel mehr Einkommen brauchen als ein Paar. [...] Das sonst in der Statistik gültige Prinzip, das Faktum vom Werturteil zu trennen, wird bei der Armutstatistik durchbrochen. Wegen der Bedarfsgewichtung führt eine verringerte Haushaltsgröße bei gleichem Pro-Kopf-Einkommen rechnerisch bereits zur Verringerung des bedarfsgewichteten Einkommens – und damit zu einem steigenden Anteil armutsgefährdeter und aus der Mittelschicht fallender Personen.“ (Sinn 2008)

**Kommentar:** Zunächst einmal ist es durchaus üblich, bei „Analysen der Einkommensverteilung [...] eine Äquivalenzgewichtung der Einkommen vorzunehmen. Damit wird neben Unterschieden in der Höhe des Bedarfs der einzelnen Haushaltsmitglieder insbesondere Skaleneffekten einer gemeinsamen Haushaltsführung Rechnung getragen, also dem Umstand, dass Mehrpersonenhaushalten geringere Ausgaben je Haushaltsmitglied genügen als kleineren Haushalten, um den gleichen Lebensstandard zu erlangen“ (Sachverständigenrat Wirtschaft 2006, S. 431). Für die amtliche Sozialberichterstattung wird nur die erste Person in einem Haushalt voll gezählt, jede weitere Person über 14 Jahren mit 0,5 und jede weitere Person unter 15 Jahren mit 0,3. Als Beispiel zur Erläuterung diene folgende Tabelle:

	Haushalt 1)	Haushalt 1a)	Haushalt 1b)
Haushaltsnettoeinkommen	2100 €	1575 €	525 €
Personen > 14 Jahre	2	1	1
Personen < 14 Jahre	2	2	0
Pro-Kopf-Einkommen	525 €	525 €	525 €
Personen-Äquivalente	2,1	1,6	1
Äquivalenzeinkommen	1000 €	984 €	525 €

Dabei seien die Haushalte 1a) und 1b) aus dem Haushalt 1) durch Auftrennung entstanden – ein zumindest nicht völlig abwegiges Konstrukt. Sowohl in Haushalt 1a) als auch in Haushalt 1b) liegt dann das Äquivalenzeinkommen niedriger als zuvor in Haushalt 1), obwohl in allen drei Haushalten das Pro-Kopf-Einkommen gleich geblieben ist. Verringerungen der Haushaltsgröße führen bei gleichem Pro-Kopf-Einkommen also in der Tat zur Verringerung von Äquivalenzeinkommen. Die Behauptung, im Äquivalenzeinkommen seien „Fakten und Werturteile“ nicht getrennt, während dies beim Pro-Kopf-Einkommen der Fall sei, ist dennoch problematisch. Beide Berechnungen beruhen auf Vorentscheidungen und Werturteilen, beide führen zu einer anderen Darstellung der Situation der Haushalte. Die sozialwissenschaftlich relevante Frage ist: Wird die Situation der in den Haushalten 1), 1a) und 1b) lebenden Einzelpersonen angemessener dargestellt, wenn man ihnen jeweils gleiche Pro-Kopf-Einkommen zuordnet, oder durch Zuordnung verschiedener Äquivalenzeinkommen? Eine Statistik, die veränderten Lebensbedingungen in dieser Hinsicht keine Rechnung trägt, ist letztlich genauso werturteilsbehaftet, wie eine Statistik, die darauf Rücksicht nimmt. Richtig bleibt bei diesem Einwand: Die Höhe der Äquivalenzeinkommen wird durch Veränderungen in den Verhältnissen des Zusammenlebens beeinflusst – ganz unabhängig davon, wie man diese nun bewertet. Davon hängen dann auch Medianeinkommen und Armutsquoten mittelbar ab. Diese Veränderungen sieht man überdies nicht, wenn man nur die Veränderung der Armutsquote allein betrachtet.

Das ist allerdings nichts, was in erster Linie von speziellen Eigenschaften der Definition „relativer Armut“ oder des „Äquivalenzeinkommens“ abhängt, sondern ein Grundkennzeichen jeder Mathematisierung, ja jeder Operationalisierung, ohne die keine empirisch arbeitende Sozialwissenschaft auskommt. Einwände lassen sich gegen jede Operationalisierung formulieren, jede Mathe-

matisierung lebt davon, gewisse Aspekte der Realität unberücksichtigt zu lassen. Nur: Ohne Mathematisierung dessen, was „relative Armut“ bedeuten soll, bliebe das Konzept merklich nebulös, wäre in seinen zeitlichen, räumlichen, die Geschlechter und Altersgruppen betreffenden Entwicklungen nicht wahrnehm- und diskutierbar. Wer „relative Armut“ als gesellschaftliches Problem ansieht, kommt um dessen Mathematisierung nicht umhin. Er hat es damit immer schwerer als derjenige, der darin ohnehin kein Problem sieht und sich genüsslich auf jede noch so selbstverständliche Einschränkung jeder konkreten Mathematisierung stürzen kann.

## 2. Relative Menschenwürde

Bereits im letzten Heft dieser Zeitschrift hat Heiner Adamski einen aktuellen Fall kommentiert, in dem mit dem Bundesverfassungsgericht eine der höchsten Instanzen unseres Rechtssystems über die Zulässigkeit eines stark mathematikbasierten sozialen Regelsystems zu entscheiden hatte: die Regelungen gemäß dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (das sog. Hartz IV-Gesetz). Adamski kommentiert das Urteil unter anderem wie folgt: „Das Gericht hat kritisiert und ausgeschlossen, dass Politik Regelsätze festlegt und dann im zuständigen Ministerium ein den Sätzen entsprechender Bedarf erfunden wird.“ (Adamski 2010, S. 263) Es habe ferner „die Höhe der Regelsätze nicht kritisiert und keine Erhöhung vorgeschrieben. Es hat aber diesen wichtigen Beitrag geleistet: Der Politik wurde ungeschminkt ihre Willkür gezeigt“ (ebd., S. 264). Schließlich ist für Adamski klar, „dass der Staat endlich den wirklichen Bedarf der Hilfsbedürftigen ermitteln“ (ebd.) müsse. Ich möchte diese Einschätzungen zum Anlass nehmen, um einen entscheidenden Punkt herauszuheben, dem in Adamskis Kommentar meiner Meinung nach nur indirekt Aufmerksamkeit gewidmet wird: der Frage, inwiefern das Urteil Praktiken der Mathematisierung im Umfeld der Festlegung der Regelsätze für zulässig oder unzulässig erklärt hat.

Die Frage, ob mittels der derzeit gültigen Regelsätze dem „wirklichen Bedarf der Hilfsbedürftigen“ entsprochen wird, hat das Urteil z.T. unbeantwortet gelassen. So ist, wie Adamski feststellt, die derzeitige *Höhe* der Regelleistungen als „nicht evident unzureichend“, gleichzeitig deren *Berechnungsgrundlage* aber als klarer Verstoß gegen Artikel 1 und 3 GG gewertet worden.

Akzeptiert hat das Gericht zum Ersten, dass die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums weitgehend auf Pauschalbeträgen beruht, die nahezu zwangsläufig mehr oder minder durchschaubare Mathematisierungen erforderlich machen. Nur in einer (wiederum fiktiven) Kleinstgesellschaft, in der auf zehn Hilfsbedürftige zehn wohlmeinende Sozialfürsorger(innen) kommen, könnte in jedem Einzelfall darüber entschieden werden, was dem „wirklichen Bedarf“ der einzelnen Hilfsbedürftigen entspricht. Für die Massengesellschaft Deutschland und das Massenphänomen der Förderungsbedürftigkeit zwecks Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums sind daher schon aus pragmatischen Gründen Pauschalisierungen nötig. Das hat „sogar demokrati-

schen Charme: Vor der Regel sind alle gleich“ (Fischer 2009, S. 68). Die Hilfsbedürftigen sind nicht vom Wohlwollen der Sozialfürsorger abhängig, ihnen wird gesetzlich ein bestimmter Anspruch zugestanden. Dabei wird zwangsläufig in Kauf genommen, dass nicht jeder Einzelfall diskutiert wird, sondern dass es eben Regelbeträge gibt, mit denen in der Regel auszukommen ist.

Dabei hat das Gericht mit dem sogenannten *Statistikmodell* zum Zweiten eine mathematische Praxis für zulässig erklärt, deren direkter Bezug zum Bedarf der Hilfsbedürftigen nur sehr mittelbar gegeben ist. Bis zum Jahr 1990 war zur Bestimmung der Regelleistungen in der Sozialfürsorge ein davon abweichendes *Warenkorbmodell* in Gebrauch. Dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge oblag es dabei, einen Warenkorb notwendiger Güter und Dienstleistungen zu konzipieren und damit die monetäre Bewertung eines menschenwürdigen Existenzminimums vorzunehmen. Was „notwendig“ ist, musste der Verein normativ entscheiden. Dabei war es keine Seltenheit, dass man mit der Politik aus Kostengründen keine Einigung über notwendige Überarbeitungen des Warenkorbs erzielen konnte (vgl. Schneider 2003). Im seit 1991 zur Anwendung kommenden *Statistikmodell* werden Regelsätze nunmehr ausschließlich nach dem tatsächlichen Verbrauchsverhalten unterer Einkommensgruppen bemessen, wie es sich aus einer Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ergibt. Als Referenzgruppe dienen dabei die nettoeinkommensschwächsten 20% der Einpersonenhaushalte (nach Herausnahme der Empfänger von Sozialhilfe). Durch diesen Schritt wird aus dem vormals deskriptiven Modell der EVS ein normatives Modell: Die Ermittlung eines menschenwürdigen Existenzminimums auf Basis der EVS setzt implizit voraus, dass in Deutschland die einkommensschwächsten 20% ein menschenwürdiges Leben führen können. Der Einsatz von Mathematik soll hier zuvorderst die Diskutierbarkeit des gefundenen Regelsatzes erschweren – wer glaubt, dass dieser Teil der Gesellschaft in der Regel ein menschenwürdiges Leben führen kann, der kann auch die Regelsätze nicht mehr in Frage stellen. Damit ist dem mühseligen Aushandlungsprozess über einen bedarfsdeckenden Warenkorb ein Ende gesetzt, die Normativität der Festlegung des „Notwendigen“ im Warenkorb weicht der Normativität des Faktischen in Gestalt der EVS, „Menschenwürde“ wird dadurch im Prinzip genauso relativ, wie die Armut laut gängiger Definition der EU.

Die Zahl 20% ist allerdings genauso wenig sakrosankt, wie es die Zahl 60% bei der Bestimmung der Gefährdung von relativer Armut ist. Die materielle Basis einer menschenwürdigen Existenz ist damit genauso relativ festgelegt, wie die relative Armutsschwelle. Es bleibt auch im Fall der Regelsätze eine „materielle Bandbreite“ bestehen, innerhalb derer der Gesetzgeber insbesondere darüber zu entscheiden hat, was über die bloße physische Existenzsicherung hinaus zur „Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ (BVerfG 2010, Absatz 135) ausreichend ist. Jede Entscheidung, die der Gesetzgeber diesbezüglich trifft, ist normativ gefärbt, damit angreifbar und jeder Entscheidung des Gesetzgebers kann man dann rein prinzipiell den Vorwurf der „Willkür“, der „Schönrechnerei“ und des „erfundenen Bedarfs“ machen.



Diesen Willkür-Vorwurf hat sich das Gericht zwar hinsichtlich der Festlegung von „Regelsatz relevanten Anteilen“ und der Ableitung der Regelsätze für Nicht-Erwachsene zu eigen gemacht, kritisiert wird allerdings nicht schon die Tatsache, dass gewisse Posten der EVS gekürzt wurden, erst Recht ist nicht die absolute Höhe der Abschläge Gegenstand der Kritik (a.a.O., Absätze 174-187). Kritisiert wird die mangelnde Begründung der Abschläge sowie fehlende Transparenz in der Bestimmung der Höhe der Abschläge – in Summe deren Willkürlichkeit. Adamski erwähnt in seinem Kommentar u.a. die „Absurdität“, dass „ein 17-Jähriger [...] nach dem Gesetz übrigens 80 Prozent so viel Hunger“ hat „wie seine Mutter“ (Adamski 2010, S. 263). Nur: Solche Absurditäten lassen sich ebenso wenig vollständig vermeiden, wie sich 0,3 Haushaltsmitglieder bei der Bestimmung von Äquivalenzeinkommen vermeiden lassen, aus denen mit dem 15. Geburtstag schlagartig 0,5 Haushaltsmitglieder werden. Das Gericht schreibt dem Gesetzgeber ausdrücklich nicht vor, künftig von 17-Jährigen mit 100% Hunger auszugehen, sondern nur, weiteres statistisches Material zu sammeln, das den 80% Hunger ihre Absurdität nimmt oder aber einen anderen, statistisch belegt weniger absurden Prozentsatz zu finden. Statistik kann allgemein zwar helfen, Willkür einzudämmen oder sogar erst sichtbar zu machen. Sie enthebt allerdings den Anwender niemals davon, normative Festlegungen zu treffen. Trotzdem hat das Bundesverfassungsgericht das Statistikmodell nicht grundsätzlich für verfassungswidrig erklärt, sondern lediglich bestimmte Standards für die Begründung von Abschlägen und abgeleiteten Sätzen eingefordert.

Grundsätzlich gestärkt hat das Gericht die Position der Betroffenen gegenüber der Statistik und der Normativität des Faktischen insofern, als dem „wirklichen Bedarf der Hilfsbedürftigen“ auch in solchen Einzelfällen entsprochen werden muss, in denen es nachweislich „einen unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen, besonderen Bedarf“ gibt, zu dessen Deckung die Regelleistungen nicht ausreichen. Regelsätze seien „als abstrakte Rechengrößen“ konzipiert, „die nicht bei jedem Hilfebedürftigen exakt zutreffen müssen, sondern erst in ihrer Summe ein menschenwürdiges Existenzminimum gewährleisten sollen“. Diese Sätze vermögen daher nicht „denjenigen besonderen, laufenden, nicht nur einmaligen und unabweisbaren Bedarf zu erfassen, der *zwar seiner Art nach* berücksichtigt wird, dies *jedoch nur in durchschnittlicher Höhe*. Tritt in Sonder-situationen ein höherer, überdurchschnittlicher Bedarf auf, erweist sich die Regelleistung als unzureichend“ (BVerfG 2010, Absätze 205-208). Das impliziert allerdings umgekehrt auch: In der Regel wird man sich eben nicht auf eine Diskussion der Situation des einzelnen Hilfsbedürftigen einlassen. Ein höherer Bedarf kann nur in wenigen, statistisch nicht ins Gewicht fallenden Einzelfällen geltend gemacht werden.

### 3. Relatives Desinteresse?

Mathematik dient im gesellschaftlichen Kontext (auch) dazu, Grenzen der Diskutierbarkeit zu setzen, uns zu disziplinieren. Dabei ist jedoch vor Überinterpretation der durch Mathematisierung geschaffenen Realitäten zu warnen. Wir

dürfen nicht so tun, „als gäbe es einen durch objektive Realität begründeten Zwang zu einer bestimmten Form der Disziplinierung“ (Fischer 2006, S. 106). Das Funktionieren der Mathematik hängt in hohem Maße davon ab, zu vergessen. Das ist einerseits nötig, weil Festlegungen (wie die Armutsschwelle) und Standardisierungen (wie die Regelsätze) schlechterdings nicht möglich sind, ohne individuelle Unterschiede und Feinheiten der Situation zu vernachlässigen. Dabei besteht andererseits immer die Gefahr, „dass Wichtiges außer Acht gelassen wird, ohne dass man es merkt. [...] Die Entscheidung, Manches nicht zu berücksichtigen, wird nicht immer bewusst getroffen“ (ebd., S. 78). Insofern ist eine kritisch-reflektierte Haltung gegenüber den Leistungen von Mathematisierungen durchaus angebracht. Wenn Mennicken/Vollmer (2007, S. 9) den Sozialwissenschaften „kaum systematisches Interesse“ daran attestieren, „ob und inwiefern die massenhafte Mobilisierung von Zahlen, Messungen und Kalkulationen die Aufrechterhaltung sozialer Ordnung beeinträchtigt, abstützt oder sogar unterläuft“, dann stellt sich die Frage, ob man diesen Vorwurf nicht weitgehend unmodifiziert auch den (Didaktiken der) Fächer(n) Mathematik und Sozialwissenschaften machen muss. Ein Problem ist das insofern, als schulische Bildung angesichts der wachsenden Bedeutung von Mathematisierungen zunehmend Gefahr läuft, der systematischen Über- und Unterschätzung der Rolle von Mathematik nichts entgegenzusetzen. Mathematisierung ist nicht „inhaltsneutral“, durch Mathematisierung wachsen Möglichkeiten der technologischen Steuerung und verändert sich der Inhalt von Begriffen und die Wahrnehmung von Phänomenen wie „relative Armut“ und „menschenswürdiges Existenzminimum“. Sie für neutral zu halten, heißt ihre Rolle zu unterschätzen. Überschätzt wird Mathematik andererseits, wenn man sich nicht ihres strikt relativen Wahrheitsanspruchs vergewissert: Keine Mathematisierung ist frei von durch sie selbst nicht zu rechtfertigenden Vorentscheidungen und Werturteilen. „Wahr“ und erst recht „wichtig“ sind ihre Aussagen allenfalls relativ zu diesen Vorentscheidungen.

## Literatur- und Internetverweise

- Adamski, H. (2010): Sozialstaat und Hartz IV. In: Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (2/2010), S. 257-264.
- Bundesverfassungsgericht (2010): Leitsätze zum Urteil des Ersten Senats vom 9. Februar 2010, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209\\_1bv1000109.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/ls20100209_1bv1000109.html).
- Destatis (2010): Armutsgefährdung in deutschen Großstädten überdurchschnittlich. Pressemitteilung Nr. 229 vom 30.06.2010. [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/06/PD10\\_\\_229\\_\\_221,templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2010/06/PD10__229__221,templateId=renderPrint.psml).
- <http://de.wikipedia.org/wiki/Äquivalenzeinkommen>
- Fischer, R. (2006): Materialisierung und Organisation – Zur kulturellen Bedeutung der Mathematik. München/ Wien: Fokus.
- Fischer, R. (2009): Gesellschaft als Bildungsprozess. In: Ehalt, H. C. & Hopf, W. & Liessmann, K. P. (Hrsg.): Kritik und Utopie. Positionen und Perspektiven. Wien/Berlin: Lit-Verlag, S. 68-71.
- Mennicken, A. & Vollmer, H. (2007): Fundstellen der Zahlenforschung. In: Dies. (Hrsg.): Zahlenwerk – Kalkulation, Organisation und Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-18.

- OECD & PISA Deutschland (Hrsg.) (1999): Internationales und nationales Rahmenkonzept für die Erfassung von mathematischer Grundbildung in PISA, <http://www.mpib-berlin.mpg.de/pisa/KurzFrameworkMaths.pdf>.
- Rasch, A. (o.J.): Armut als statistisches Konstrukt. <http://www.mehr-freiheit.de/faq/armut.html>
- Sachverständigenrat Wirtschaft (2006): Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen. <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-content.php?gaid=50&node=f>
- Schneider, U. (2003): Expertise zur Frage der bedarfsgerechten Fortschreibung des Regelsatzes für Haushaltsvorstände gem. § 22 BSHG. <http://www.forschung.paritaet.org/uploads/media/regexp.pdf>.
- Sinn, Hans-Werner (2006): Geld fürs Nichtstun. Wirtschaftswoche (16.12.2006). <http://www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/geld-fuers-nichtstun-162713/>.
- Sinn, Hans-Werner (2008): Armutsbericht: Bedarfsgewichteter Käse. Wirtschaftswoche (24.05.2008). <http://www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/armutsbericht-bedarfsgewichteter-kaese-293842/>.



Bernd Schünemann (Hrsg.)

## Die sogenannte Finanzkrise – Systemversagen oder global organisierte Kriminalität?

Die sogenannte Finanz- oder Bankenkrise war keine unvermeidbare Naturkatastrophe, sondern Menschenwerk, nämlich das voraussehbare Ergebnis gigantischer Finanztransaktionen mit auf minderwertige amerikanische Hypotheken ausgegebenen Wertpapieren.

Ob die Bankenmanager, die die Bankenaufsicht umgangen hatten, oder die Landesbanker, die außerhalb der öffentlichen Aufgaben gehandelt haben, hierfür strafrechtlich verantwortlich sind, ist bis heute kaum näher untersucht worden. Ziel dieses Buches ist es, den Startschuss für eine Diskussion auf dieser Frage zu geben.

2010, 109 S., 2 s/w Abb., kart., 19,- €, 978-3-8305-1771-9



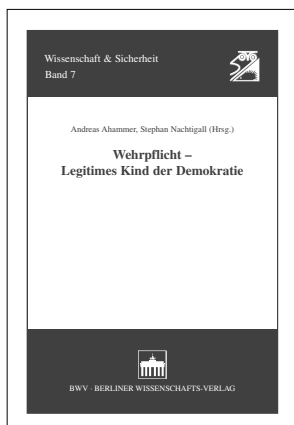
Herwig Roggemann

## Mitarbeiterbeteiligung und Eigentum

Ein Diskussionsbeitrag zur Wirtschaftskrise

Eine angemessene Beteiligung der Unternehmensmitarbeiter an Kapital und Ergebnis der Unternehmen ist eine der ungelösten Grundfragen der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland und Europa. Kapital- und Ergebnisbeteiligung kann das herkömmliche Tariflohnsystem ergänzen, flexibler und zugleich gerechter gestalten und damit den Wirtschaftsstandort Deutschland und seine Sozialverfassung im europäischen und globalen Wettbewerb überlebensfähiger machen. Zwischen unkontrollierbarer Kapitalkonzentration auf den Finanzmärkten und mangelnder Verteilungsgerechtigkeit auf den Arbeitsmärkten besteht ein Zusammenhang. Mehr Mitarbeiterbeteiligung ist daher zugleich ein nachhaltiger Beitrag zur Krisenbewältigung. Das Buch führt in die rechtspolitische Diskussion um die materielle Beteiligung am Wirtschaftseigentum ein.

2010, 179 S., kart., 22,- €, 978-3-8305-1816-7



Andreas Ahammer, Stephan Nachtigall (Hrsg.)

## Wehrpflicht – Legitimes Kind der Demokratie

Die Allgemeine Wehrpflicht ist nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland sicherheits- wie gesellschaftspolitisch umstritten. Sie wurde von vielen europäischen und NATO-Bündnispartnern inzwischen abgeschafft und durch die Konzeption einer Berufsarmee ersetzt. Vor dem Hintergrund der zum 1. Januar 2011 anstehenden Verkürzung der Allgemeinen Wehrpflicht in der Bundesrepublik Deutschland wird in diesem Sammelband die Vielfalt der heutigen Debatte in der BRD abgebildet. Neben den verantwortlichen Bundesministern Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg und Dr. Kristina Schröder konnten die verteidigungs- und sicherheitspolitischen Sprecher aller im Bundestag vertretenen Fraktionen für diesen Band gewonnen werden.

2010, 455 S., 58 s/w Abb., 3 Grafiken, kart., 38,- €, 978-3-8305-1820-4



**BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG**

Markgrafenstraße 12–14 • 10969 Berlin • Tel. 030 / 841770-0 • Fax 030 / 841770-21

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

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

# Wird die Wehrpflicht weggespart?

Wie die Schuldenkrise eine Grundsatzdebatte wiederbelebt

*Christian Weidlich*



Christian Weidlich

## 1. „Keine Tabus und Denkverbote“

*Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften [...] verpflichtet werden. (Art. 12a I Grundgesetz)*

„Ein wenig zugespitzt könnte man behaupten, dass es die Krise der Staatsbudgets nicht gäbe“, so Stefan Kornelius in der SZ, „wenn es keine Armeen gäbe. Denn die Armeen standen Pate bei der Schöpfung des modernen Finanzwesens [...], weil der Staat zur Finanzierung seiner Heere auf regelmäßige Einnahmen angewiesen war und Steuern erheben musste.“

Süddeutsche Zeitung,  
13.07.2010, S. 4

Wenige Jahre nach ihrer Gründung hat auch die Bundesrepublik Deutschland eine Armee aufgestellt. Zwei Jahre später im Jahr 1955 zog die Bundeswehr erstmals Männer zum Wehrdienst ein. Über die Jahrzehnte haben über acht Millionen Männer den Dienst an der Waffe abgeleistet. Bis heute wird an dieser Praxis festgehalten.

Im Kontext der Rekordneuverschuldung sowie der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse wird auch im Verteidigungsetat, immerhin mit 31 Milliarden Euro der drittgrößte Posten im Bundeshaushalt, zukünftig kräftig gespart werden müssen. Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) hat in diesem Zusammenhang mehrfach betont, dass über die Zukunft und die Struktur der Bundeswehr eine offene Debatte geführt werden müsse:

„Ich habe daher in meinem Hause auch dazu eine ergebnisoffene Prüfung angewiesen, die aber auch keine Tabus und Denkverbote enthält. Ich glaube, das ist wichtig und richtig.“

<http://tinyurl.com/2w6j8vg>

Dies schließe ausdrücklich auch die Wehrpflicht ein, so der Minister.

Weiterhin sagte zu Guttenberg: „Der mittelfristig höchste strategische Parameter, quasi als *Conditio sine qua non*, unter dem die Zukunft der Bundeswehr gestaltet werden muss, ist die Schuldenbremse, ist das globalökonomisch gebotene und im Verfassungsrang verankerte Staatsziel der Haushaltskonsolidierung.“

Die Zeit,  
17.06.2010, S. 4

Bis September will zu Guttenberg ein konkretes Konzept zur Reform der Bundeswehr vorlegen. Auch wenn noch keine Entscheidung gefallen ist, so haben die Sparzwänge die gesellschaftliche Diskussion um eine Abschaffung oder Aussetzung der Wehrpflicht wiederbelebt.

## 2. Von der Verteidigungs- zur Einsatzarmee

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich die sicherheitspolitische Lage für die Bundesrepublik grundlegend verändert. Sicherheitsprobleme haben sich transnationalisiert, und die Landesverteidigung wurde mangels möglicher Gegner obsolet. Wachsende multilaterale Verpflichtungen und weltweite Einsätze in Krisengebieten verlangen daher von der Bundeswehr einen tiefgreifenden und fortdauernden Reformprozess.

Im Spiegel-Interview legte Verteidigungsminister zu Guttenberg dar, wie er sich die Zukunft der Bundeswehr und der Wehrpflicht in dieser sich verändernden sicherheitspolitischen Umgebung vorstellt.

Der Spiegel,  
14.06.2010, S. 30f.

Herr Minister, wie wird die Bundeswehr in zehn Jahren aussehen?

Anders.

Geht es auch etwas erschöpfender?

In zehn Jahren werden wir den Reformstau der letzten Jahrzehnte überwunden haben, die Truppe wird kleiner und für die Herausforderungen asymmetrischer Bedrohungen ausgebildet sein. Es geht doch nicht, dass wir bei 252 000 Soldaten schon an der Grenze unserer Möglichkeiten angekommen sind, wenn gerade einmal 8000 Soldaten gleichzeitig im Einsatz sind. In zehn Jahren werden wir professioneller, schneller und flexibler sein. Wir werden unsere Soldaten potenziell auf der ganzen Welt einsetzen können und trotzdem den Heimatschutz nicht vergessen haben. [...]

Wird es die Wehrpflicht in zehn Jahren noch geben?

Im Grundgesetz wird es sie noch geben. Faktisch wird sie in zehn Jahren wohl abgeschafft sein. Bei einer hochprofessionellen, bestens ausgerüsteten und flexiblen Einsatzarmee haben Sie kaum noch die Kapazitäten, Rekruten auszubilden. Die Strukturkommission, mein Haus, aber auch die Fraktions- und Parteigremien werden sich jetzt damit beschäftigen.

Wir hören, die Abschaffung sei in Ihrem Haus schon beschlossene Sache. Wozu dann noch eine Strukturkommission?

Meine persönliche Tendenz mag erkennbar sein. Wir führen jetzt aber eine ergebnisoffene Debatte und Überprüfung bis Herbst durch.

Woher kommt dieser plötzliche Sinneswandel? Bislang waren Sie immer ein entschiedener Verfechter der Wehrpflicht.

Das war ich und bin ich, solange wir sie uns leisten können. Und deswegen ringe ich so mit mir. Die Wehrpflicht hat sich immerhin über 50 Jahre lang bestens bewährt. Aber jetzt müssen wir realistische Antworten finden.

Das Interview mit Verteidigungsminister zu Guttenberg macht deutlich, dass die Debatte um die Abschaffung der Wehrpflicht gleichzeitig auf zwei unterschiedlichen inhaltlichen Ebenen geführt wird. Auf der ersten Ebene geht es um finanzielle Einsparungen, die eine Abschaffung der Wehrpflicht mit sich bringen würde. Die zweite Ebene der Diskussion bezieht den Auftrag der Bundeswehr, die militärischen Fähigkeiten, die Struktur und die hierfür benötigten Finanzmittel, also insgesamt die sicherheitspolitische Ausrichtung der Bundeswehr in einer sich verändernden strategischen Umgebung, mit ein. Hier geht es darum, inwiefern der Wehrdienst mit den Aufgaben einer professionellen Einsatzarmee vereinbar ist.

### 3. Adieu, Wehrpflicht

„Stell Dir vor, die Wehrpflicht wird abgeschafft, und keiner regt sich auf.“ Eine Vorstellung, so sieht es Andreas Schwarzkopf von der Frankfurter Rundschau, die bis vor wenigen Jahren noch undenkbar gewesen wäre, aber auf Grund der veränderten sicherheitspolitischen Lage unabwendbar sei:

„Ein paar Nostalgiker werden wegen des Pflichtdienstes noch ein paar Tränen verdrücken. [...] Aber sie alle werden am Ende einsehen müssen: Eine moderne Bundeswehr braucht den Zwangsdienst nicht mehr. In einem weitestgehend befriedeten Europa gibt es keine Feinde mehr, die mit einem Heer einmarschieren könnten“.

Frankfurter  
Rundschau,  
15.06.2010, S. 11

Der Wehrpflicht fehle es also hierzulande mangels potentieller Feinde an sicherheitspolitischer Legitimation. Obwohl keine Panzer des Warschauer Paktes mehr die Grenzen Deutschlands bedrohen und heute Soldaten rund um den Globus in internationalen Missionen teilnehmen, gilt Vielen in Deutschland noch immer die Wehrpflicht als das nötige Band zwischen Armee und Gesellschaft.

„Doch in ihrem 55. Jahr ist die Bundeswehr alt und erfahren genug, um auch dann noch eine Bürgerarmee zu bleiben, wenn sie ihre Bürger nicht zum Dienst zwingt, sondern sie dazu einlädt“, so Joachim Käppner.

Süddeutsche  
Zeitung,  
10.06.2010, S. 4

Außerdem, so Befürworter der Abschaffung, führe das Festhalten an der Wehrpflicht zu einer Begrenzung der Kapazitäten in der Wahrnehmung internationaler Verpflichtungen. So erscheint es bei einer Gesamtstärke von über 250.000 Männern und Frauen sehr verwunderlich, dass die Bundeswehr ihre personelle Belastungsgrenze erreicht, wenn 8.000 Soldaten und Soldatinnen in internationalen Einsätzen gebunden sind.

Besonders die aktuelle Verkürzung der Wehrpflicht von neun auf sechs Monate lässt Fragen nach einer militärisch sinnvollen Ausgestaltung des Wehrdienstes aufkommen. So ist Stefan Kornelius der Meinung, dass

„keine Logik der Welt [...] vermitteln [können], warum junge Männer [...] sechs Monate lang Sicherheitspolitik der 70er Jahre nachstellen sollen“.

Süddeutsche  
Zeitung,  
13.07.2010, S. 4

Wurden doch bislang schon neun Monate als eigentlich zu kurz für die Vermittlung von militärischen Fähigkeiten angesehen, erscheint eine Ausbildung in sechs Monaten überhaupt nicht mehr möglich:

<http://tinyurl.com/382btgd>

„Nach sechs Monaten Wehrpflicht ist man kein moderner Soldat. Kriegsgerät und Kriegsführung von heute setzen hoch spezialisiertes Expertentum voraus.“

Der Spiegel,  
21.06.2010, S. 32

Gerade weil Wehrdienstleistende nicht in internationale Missionen geschickt werden, lernen „viele Wehrpflichtige vor allem, was man machen kann, wenn man nichts macht. Sie lernen, wie man Stunden, Tage, Wochen und Monate verbummelt, wie man Zeit bei Botengängen und auf Bürostühlen verplempert, sie lernen, vor sich hin zu träumen in ihren Einheiten und Dienststellen, auf den Fluren, Stuben und Kasernenhöfen.“

So erscheint es keineswegs überraschend, dass viele Militärs und Berater von Verteidigungsminister zu Guttenberg die derzeitige und zum wiederholten Mal verkürzte Wehrpflicht ablehnen:

FAZ, 25.06.2010,  
S. 2

„Unter den Spitzenmilitärs ist plötzlich niemand mehr zu finden, der diese Form der Wehrpflicht für sinnvoll erachtet.“

vgl. FAZ,  
04.06.2010, S. 2

So kosten die Wehrdienstleistenden die Bundeswehr viel Geld, das besser eingesetzt werden könnte. In den nächsten vier Jahren soll Verteidigungsminister zu Guttenberg in seinem Ressort mehrere Milliarden Euro einsparen. Das größte Einsparpotential brächte ein umfangreicher Personalabbau. Finanzminister Wolfgang Schäuble hatte vorgeschlagen, auf 40.000 Berufs- und Zeitsoldaten zu verzichten. Aber auch die Aussetzung oder Abschaffung der Wehrpflicht beinhaltet Einsparpotentiale. Eine interne Studie des Verteidigungsministeriums spricht von 412 Millionen Euro, die eingespart werden könnten, wenn ab 2011 keine Grundwehrdienstleistenden mehr einberufen würden.

Nico Fried spöttelt in der Süddeutschen Zeitung in Anspielung auf zu Guttenbergs Einschätzung des Luftangriffes in Kunduz im letzten Herbst:

Süddeutsche  
Zeitung,  
15.06.2010, S. 4

„Bis vor ein paar Wochen verteidigte Guttenberg auch die Wehrpflicht als militärisch angemessen, inzwischen nicht mehr. Wahrscheinlich haben ihm diesmal hochrangige Mitarbeiter zu lange Informationen über die Kassenlage in Deutschland vorenthalten.“

Je größer also die Einschnitte im Personalbereich der Bundeswehr ausfallen werden, desto schwieriger wird es, die Ausbildung von Wehrpflichtigen durchzuführen.

Frankfurter  
Rundschau,  
12./13.06.2010, S. 8

„Daraus ergibt sich aber zwangsläufig das Ende der Wehrpflicht. Denn eine derart dezimierte Truppe wäre gar nicht mehr in der Lage, auf der einen Seite die Auslandseinsätze zu stemmen und zugleich im Inland 40 000 Rekruten pro Jahr auszubilden. Das Ende der Wehrpflicht ist die logische Konsequenz [...]“.



#### 4. „Erfolgsgeschichte“ weiterschreiben

Befürworter der Wehrpflicht sehen den großen Vorteil des Wehrdienstes darin, dass durch ihn alle Bürger an der Verteidigung des Staates und seiner Werteordnung beteiligt werden. Noch vor kurzem hat sich Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) als überzeugte Anhängerin der Wehrpflicht geäußert:

„Die Wehrpflicht ist eine Erfolgsgeschichte der gesellschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland.“

<http://tinyurl.com/32fpvbr>

So sieht es auch der ehemalige Verteidigungsminister Franz Josef Jung (CDU): „Bei der Wehrpflicht geht es um eine Grundüberzeugung [...], da sie die Einbindung der Bundeswehr in die Gesellschaft sichert“.

<http://tinyurl.com/24mynoo>

Der Vorsitzende des Bundeswehrverbandes Ulrich Kirsch pflichtet bei:

„Meine größte Sorge bei einer Aussetzung der Wehrpflicht – und alle Signale gehen in diese Richtung – ist, dass dann ein Eckpfeiler wegbricht, was die Verzahnung in die breite Gesellschaft betrifft. Da geht dann mit Sicherheit ein Stück Bindungswirkung verloren.“

Die Welt,  
05.07.2010, S. 4

Gerade durch die Integration von Wehrdienstleistenden in die Armee könne sichergestellt werden, dass die Bundeswehr fest in die Zivilgesellschaft eingegliedert bleibt:

„Das geht aber nur, wenn immer wieder Zivilisten – die wie selbstverständlich ihre demokratischen Grundrechte auf die Würde des Menschen, Redefreiheit und politisches Engagement nutzen – in der Bundeswehr dienen. Machen wir uns nichts vor: Würde sich Deutschland für eine Berufsarmee entscheiden, wäre das Personal ein anderes. Im schlimmsten Fall hätten wir eine Horde Rambos vor uns, die sich mental von der Demokratie abkoppeln und ihre eigenen Ziele verfolgen. Eine Armee als Staat im Staate? Das kann keiner wollen“, so Lutz Kinkel.

<http://tinyurl.com/382btgd>

Befürworter der Wehrpflicht verweisen zusätzlich darauf, dass ein Angriff auf Deutschland nicht ganz auszuschließen sei. Durch die Wehrpflicht erhalte die Bundeswehr durch die damit bereitgestellten personellen Ressourcen die Fähigkeit, auf alle Risiken flexibel zu reagieren. Somit rechtfertige die Wehrpflicht den drastischen Einschnitt in die Lebensplanung junger Männer.

FAZ, 05.06.2010,  
S. 12

Brigadegeneral a.D. Klaus Wittmann beschreibt die besondere Verantwortung Deutschlands für die „Grundstabilität“ des europäischen Kontinents:

„Dazu gehört – auch ohne konkrete Bedrohung – Aufwuchsfähigkeit als flexibles Mittel der Krisenbeherrschung, was Wehrpflicht und ein vernünftiges Reservistenkonzept bedingt. Sicherheitspolitik ist auch Vorsorge gegen Unvorhersehbares.“

FAZ, 05.06.2010,  
S. 12

Bundeskanzlerin Merkel stellte – wenn auch nicht ganz so deutlich – die sicherheitspolitische Bedeutung der Wehrpflicht hervor:

Süddeutsche  
Zeitung,  
21.06.2010, S. 6

„Wir halten die Wehrpflicht nicht aus haushaltspolitischen Gründen für richtig. Sondern wir glauben, dass dies die richtige Antwort auf die sicherheitspolitischen Notwendigkeiten ist.“

<http://tinyurl.com/386dxkw> Für den bayerischen Innenminister Joachim Herrmann (CSU) zählen in der Debatte um die Abschaffung der Wehrpflicht ausschließlich sicherheitspolitische, aber keine finanziellen Argumente: „Wir dürfen keine Sicherheitspolitik nach Kassenlage machen“. Er betont, dass das „über Jahrzehnte vertretene Grundbekenntnis zur Wehrpflicht“ nicht „von heute auf morgen aus haushaltspolitischen Gründen zur Disposition gestellt“ werden kann.

Bundesfamilienministerin Kristina Schröder (CDU), deren Ministerium für den Zivildienst zuständig ist, betonte ebenfalls in der Passauer Neuen Presse, dass eine Aussetzung der Wehrpflicht nur verteidigungspolitisch begründbar wäre:

<http://tinyurl.com/3adzguo> „Eine solche Entscheidung sollte man nicht nach Kassenlage treffen und mit Sparzwängen rechtfertigen“.

Und gerade bei den finanziellen Aspekten der Diskussion um die Abschaffung der Wehrpflicht sehen deren Befürworter einen Vorteil in der Beibehaltung der aktuellen Praxis. Der Sold, den ein Freiwilliger in einer Berufsarmee bekommen würde, wäre sicherlich höher als der eines Wehrdienstleistenden. Brigadegeneral a.D. Klaus Wittmann kommt zu dem Schluss,

FAZ, 05.06.2010, S. 12 „eine reine Freiwilligenarmee wäre entweder erheblich teurer oder – für eine Mittelmacht wie Deutschland in unangemessenem Maße – kleiner.“

An diesem Punkt wird vor allem auf die Erfahrungen verwiesen, die viele Staaten mit der Abschaffung der Wehrpflicht gemacht haben. So plädiert Wittmann dafür, dass sich Deutschland nicht beeilen sollte,

FAZ, 05.06.2010, S. 12 „die schlechten Erfahrungen seiner Nachbarn mit der Abschaffung der Wehrpflicht selbst zu machen. Vermutlich würde es [Deutschland] sie abschaffen, ohne die riesigen Geldsummen aufzubringen, welche zum Beispiel die Vereinigten Staaten für Rekrutierung, Qualifizierung, Familienfürsorge, Berufsattraktivität und Weiterverpflichtung ausgeben.“

Somit entlaste die Abschaffung der Wehrpflicht keineswegs den Etat des Verteidigungsministeriums. Wer den Pflichtdienst gänzlich abschaffen will, müsse demnach bereit sein, für das Militär langfristig sehr viel mehr Geld aufzubringen, so die Befürworter der Beibehaltung.

## 5. Ausblick

Süddeutsche Zeitung, 30.11.2010, S. 5 Verteidigungsminister zu Guttenberg hat in den letzten Wochen immer wieder einen freiwilligen Wehrdienst, eigentlich eine SPD-Forderung, in die Debatte einfließen lassen, der zukünftig den Pflichtwehrdienst ersetzen könne. Der Minister sprach von einem „bis zu einem Jahr dauernden Dienst am Vaterland“, der durch einen höheren Sold und eine verbesserte Ausbildung attraktiver sein soll.

Doch bereits heute hat die Bundeswehr damit zu kämpfen, geeignetes Personal zu finden:

„Wenn wir als Streitkräfte nicht wesentlich attraktiver werden, als wir es heute sind, werden wir nicht mehr die Menschen zu uns holen, die wir brauchen – nämlich Soldaten, die interkulturell kompetent, klug und gut ausgebildet sind“,

Die Welt,  
05.07.2010, S. 4

so Bundeswehrverbandsvorsitzende Ulrich Kirsch.

Vieles wird in den folgenden Monaten von dem Bericht der Strukturkommission unter der Leitung von Frank Weise abhängen. Kommt sie zu dem Schluss, dass in der zukünftigen Struktur der Bundeswehr keine Notwendigkeit mehr für Wehrdienstleistende besteht, dann kann man die geführte Debatte um die Verkürzung des Wehrdienstes auf sechs Monate durchaus als die „*Letzte Ölung eines Todgeweihten*“ betrachten.

FAZ, 12.06.2010,  
S. 12

Wird die Wehrpflicht ausgesetzt oder abgeschafft, stellt sich auch die Frage, wie mit dem ebenfalls wegfallenden Zivildienst umgegangen wird. Hier gehen die Lösungsvorschläge von der Besetzung von Zivildienststellen mit Arbeitslosen über freiwilligen Zivildienst bis zu einem verpflichtenden Gesellschaftsdienst. SPD-Präsidiumsmitglied Heiko Maas argumentiert in diesem Zusammenhang:

„An die Stelle der Wehrpflicht und des dann ebenso in der heutigen Form obsoleten Zivildienstes sollte ein allgemeines soziales Pflichtjahr für alle jungen Erwachsenen rücken.“

<http://tinyurl.com/2wn6y4w>

Die Debatte um die Abschaffung der Wehrpflicht ist nicht neu. Im Kontext der Finanzlage wird aber nun erstmals ernsthaft über die Aussetzung oder Abschaffung der Wehrpflicht diskutiert und allgemein die Frage gestellt, welche Streitkräfte Deutschland braucht und welchen Auftrag diese verfolgen sollen. Insofern haben die Finanzkrise und das Spardiktat des Grundgesetzes die Debatte um die Zukunft der deutschen Streitkräfte, ihre Zusammensetzung, ihre Ausstattung, ihre Ziele und Einsätze beschleunigt. Damit wurde eine gesellschaftliche Diskussion über die Zukunft der Bundeswehr wiederbelebt, die 20 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts schon lange überfällig war.

„So wird die Finanzkrise in Europa und ganz besonders in Deutschland eine Militärreform erzwingen“, sagt Stefan Kornelius in der Süddeutschen Zeitung voraus.

Süddeutsche  
Zeitung,  
13.07.2010, S. 4

Letztlich geht es „um neue Strukturen, es geht um eine neue Verankerung des Militärs im Staat, und es geht darum, Abschied zu nehmen von klassischen sicherheitspolitischen Vorstellungen der Landesverteidigung und der militärischen Souveränität.“

Die Zukunft der deutschen Wehrpflicht ist eng an diese Reform gebunden. Verteidigungsminister zu Guttenberg hob in einer Rede hervor:

„Die Wehrpflicht war in der 50-jährigen Geschichte der Bundeswehr die richtige Wehrform.“

Frankfurter  
Rundschau,  
12./13.06.2010, S. 8

Es wird kein Zufall gewesen sein, so Steffen Hebestreit, dass der Verteidigungsminister die Vergangenheitsform wählte.

Ulrich Herrmann, Rolf-Dieter Müller  
(Hrsg.)

## Junge Soldaten im Zweiten Weltkrieg

Kriegserfahrungen als  
Lebenserfahrungen

Materialien zur Historischen Jugendforschung

Ulrich Herrmann,  
Rolf-Dieter Müller (Hrsg.)  
**Junge Soldaten  
im Zweiten Weltkrieg**  
Kriegserfahrungen  
als Lebenserfahrungen



JUVENTA

Materialien zur Historischen Jugendforschung, hrsg. von U. Herrmann. 2010, 446 S., br. € 39,00 (1138-8)

Die kollektive und individuelle Extremsituation „Kriegseinsatz“ junger Soldaten wird in diesem Band zum ersten Mal differenziert in den Blick genommen. Einsatz

an der Front, Töten und Getötet-Werden, Desertion, Überlebenskampf, Feldpostbriefe, Gefangenschaft. Detailliert wird der Einsatz der HJ im letzten Kriegsjahr dargestellt.

Imbke Behnken, Jana Mikota (Hrsg.)

## Sozialisation, Biografie und Lebenslauf

Eine Einführung

2009, 296 S., br. € 24,00 (2231-5)

Die sozialen Transformationen stellen vor allem das Aufwachsen der jüngeren Generation und die Beziehungen zwischen den Generationen vor neue Aufgaben. Studierenden und Lehrenden in Erziehungswissenschaft und Pädagogik vermittelt der Band grundlegende Kenntnisse über Forschung und Theorie zu Sozialisation, Biografie und Lebenslauf.

Mehr Info im Internet: <http://www.juventa.de>

Juventa Verlag, Ehretstraße 3, D-69469 Weinheim

Helge Peters

## Devianz und soziale Kontrolle

Eine Einführung in die Soziologie  
abweichenden Verhaltens

GRUNDLAGENTEXTE SOZIOLOGIE

Helge Peters  
**Devianz und  
soziale Kontrolle**  
Eine Einführung in  
die Soziologie  
abweichenden Verhaltens



JUVENTA

Grundlagentexte  
Soziologie,  
hrsg. von  
M. Diewald und  
K. Hurrelmann.  
3., vollständig  
überarbeitete  
Auflage 2009,  
196 S., br.  
€ 16,00 (1486-0)

In dieser einführenden soziologischen Gesamtdarstellung werden die Arten abweichenden Verhaltens, deren sozial-ökonomische Normgrundlagen sowie die Arten sozialer Kontrolle erörtert.

Hans Thiersch

## Schwierige Balance

Über Grenzen, Gefühle und  
berufsbiografische Erfahrungen

Edition Soziale Arbeit, hrsg. von  
H.-U. Otto und H. Thiersch. 2009,  
304 S., br. € 24,00 (1292-7)

Soziale Arbeit wird in neuen politischen und pädagogischen Debatten besonders herausgefordert. Der Band versammelt Beiträge zu den aktuellen Diskursen und ergänzt sie durch eine Berufsbiografie, die die Konturen des Konzepts Lebensweltorientierung in einer gleichsam eigenen Beleuchtung deutlich werden lässt.

# JUVENTA

## Tarifeinheit oder Tarifpluralität?

Das Bundesarbeitsgericht hat das Prinzip „Ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ aufgehoben

*Heiner Adamski*



Heiner Adamski

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland garantiert in den Grundrechten die Freiheit der Individuen gegenüber der Staatsmacht und ordnet in vielen, oft detailreichen Artikeln die Strukturen des Staates, die Zuständigkeiten der Staatsorgane und die Prozeduren der politischen Entscheidungen. Zu dem wichtigen Gebiet der Wirtschaft sagt das Grundgesetz aber wenig. Es enthält nur einige wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundsätze im Grundrechtskatalog und in zwei Definitionen des Staates. In Art. 2 wird das Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit – das auch die allgemeine Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet umfasst – und in Art. 12 wird die Berufsfreiheit garantiert. Art. 14 gewährleistet das Eigentum mit dem schönen Hinweis auf seine Sozialpflichtigkeit und seinem Gebrauch zum „Wohle der Allgemeinheit“. In Art. 15 wird die Möglichkeit der Vergesellschaftung/Sozialisierung erwähnt. Sodann wird in Art. 20 vom „sozialen Bundesstaat“ und in Art. 28 vom „sozialen Rechtsstaat“ gesprochen und damit auf die staatliche Verantwortung für die soziale Gerechtigkeit verwiesen. Das Grundgesetz ist insoweit bzw. in diesem Rahmen wirtschaftspolitisch neutral. Die Gestaltung der Ordnung der Wirtschaft und damit der Arbeitswelt überlässt es dem politischen Prozess – vor allem den Parlamenten – und den Gerichten (besonders der Arbeitsgerichtsbarkeit).

Aufgrund dieser Verfassungslage ist in der Bundesrepublik ein mehr oder weniger soziales kapitalistisches Wirtschaftssystem mit dem systemtypischen Gegensatz und Zusammenspiel von Arbeit und Kapital etabliert worden. Dabei hatte und hat ein Grundrecht auf Bildung von Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen große Bedeutung. Es geht hier um die Organisation von Arbeitnehmern in Gewerkschaften und von Arbeitgebern in Verbänden sowie um die von ihnen auszuhandelnden Tarifverträge: um die nach den Regeln des BGB (§§ 145 ff.) als privatrechtliche Normenverträge zwischen einem Arbeitgeber bzw. einem Arbeitgeberverband und einer Gewerkschaft geschlossenen Vereinbarungen über den Preis der Arbeit. In der Praxis – in der jährlich einige tausend Tarifverträge geschlossen werden – stellt sich die Frage, ob in einem Unternehmen bei unterschiedlichen gewerkschaftli-

chen Bindungen der Arbeitnehmer mehrere Tarifverträge parallel zur Anwendung kommen oder ob nur ein Tarifvertrag gelten soll. Bei der Geltung mehrerer unterschiedlicher Verträge könnte es zu unterschiedlichen Löhnen bei vergleichbaren Arbeiten kommen. Die Belegschaft würde gespalten. Zu diesem Problem hat das Bundesarbeitsgericht (BAG) in ständiger (jahrzehntelanger) Rechtsprechung den Grundsatz der Tarifeinheit vertreten: Ein Betrieb – ein Tarifvertrag. Das Bundesarbeitsgericht hat noch im Jahr 2006 gesagt, dass im Fall der Tarifkonkurrenz bzw. Tarifpluralität grundsätzlich allein der Tarifvertrag zur Anwendung kommt, der dem Betrieb räumlich, fachlich und persönlich am nächsten steht und deshalb den Erfordernissen und Eigenarten des Betriebes und der darin tätigen Arbeitnehmer am besten gerecht wird (ein praktisches Beispiel: für einen Koch im Restaurant eines Kaufhauses gilt nicht der Gaststättentarifvertrag, sondern der Einzelhandelstarifvertrag). Der Grundsatz der Tarifeinheit benachteiligt aber kleinere Gewerkschaften (Spartengewerkschaften). Eine hier bestehende Problematik ist sichtbar geworden, als solche Vereinigungen Streiks von Fluglotsen, Klinikärzten oder Lokführern organisiert und Tarifverträge durchgesetzt haben.

In der Rechtswissenschaft war der Grundsatz der Tarifeinheit immer umstritten. Das Bundesarbeitsgericht hat ihn nun zugunsten der Tarifpluralität aufgegeben. Kritiker sehen darin eine Gefährdung des sozialen Friedens. Sie fordern eine Korrektur der richterrechtlich entstandenen Rechtslage durch den Gesetzgeber: durch die gewählte Volksvertretung – das Parlament.

## I. Koalitionsfreiheit?

Wichtiger normativer Hintergrund des Problems ist Art. 9 Abs. 3 GG. Dort heißt es: „Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.“ Diese Verfassungsnorm garantiert die Koalitionsfreiheit und die daraus folgende Tarifautonomie: das Recht zur Bildung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und das Recht der Tarifvertragsparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie Einzelunternehmen) unabhängig von staatlichen Eingriffen für ihre Mitglieder in Tarifverträgen Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu vereinbaren und zu kündigen. Zur Tarifautonomie gehört auch das Recht zu Arbeitskämpfen. Es stellt sich freilich die Frage, wie der richterrechtliche Grundsatz der Tarifeinheit mit der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie zu vereinbaren ist und ob evtl. eine grundsätzliche Neuausrichtung des deutschen Tarifrechts geboten ist.

Das Bundesarbeitsgericht hatte dazu Anfang 2010 die Absicht der Änderung der Rechtsprechung zur Tarifeinheit – und zwar gerade wegen der in Art. 9

Abs. 3 GG garantierten Koalitionsfreiheit – erkennen lassen. Dabei hat es sich auch auf Bestimmungen des Tarifvertragsgesetzes (TVG) – das übrigens so alt ist wie das Grundgesetz – bezogen. Es geht um die in § 3 Abs. 1 TVG geregelte Tarifgebundenheit und um die in § 4 TVG geregelte Wirkung der Rechtsnormen des Tarifvertrags. § 3 Abs. 1 TVG bestimmt: „Tarifgebunden sind die Mitglieder der Tarifvertragsparteien und der Arbeitgeber, der selbst Partei des Tarifvertrags ist.“ Und in § 4 Abs. 1 TVG heißt es: „Die Rechtsnormen des Tarifvertrags, die den Inhalt, den Abschluss oder die Beendigung von Arbeitsverhältnissen ordnen, gelten unmittelbar und zwingend zwischen den beiderseits Tarifgebundenen, die unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallen. Diese Vorschrift gilt entsprechend für Rechtsnormen des Tarifvertrags über betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen.“

Der zugrunde liegende Streitfall war eher schlicht: Ein Krankenhausarzt – der im Marburger Bund (einem Verband der angestellten und beamteten Ärztinnen und Ärzte) organisiert ist – hatte von seinem Arbeitgeber einen Urlaubszuschlag gefordert. Begründung: Für ihn als Mitglied des Marburger Bundes gelte der Bundesangestelltentarifvertrag (BAT). Der Arbeitgeber hatte die Zahlung mit Verweis auf den Grundsatz der Tarifeinheit verweigert. Danach würde nicht der BAT, sondern der von *ver.di* vereinbarte Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst/Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände gelten – und auf dieser Grundlage könne der Zuschlag nicht verlangt werden. In einem Rechtsstreit hatten ein Arbeitsgericht und ein Landesarbeitsgericht dem Arzt Recht gegeben. Das mit dem Fall befasste BAG hat in einer Pressemitteilung<sup>1</sup> erklärt:

„Der Vierte Senat des Bundesarbeitsgerichts beabsichtigt, seine Rechtsprechung zum Grundsatz der Tarifeinheit zu ändern, und hat deshalb nach § 45 Abs. 3 Satz 1 ArbGG eine Divergenzanfrage an den Zehnten Senat des Bundesarbeitsgerichts gerichtet. Nach Auffassung des Vierten Senats gelten für ein Arbeitsverhältnis, dessen Parteien nach § 3 Abs. 1 TVG an einen Tarifvertrag gebunden sind, die Rechtsnormen dieses Tarifvertrages, die den Inhalt, den Abschluss und die Beendigung von Arbeitsverhältnissen ordnen, zwingend und unmittelbar nach § 4 Abs. 1 TVG. Sie können auch dann nicht nach dem Grundsatz der Tarifeinheit verdrängt werden, wenn der Arbeitgeber durch seine Mitgliedschaft in einem tarifschließenden Arbeitgeberverband zugleich an einen mit einer anderen Gewerkschaft für Arbeitsverhältnisse derselben Art geschlossenen Tarifvertrag unmittelbar gebunden ist. (...) Nach der bisherigen Rechtsprechung des Vierten Senats kam der Grundsatz der Tarifeinheit auch dann zum Tragen, wenn ein Betrieb vom Geltungsbereich mehrerer Tarifverträge erfasst wurde, die von verschiedenen Gewerkschaften geschlossen worden waren und an die der Arbeitgeber deshalb gebunden war, weil er Mitglied im tarifschließenden Arbeitgeberverband oder selbst Tarifvertragspartei war, während demgegenüber für den jeweiligen Arbeitnehmer je nach Gewerkschaftsmemberschaft nur einer der beiden Tarifverträge Anwendung fand (Tarifpluralität). Nach dem Grundsatz der Tarifeinheit sollte eine solche Tarifpluralität im Falle einer unmittelbaren Tarifbindung des Arbeitgebers an verschiedene Tarifverträge dahin aufgelöst werden, dass der speziellere Tarifvertrag den anderen Tarifvertrag im Betrieb verdrängt.“

Der Vierte Senat des Bundesarbeitsgerichts beabsichtigt, seine Rechtsprechung zur so genannten Tarifeinheit für die vorliegende Fallgestaltung zu ändern. Die Rechtsnormen des BAT gelten im Arbeitsverhältnis der Parteien aufgrund der beiderseitigen Mitgliedschaft in den tarifschließenden Koalitionen unmittelbar und zwingend nach § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 TVG. Deshalb kann der Kläger einen Urlaubsaufschlag nach den Bestimmungen des BAT verlangen. Eine gesetzlich angeordnete Regelung für die Verdrängung dieser durch das Tarifvertragsgesetz vorgesehenen Geltung besteht ebenso wenig, wie eine zur Rechtsfortbildung berechtigende Lücke im Tarifvertragsgesetz angenommen werden kann. Die Verdrängung eines geltenden Tarifvertrages nach dem Grundsatz der Tarifeinheit in den Fällen einer durch

Mitgliedschaft oder durch die Stellung als Tarifvertragspartei begründeten Tarifpluralität ist zudem mit dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG nicht zu vereinbaren.“

## II. Die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts

### *Tenor:*

Der Zehnte Senat schließt sich der Auffassung des Vierten Senats an, dass die Rechtsnormen eines Tarifvertrags, die den Inhalt, den Abschluss und die Beendigung von Arbeitsverhältnissen ordnen, nach § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 TVG in den jeweiligen Arbeitsverhältnissen eines Betriebes unmittelbar gelten und diese durch das Tarifvertragsgesetz vorgesehene Geltung nicht dadurch verdrängt wird, dass für den Betrieb kraft Tarifbindung des Arbeitgebers nach § 3 Abs. 1 TVG mehr als ein Tarifvertrag gilt, für Arbeitsverhältnisse derselben Art im Falle einer Tarifbindung eines oder mehrerer Arbeitnehmer allerdings jeweils nur ein Tarifvertrag („Tarifpluralität“).

### *Gründe:*

Der Zehnte Senat schließt sich der Auffassung an, § 4 Abs. 1 Satz 1 TVG gelte auch dann uneingeschränkt, wenn in einem Betrieb kraft Tarifbindung des Arbeitgebers nach § 3 Abs. 1 TVG auf mehrere Arbeitsverhältnisse derselben Art verschiedene Tarifverträge zur Anwendung kommen. Das Tarifvertragsgesetz ordnet in § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 die unmittelbare und zwingende Wirkung der Normen eines Tarifvertrags im Arbeitsverhältnis beiderseits Tarifgebundener an. Es besteht kein hinreichender Grund, die damit im Gesetz angelegte Möglichkeit auszuschließen, dass für verschiedene Arbeitnehmer im Betrieb unterschiedliche Tarifverträge gelten. Insbesondere enthält das Tarifvertragsgesetz keinen insoweit vorgehenden allgemeinen Grundsatz der Tarifeinheit. Die durch beiderseitige Verbandsmitgliedschaft oder durch Verbandsmitgliedschaft und eigenen Abschluss des Tarifvertrags legitimierte Geltung der Tarifnormen darf nicht entgegen der eindeutigen gesetzlichen Regelung aufgehoben werden. Angesichts der vom Vierten Senat im Beschluss vom 27. Januar 2010 (- 4 AZR 537/08 (A) -) ausführlich und überzeugend dargelegten Begründung sieht der Zehnte Senat von einer weiteren Begründung ab.<sup>2</sup>

## III. Die Reaktion des BDA und des DGB

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) fürchten als Folge dieser richterrechtlich entstandenen Arbeitsrechtslage eine Zersplitterung des Tarifvertragssystems, eine Spaltung der Belegschaften und eine Vervielfachung kollektiver Konflikte. Sie fordern eine Korrektur der Rechtslage durch einen Gesetzgebungsakt. Die Interessenkonflikte sollen am Ort der Vertretung des Volkes geordnet werden: im Parlament. In einer gemeinsamen Erklärung „Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern – Tarifeinheit gesetzlich regeln“ stellen sie u.a. diese Positionen dar:



„BDA und DGB wollen die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie sichern und schlagen deshalb gemeinsam vor, den Grundsatz der Tarifeinheit gesetzlich zu regeln (...). Die Verantwortungspartnerschaft der Tarifpartner erfordert, die Gesamtheit der Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen der Betriebe zu berücksichtigen. Die Interessen der Gesamtbelegschaften dürfen nicht von Einzelinteressen verdrängt werden. Tarif- und Betriebspartnerschaft kann nur funktionieren, wenn sie von dem gemeinsamen Willen zur Regelung der Arbeitsbedingungen getragen ist. (...) Das Bundesarbeitsgericht hat in der bisherigen Rechtsprechung den Grundsatz der Tarifeinheit und die Nichtanwendbarkeit nachrangiger Tarifverträge zu Recht damit begründet, dass nur so eine ordnungsgemäße Tarifierstellung sichergestellt und Abgrenzungsprobleme zwischen unterschiedlichen betrieblichen Tarifnormen vermieden werden. Darüber hinaus dient die Tarifeinheit einer wichtigen Funktion der Koalitionsfreiheit und des Tarifvertragssystems, nämlich die Arbeitsbeziehungen zu befrieden.“

BDA und DGB schlagen vor, im bestehenden Tarifvertragsgesetz den Grundsatz der Tarifeinheit im Betrieb wie folgt gesetzlich zu normieren:

Überschneiden sich in einem Betrieb die Geltungsbereiche mehrerer Tarifverträge, die von unterschiedlichen Gewerkschaften geschlossen werden (konkurrierende Tarifverträge/Tarifpluralität), so ist nur der Tarifvertrag anwendbar, an den die Mehrzahl der Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb gebunden ist. Maßgeblich ist bei solchen sich überschneidenden Tarifverträgen folglich, welche der konkurrierenden Gewerkschaften im Betrieb mehr Mitglieder hat (Grundsatz der Repräsentativität). Treffen demnach z.B. zwei Entgelt-Tarifverträge zusammen, die das Entgelt zumindest teilweise gleicher Arbeitnehmergruppen regeln, gilt im Betrieb der Tarifvertrag, an den die größere Anzahl von Gewerkschaftsmitgliedern gebunden ist.

Für die Laufzeit des nach diesem Grundsatz im Betrieb anwendbaren Tarifvertrages gilt – ebenfalls wie bisher – die Friedenspflicht. Diese wird durch die gesetzliche Regelung auch auf konkurrierende Tarifverträge erstreckt, die nach der vorstehenden Regelung nicht zur Geltung kommen könnten. Die Friedenspflicht gilt damit während der Laufzeit des vorrangigen Tarifvertrages auch gegenüber anderen Gewerkschaften. (...)“

#### IV. Reaktionen der Politik

Die politischen Parteien, die Fraktionen im Deutschen Bundestag und die Bundesregierung haben auf die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts mit einigen Unterschieden kritisch reagiert. Eine Ausnahme sind die Partei und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Sie haben zur BAG-Entscheidung keine Erklärungen abgegeben.

*Der Parlamentskreis Mittelstand der CDU/CSU-Bundestagsfraktion* äußerte die Sorge, dass Unternehmen nun durch Streiks mehrerer kleinerer Gewerkschaften über einen längeren Zeitraum lahm gelegt werden könnten und erklärte, die Wiederherstellung und Absicherung des Grundsatzes „Ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ läge im Interesse von Politik und Tarifpartnern.<sup>3</sup> Die CSU sieht große Gefahren für die Betriebe und die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie in Deutschland und beklagt eine eklatante Schwächung der Friedenspflicht. Es drohe eine deutliche Zunahme von Streiks mit negativen Konsequenzen für die Produktionssicherheit der Betriebe. Bei Geltung mehrerer Tarifverträge in einem Betrieb drohe eine Spaltung der Belegschaften. Eine partnerschaftliche Tarifpolitik zum Nutzen der gesamten Belegschaft werde erschwert. Die CSU sieht deshalb „dringenden gesetzlichen Handlungsbedarf“.<sup>4</sup>

Aus der *FDP-Fraktion* verlautete: „Wir müssen verhindern, dass unser Land durch sachlich nicht gerechtfertigte Dauerstreiks unnötig Schaden nimmt. Das ist Gift für die Volkswirtschaft und den Betriebsfrieden. Damit ist auch den Beschäftigten nicht gedient.“ Der Gesetzgeber müsse handeln und Rechtssicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber schaffen. Deutschland sei auf ein funktionierendes Tarifsysteem angewiesen. Die FDP will „genau darauf achten, dass ein fairer Wettbewerb zwischen den Gewerkschaften gewährleistet ist“ und betont, dass das Grundrecht der Koalitionsfreiheit für alle Gewerkschaften gilt.<sup>5</sup>

Die *SPD* nannte die Entscheidung einen „Schlag ins Kontor der Sozialpartnerschaft“. Das Ende der Tarifeinheit führe die Ellbogengesellschaft in die Betriebe und Unternehmen. Einerseits werde zweifelhaften „Pseudogewerkschaften“ der Weg zu Dumpingtarifverträgen weiter erleichtert und auf der anderen Seite werden Einzelgewerkschaften von spezialisierten Berufsgruppen das Beste nur für sich herausholen. Mit einem Flickenteppich unterschiedlicher Tarifverträge drohe die Spaltung von Belegschaften. Die SPD fordert eine „klare gesetzliche Festschreibung der Tarifeinheit“ und unterstützt ausdrücklich die Initiative des DGB und der BDA für ein neues Gesetz.<sup>6</sup> Die Fraktion der SPD erklärte, dass die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts erhebliche Probleme schaffe. Sie beklagt, dass der Konkurrenzdruck unter Arbeitnehmern verschärft und einer Entsolidarisierung unter Arbeitnehmern Vorschub geleistet wird. Auch sie unterstützt den DGB und die BDA.<sup>7</sup>

Für die Partei *DIE LINKE* erklärte der Vorsitzende: „Das Bundesarbeitsgericht hat einen Grundpfeiler des deutschen Tarifrechts gekippt. Die Politik muss jetzt umgehend reagieren und die Gesetzeslücke schließen.“ Es dürfe nicht sein, dass etwa „so genannte Christliche Gewerkschaften Gefälligkeitstarifverträge für ein paar Wenige abschließen und der ganze Betrieb darunter leiden muss.“ In der Presseerklärung wird dann das Bundesarbeitsgericht mit dem Bundessozialgericht verwechselt und abschließend erklärt, dass die Bundesregierung „gut beraten“ sei, wenn sie sich den DGB-Vorschlag zu eigen mache; anderenfalls würde sie „zum Drahtzieher der Lohndrücker und Belegschaftsspalter“.<sup>8</sup> In einer Pressemitteilung vor der Verkündung der BAG-Entscheidung hatte der Vorsitzende zu Tarifvereinbarungen erklärt: „Da schließen so genannte christliche Gewerkschaften mit Unternehmen Tarifverträge ab, die deutlich niedrigere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen vorsehen als vergleichbare Vereinbarungen der DGB-Gewerkschaften. Die so genannten christlichen Gewerkschaften sind also weder christlich noch sind sie überhaupt Gewerkschaften, weil sie nicht die Interessen der Beschäftigten sondern der Unternehmen vertreten.“ Der Bundesgeschäftsführer verwies auf die Praxis: „Wir hatten einen ähnlichen Fall mit der so genannten Gewerkschaft der Brief- und Zustelldienste. Die wurde mit dem Geld von Dumpingfirmen gegründet und hatte nur einen Zweck: Dumpinglöhne durchzudrücken. Das wurde von einem Gericht im Nachhinein festgestellt. Wenn jetzt das Bundesarbeitsgericht versucht, den Grundsatz der Tarifeinheit auszuhebeln, macht es sich zum Handlanger der Lohndrücker.“<sup>9</sup>

Die *Bundesregierung* hat auf die Entscheidung des BAG zunächst zurückhaltend reagiert. Vor der Verkündung der Entscheidung hatte die Bundeskanzlerin

in einer Rede auf dem DGB-Bundeskongress Mai 2010 in Berlin erklärt: „Sie können also auch darauf setzen, dass wir die Frage der Tarifeinheit hoch werten und wir uns die Rechtsprechung dazu natürlich genau anschauen werden.“ Im Juni – also nach der Entscheidung – wurde dann auf einer Regierungspressekonferenz vom Sprecher des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gesagt: „... es geht um die Tarifautonomie und auch um das Institut der Koalitionsfreiheit. Es ist also ein komplexes Vorhaben, wenn man sich überlegen möchte, ob und gegebenenfalls an welcher Stelle gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Das wird eingehend geprüft. In diese Prüfung wird allerdings auch der Vorschlag, den BDA und DGB vorgelegt haben, mit einbezogen.“<sup>10</sup> Eine Woche später erklärte dann die Bundesarbeitsministerin, es dürfe nicht zu einer Situation kommen, in der etwa durch permanente Streiks Unternehmen lahm gelegt und wichtige Güter nicht mehr produziert werden könnten. Der Wille zu einer Gesetzesänderung – wie von Arbeitgeberverbänden und Deutschem Gewerkschaftsbund gefordert – sei vorhanden. Es gelte nun aber, die Sicherung des sozialen Friedens durch die Tarifeinheit mit dem im Grundgesetz verankerten Recht der Koalitionsfreiheit in Einklang zu bringen. Angesichts der komplizierten Rechtslage müsse handwerklich äußerst sorgfältig vorgegangen werden. Die Verfassungsressorts – Innen- und Justizministerium – sind um eine Prüfung gebeten worden. Zu klären ist auch die Frage einer Grundgesetzänderung.<sup>11</sup>

## V. Kommentar

Die Entscheidung der Richter des Bundesarbeitsgerichts bringt die Politik in Schwierigkeiten. Einerseits ist es offensichtlich, dass die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland unbeschadet vieler sozialer Ungereimtheiten und Ungerechtigkeiten eine wirtschaftlich erfolgreiche Geschichte war. Die positive Entwicklung ist wesentlich ein Verdienst der Tarifpartner und auch eine Folge des Gebotes der Tarifeinheit. Andererseits war der Grundsatz der Tarifeinheit verfassungsrechtlich problematisch. Die DGB-Gewerkschaften – deren Verträge ja vielfach „zum Zuge“ kamen – hatten einen verfassungsrechtlich bedenklichen Machtvorteil gegenüber anderen (kleinen) Gewerkschaften. Sie verteidigen nun diese Praxis gemeinsam mit dem BDA. Beide hatten angesichts des erwarteten und befürchteten Wegfalls des Gebotes der Tarifeinheit bereits Wochen vor der Entscheidungsverkündung einen Vorschlag zur Änderung des Tarifvertragsgesetzes erarbeitet, der Unübersichtlichkeiten in der Tariflandschaft und Unkalkulierbarkeiten der Streikmöglichkeiten vermeiden soll. Kleinere Gewerkschaften sprechen verständlicherweise von einem „Angriff des Tarifkartells“ und einer „unheiligen Allianz“ von DGB und BDA und warnen vor einer Beeinträchtigung der grundgesetzlich festgeschriebenen Koalitionsfreiheit.

Wie soll die Politik darauf reagieren? Sie ist einerseits für rechtliche Rahmenbedingungen des hohen Gutes „sozialer Frieden“ verantwortlich und darf Warnungen vor Lohndumping, Spaltungen der Arbeitnehmerschaft und Betriebsstörungen durch Streiks einflussreicher kleiner Gruppen in einem berufs-egoistischen Verbandswesen nicht ignorieren. Andererseits muss die Koalitions-

freiheit beachtet werden. Wenn die befürchteten Entwicklungen vermieden werden sollen, muss wahrscheinlich durch eine gesetzliche Regelung (Tarifvertragsgesetz) klargestellt werden, welcher Tarifvertrag im Unternehmen Geltung hat und wie weit die Friedenspflicht reicht. Bei anderen Lösungen könnte es zu einer Praxis kommen, die aus dem vielfältigen Einsatz von Leiharbeitskräften bekannt ist; hier werden ja unterschiedliche Löhne bei gleicher Arbeit gezahlt. Es könnte sein, dass kleine Gruppen mit zentralen Funktionen per Streik ihre Interessen durchsetzen. Es könnte – und das würde in das wirtschaftliche Gesamtbild passen – eine Situation entstehen, in der Egoismen und Verantwortungslosigkeiten zunehmen. Der Lohn – der „Preis der Arbeit“ – und mit ihm der Arbeitnehmer könnte und mehr und mehr zu einem Spielball auf dem Spielfeld unüberschaubarer Märkte mit hohen Flexibilitätsforderungen werden. Sicher ist das alles aber nicht. Wie groß ist denn der Einfluss kleinerer Gewerkschaften tatsächlich? Sind denn das Aushandeln und die Anwendung unterschiedlicher Tarifverträge für Arbeitgeber wirklich so kompliziert?

Die zentrale Frage ist, ob eine gesetzliche Festschreibung der Tarifeinheit und eine Ausdehnung der Friedenspflicht im Tarifvertragsgesetz mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar ist. Die Koalitionsfreiheit der Gewerkschaften wird ja durch den Grundsatz der Tarifeinheit eingeschränkt – und zwar erheblich. Eine solche massive Einschränkung eines Grundrechts setzt massive Gründe voraus: Gründe mit Verfassungsrang. Kann Art. 9 Abs. 3 GG zum Schutz von Gemeinwohlbelangen eingeschränkt werden? Ist die Tarifeinheit ein „Belang“ des Gemeinwohls? Und auch diese Frage ist zu diskutieren: Welche Gründe kann es für Gewerkschaften, Sozialdemokraten und Linke und vielleicht auch für bürgerliche Parteien und Liberale geben, einer gesetzlich verankerten „Ausdehnung der Friedenspflicht“ zuzustimmen? Faktisch handelt es sich dabei doch um ein gesetzliches Streikverbot. Es wäre das erste Streikverbot in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland – und künftig könnten die Gründe für Streiks auch in dieser res publica zunehmen.

## Anmerkungen

- 1 Pressemitteilung 9/10 vom 27. 1. 2010
- 2 Beschluss 10 AS 3/10 vom 23. 6. 2010
- 3 Mitteilung Parlamentskreis Mittelstand der CDU/CSU-Bundestagsfraktion 30. Juni 2010
- 4 Bayernkurier Nr. 26 vom 3. Juli 2010
- 5 Erklärung des stellv. Vors. und sozialpolitischen Sprechers der FDP-Bundestagsfraktion
- 6 Pressemitteilung 1378/10 vom 23. Juni 2010
- 7 Pressemitteilung 875 vom 23.06.10
- 8 Pressemitteilung vom 23.06.10
- 9 Pressemitteilung vom 4. Juni 2010
- 10 Mitschrift Regierungspressekonferenz vom 23. Juni 2010 (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung).
- 11 Bericht Reuters vom 28. Juni 2010

# Planspiel Kommunalpolitik

## Soziales Handeln und Kommunalpolitik verstehen durch Planspiele

*Christian K. Tischner*



Christian K. Tischner

**Zusammenfassung:** Das Planspiel Kommunalpolitik ist eine handlungsorientierte Methode und versteht sich als Blaupause, bei der komplexe kommunalpolitische oder soziologische Funktionszusammenhänge möglichst realitätsnah simuliert werden. Der konkrete Fall ergibt sich aus aktuellen Fragestellungen einer Kommune, hier der Stadt Greiz im Vogtland. Anliegen des Planspiels ist es, die eigenständige Auseinandersetzung mit Politik zu fördern und zur politischen Meinungsbildung zu befähigen, ohne die Schüler im Standpunkt wesentlich zu beeinflussen. Die Institutionen und Strukturen der Kommunalpolitik sowie Bedingungen und Strategien erfolgreichen sozialen Handelns sollen erfahren und zum Gegenstand anschließender Reflexion werden. Dieses Planspiel kann als Blaupause für die Entwicklung weiterer Planspiele zur Kommunalpolitik dienen. Hierzu sollen die Anmerkungen am Rand dieses Beitrages eine erste Hilfe geben. Im Punkt 7 werden weitere Hinweise zur Konstruktion kommunalpolitischer Planspiele folgen.

## 1. Kommunalpolitik und soziales Handeln

Grundmerkmal des menschlichen und politischen Lebens ist das soziale Handeln. Max Weber geht bei der Analyse des sozialen Handelns vom Verhalten aus. Unter sozialem Handeln versteht er ein Handeln, das auf das Verhalten anderer bezogen ist und sich daran in seinem Ablauf orientiert (Weber 1990 [1921]: 41.). Gerade in der Politik ist für erfolgreiche Interaktion eine Berechenbarkeit des sozialen Handelns konstituierend. Diese resultiert mit hoher Wahrscheinlichkeit daraus, dass das Verhalten des Rollenträgers konform geht mit den Erwartungen, die an ihn gestellt werden. Es stellt sich die Frage: woher weiß ein Mensch, wie er in einer Rolle agieren und handeln soll? Die konventionelle (traditionelle) Rollentheorie setzte voraus, dass vorgegebene gesellschaftliche Normen angenommen werden. Angesichts der u.a. von Lothar Krappmann geübten Kritik an der traditionellen Rollentheorie hat sich seit Anfang der 70er Jahre die interaktionistische Rollentheorie zur Erklärung der Übernahme von sozialen Rollen durchgesetzt. Diese geht nicht davon aus, dass vorgegebene Normen gelernt werden, sondern dass Menschen durch Interaktion und somit auch Kommunikation die Normen, die sie zur Ausgestaltung ihrer Rolle benötigen, lernen.

Planspiele helfen gesellschaftliche Zusammenhänge zu verstehen

Kaum eine andere Unterrichtsmethode macht diese Zusammenhänge den Lernenden besser erfahrbar als das Planspiel. Gleichzeitig werden Qualifikationen trainiert, die Rollenhandeln erst ermöglichen. Hierzu zählen Fähigkeiten wie Rollendistanz, Empathie, Ambiguitätstoleranz und Identitätsdarstellung (Krappmann 1971: 133ff.). Weitere wichtige Beiträge zur Erklärung der menschlichen Kommunikation haben mit ihren Forschungen Paul Watzlawick und Schulz von Thun geliefert (Watzlawick u.a. 2007 [1969]/Schulz von Thun 2006 [1998]).

Im vorliegenden Planspiel werden die beschriebenen soziologischen Zusammenhänge mit dem Lernfeld Kommunalpolitik modellhaft verbunden. Kommunen bilden die kleinste Einheit in unserem politischen System und besitzen doch elementare Bedeutung für unser Leben. Die kommunalen Institutionen, Akteure und Handlungsabläufe stehen in weiten Teilen exemplarisch für politische Entscheidungsprozesse. Zudem bietet die Kommunalpolitik die Möglichkeit, Themen aus dem unmittelbaren Interessenkreis junger Menschen aufzugreifen, um so die Beschäftigung mit politischen Inhalten zu verstärken und die unmittelbare Bedeutsamkeit von politischen Entscheidungen zu unterstreichen.

## 2. Ziele und Intentionen

Planspiele fördern die Entwicklung von Demokratie-Kompetenzen

Im Ergebnis der Unterrichtseinheit sollen die Schüler in der Lage sein, fundiert ihren Standpunkt bezüglich der Entscheidungsfrage, ob ein Theaterneubau in Greiz erforderlich ist, zu vertreten. So können sie die Kompetenzen kommunalpolitischer Akteure beurteilen und sind fähig, Interaktionsmuster im Hinblick auf erfolgreiches soziales Handeln zu reflektieren und zu bewerten. Sie erkennen, dass Demokratie das Engagement eines jeden Einzelnen benötigt und trainieren dementsprechende Demokratie-Kompetenzen (Reinhardt 2005: 21ff.).

Im Planspiel erwerben die Schüler Wissen hinsichtlich der Aufgaben und Einflussmöglichkeiten kommunalpolitischer Institutionen. Sie beantworten exemplarisch die spezifischen Fragen, die im Vorfeld großer kommunaler Investitionen geklärt werden müssen und erfahren aktuelle Herausforderungen deutscher Kommunen. Im Verlauf des Planspiels erhalten die Lernenden Kenntnis über die Rollen- und Kommunikationstheorie und überprüfen diese am Fall. Im Zuge des Beobachtens und Analysierens von Interaktionsprozessen schlussfolgern sie, wie erfolgreiches Handeln im Alltag möglich ist.

Im hier vorgestellten Planspiel trainieren die Schüler elementare Lern- und Arbeitstechniken. Durch die Anwendung verschiedenster Mikromethoden (Verfahren) lernen die Schüler Informationen aufzuarbeiten, zu verarbeiten und Erkenntnisse zu präsentieren. Die Lerngruppe erwirbt zudem die Fähigkeit, mit Methoden wie dem Planspiel oder der Beobachtung politische Fragen und Problemstellungen selbstständig zu verfolgen.

Durch die Übernahme politischer Rollen lernen die Schüler ihre eigene Stellung als Staatsbürger zu bestimmen und auf der Grundlage ihrer Interaktionen im Spiel eigene Handlungsspielräume in politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zu erörtern. Sie üben demokratische Fähigkeiten wie

das Austragen von Konflikten, das Erkennen von Interessenlagen, die Situationsanalyse, das Definieren von Problemen, die Soll-Ist-Analyse sowie das Formulieren und Begründen eigener Standpunkte.

Das Planspiel vergrößert und optimiert die Bereitschaft der Teilnehmer, konstruktiv und regelgebunden im Team zu arbeiten. Es trainiert die Entscheidungs- und Konfliktfähigkeit sowie die Bereitschaft, in Alternativen zu denken und in verschiedenen Gruppen mitzuarbeiten. Die Schüler erkennen die Bedingtheit des sozialen Handelns und üben elementare Gesprächs- bzw. Kooperationstechniken.

### 3. Konzeption des Planspiels Kommunalpolitik

Es ist Anliegen des hier beschriebenen Planspiels, ein Grundgerüst (eine Blaupause) für weitere kommunalpolitische Planspiele zu liefern. Allerdings sind im Sinne der Schüler-, Problem- und Handlungsorientierung Anpassungen und Aktualisierungen unumgänglich (vgl. Abschnitt 7).

Im Mittelpunkt steht ein konkreter Fall aus der Erfahrungswelt der Schüler

Da das Interesse der Schülerinnen und Schüler gerade dann am größten ist, wenn der Lerngegenstand einen Bezug zu ihrer eigenen Gegenwart beinhaltet, soll im Planspiel Kommunalpolitik eine von den Lernenden stark beachtete kommunalpolitische Diskussion den Ausgangspunkt bilden. Gegenwartsbezogene Diskussionen ermöglichen nicht nur die Analyse von Kommunikations- und Interaktionsprozessen, sondern politisches Lernen. In mehreren Spielzügen suchen die Lernenden eine Lösung für das anstehende Problem und simulieren den jeweils üblichen Weg der parlamentarischen Entscheidungsfindung, d.h. die Anzahl der Spielzüge (Spielphasen) und ihre Abfolge entsprechen dem jeweiligen Parlamentsprozedere.

Entsprechend der örtlichen Gegebenheiten werden der Lerngruppe Rollen von kommunalpolitischen Akteuren (Bürgermeister, Fraktionen, Bürgerinitiative) übertragen. Zur Analyse und Reflexion von Interaktionsprozessen und Rollenhandeln sollen mind. zwei Schüler in der Rolle von Soziologen das Planspiel beobachten. Zwei weitere Schüler schlüpfen in die Rolle der Lokalzeitung und dokumentieren die einzelnen Spielphasen. Die Rolle der „Kommunalverwaltung“ kann die Lehrkraft übernehmen. So besteht die Möglichkeit, bei verfahrenstechnischen bzw. spielorganisatorischen Fragen Hinweise problemlos einfließen zu lassen.

Hinsichtlich des Zeitbedarfs muss beachtet werden, dass je nach Phasierung und Komplexität des Problems mindestens vier Stunden (Vorbereitung, Spiel, Auswertung) und maximal 8 bis 9 Unterrichtsstunden geplant werden sollten.

Als Raum für das Planspiel Kommunalpolitik reicht das Klassenzimmer aus. Vielleicht ergibt sich die Möglichkeit, am Originalplatz der Kommunalpolitik (z.B. Ratssaal) das Planspiel phasenweise durchzuführen. Durch Namensschilder für die einzelnen Spielgruppen wird die Orientierung erleichtert.

## 4. Ausgangssituation und Spielgruppen

Spielgruppen und Entscheidungsfrage orientieren sich an der Realität vor Ort

Die Ausgangssituation für das hier beschriebene Planspiel orientiert sich an Gegebenheiten in der ostthüringer Kreisstadt Greiz. Sie stehen exemplarisch für einen realen kommunalpolitischen Entscheidungsprozess und können je nach Interessenlage und Verständnisniveau der Schüler auf andere kommunale Prozesse angepasst werden. Die Spielgruppen sind im folgendem *kursiv* gedruckt.

Der Fall: Zum Neubau eines Theater- und Veranstaltungshauses hatte die Stadt Greiz einen Wettbewerb ausgelobt. Das Siegermodell wurde gekürt, nun gilt es dieses zu realisieren.

Bevor der Bau des neuen Theater- und Veranstaltungshauses aber tatsächlich beginnen kann, muss die Stadt Greiz (Verwaltung und Stadtrat) noch einige vorbereitende Beschlüsse und Entscheidungen – vor allem bezüglich der zukünftigen Finanzierung und Betreuung – herbeiführen.

Im Stadtrat Greiz gibt es momentan vier Fraktionen: die *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*, die *Christlich Demokratische Union (CDU)*, die *Linkspartei (LINKE.)* und die *Interessengemeinschaft für Wirtschaft und Arbeit (IWA)* – eine Abspaltung der CDU nach parteiinternen Streitigkeiten. Die Diskussion über das Neubauprojekt ist vielstimmig, wobei sich eine zustimmende Tendenz bei weiten Kreisen der politischen Mandatsträger erkennen lässt. Der Bürgermeister der Stadt Greiz, Herr Grüner, treibt als Initiator das Bauprojekt mit seiner Partei, der SPD, voran. Seine Beigeordnete unterstützt ihn dabei. Die Sozialdemokraten haben keine absolute Mehrheit an Sitzen im Stadtparlament und sind auf die Unterstützung anderer Parteien angewiesen.

Neben den vier Stadtratsparteien beschäftigt sich die *Interessengemeinschaft Greizer Neustadt* mit dem Neubauvorhaben. Sie macht sich stark für eine Wiederbelebung der Neustadt im kulturellen und wohnlichen Sinn. Alle Vorgänge um den Neubau eines „Theater- und Veranstaltungshauses“ werden kritisch von der *Lokalredaktion der Ostthüringer Zeitung (OTZ)*, die der WAZ-Gruppe angehört, beobachtet, kommentiert und publiziert. *Soziologen der Universität Jena* untersuchen zeitgleich die Interaktions- und Kommunikationsprozesse der Kommunalpolitiker. Die Aufträge dieser Beobachtergruppe können bei einer kleinen Lerngruppe auch durch die IG-Neustadt übernommen werden.

## 5. Durchführung

Die im Folgenden beschriebenen Phasen müssen je nach Charakter, Länge und Dynamik des Spiels umgesetzt und gehandhabt werden. Über die Benennung der einzelnen Phasen gibt es zudem in der didaktischen Literatur unterschiedliche Auffassungen (vgl. Hilbert Meyer oder Peter Massing). Im Grunde unterscheiden aber alle Autoren in Vorbereitungs-, Spiel- und Auswertungsphase.

Die über den „Didaktischen Koffer“ unter der Internetadresse <http://www.zsb.uni-halle.de/didaktischer-koffer/> abrufbaren Rollenkarten, Arbeitsmaterialien und Dokumente strukturieren und systematisieren den Spielverlauf. Sie sind in der folgenden Beschreibung des Spielverlaufes *kursiv* gedruckt.

– Fraktionen erarbeiten sich einen Standpunkt



## 5.1 Vorbereitungsphase

### a) Spieleinführung:

In dieser ersten Phase geht es darum, den Schülern die Methode des Planspiels vorzustellen. Dabei ist darauf zu achten, dass mitgeteilt wird, was ein Planspiel ist, worum es geht, was das Ziel ist (d.h., was es zu entscheiden gilt), welche Rollen bzw. Gruppen nötig sind, was die wichtigsten Aufgaben sind, wie das Spiel abläuft und worin der Zusammenhang zwischen Planspiel und Unterrichtseinheit liegt. Um Betroffenheit, Motivation und Identifikation bei den Schülern zu wecken, ist es wichtig, dass das behandelte kommunalpolitische Problem von den Schülern auch als ein solches erkannt und verstanden wird. Hierfür dient der Flyer „M1: Nix los in Greiz!“.

- Vorstellen der Methode
- Hervorrufen von Betroffenheit

### b) Informationsphase:

Anschließend machen sich die Mitglieder der Gruppen mit der Ausgangssituation vertraut. Im vorliegenden Planspiel wird auf ein „M2: Interview mit dem Greizer Bürgermeister“ zurückgegriffen. Ist die Problematisierung erfolgt und den Schülern die Ausgangssituation präsent, werden die Rollen der Akteure besetzt. „Rollenkarten für jede Spielgruppe (RK)“ bieten den Schülern Hinweise für die Ausgestaltung ihrer Rolle und die einzelnen Spielphasen. Zum besseren Verständnis des Spielverlaufes und der Benennung der Beobachtungsschwerpunkte findet eine kurze kommunalpolitische Weiterbildung statt. Die Materialien „M3/4: Kleines Imal der Kommunalpolitik“ geben einen Überblick über Institutionen und Entscheidungswege.

- Konfrontation mit der Entscheidungssituation
- Rolleneinteilung
- Information über Institutionen und Rahmenbedingungen

## 5.2 Spielphase

### a) 1. Meinungs- und Willensbildungsphase:

Die 1. Fraktionssitzung dient der Erarbeitung von Argumenten, die die Standpunkte der jeweiligen Fraktion bezüglich des Theaterneubaues unterstützen sollen. Wichtig ist, dass den Spielteilnehmern vor Beginn der ersten Interaktionsphase ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um die Rolleninformationen zu besprechen, die „Materialsammlung I (MSI)“ (Situationsanalyse und Machbarkeitsstudie) zu sichten und ihre ersten Spielzüge zu planen. Sollte sich abzeichnen, dass die Schülerinnen und Schüler zur ersten Bearbeitung des Materials mehr Zeit als eingeplant benötigen, ist es sinnvoll, mehr Unterrichtszeit zur Verfügung zu stellen. Auch in der realen Kommunalpolitik müssen häufig Termine verschoben werden, da sich vorausgehende Beratungen hinziehen.

- Fraktionen erarbeiten sich einen Standpunkt
- Stadtrat trifft Grundsatzentscheidung und entscheidet über Ausschussbesetzung
- Ausschüsse beraten über vorgegebene (Detail-) Fachfragen

## b) 1. Interaktionsphase:

- Präsentation der grundsätzlichen Positionen in einer Bürgerversammlung

Diese erste Interaktionsphase wird dadurch eröffnet, dass die Interessengemeinschaft Neustadt die Fraktionsvorsitzenden und den Bürgermeister zu einer Podiumsdiskussion mit dem Material „M7: *Bürgerversammlung*“ einlädt. In dieser „öffentlichen Versammlung“, moderiert von der Interessengemeinschaft, werden Argumente präsentiert, sodass alle Beteiligten einen ersten begründeten Überblick über die Standpunkte der anderen Parteien bekommen. Die OTZ-Gruppe dokumentiert journalistisch das Spielgeschehen und die Soziologen beobachten im Hinblick auf soziales Handeln.

## c) 2. Meinungs- und Willensbildungsphase:

- Fraktionen benennen Vertreter für Fachausschüsse
- Fraktionen arbeiten arbeitsteilig an fachlichen Detailfragen

Wegen der großen Fülle an Informationen zum Stadthallenneubau, die die Schüler bearbeiten und diskutieren müssen, findet eine 2. Fraktionssitzung (Meinungs- und Willensbildungsphase) statt. In dieser Sitzung wird „M10: *Ladung 1. Stadtratssitzung*“ bearbeitet. Es sollen eine Position zu dem „M8: *Antrag der IWA – Fraktion*“ gefunden und die Ausschussmitglieder von den Fraktionen mittels „M9: *Beschlussvorlage zur Ausschussbesetzung*“ bestimmt werden. Im Anschluss daran arbeitet sich jeder Fraktionsvertreter in die „Materialsammlung II (MSII)“ seines Ausschusses ein. Zur Orientierung, welche spezifischen Fragestellungen in dem jeweiligen Ausschuss diskutiert werden sollen, erhalten die Lernenden das Material „M11: *Ergebnisprotokoll Fraktionen/Ausschusssitzungen*“ zur Beratung spezifischer Fragestellungen. Der Vorbereitung auf die Ausschusssitzung sollte genügend Zeit eingeräumt werden, da das Material zum einen umfangreich ist und zum anderen unter den Fraktionsmitgliedern einige Abstimmungen vorgenommen werden müssen.

## d) 2. Interaktionsphase:

In der anschließenden 1. Lesung im Stadtrat (geleitet durch den Bürgermeister) wird die Grundentscheidung über „Neubau“ oder „Stopp des Bauvorhabens“ getroffen. Dies ist nötig, damit die weiteren Beratungen nicht umsonst stattfinden. Deshalb sind die Vorgaben in den Rollenkarten so eng, dass sich die Mehrheit des Stadtrates für den Neubau entscheiden wird. Um die Detailfragen zu klären und zu beraten, beantragt der Bürgermeister „zur Klärung der Sachfragen“ die Ausschüsse anzurufen. Für die Beratung im Stadtrat wird das Klassenzimmer entsprechend eines Plenums eingerichtet.

Anschließend setzt sich die Interaktionsphase im Rahmen der Ausschusssitzungen fort. Als Grundlage für die Diskussionen und Beratungen der nicht öffentlich tagenden Ausschüsse dienen die Vorarbeiten aus den Fraktionssitzungen, welche sich auf „M11: *Ergebnisprotokoll Fraktionen/Ausschusssitzungen*“ finden. Geleitet werden der Bau- und Finanzausschuss (BFA) vom Bürgermeister und der Kultur- und Sozialausschuss (KSA) von seinem Beigeordneten. Die Tagesordnungspunkte (Fachfragen), die in den Ausschüssen diskutiert werden, sind an den in der Realität diskutierten Problemen des Theaterneubaus orientiert.

### e) 3. Meinungs- und Willensbildungsphase:

In der 3. Fraktionssitzung werden entsprechend „M13: *Einladung zur 2. Stadtratssitzung*“ die Ergebnisse der Ausschussberatungen zu einem einheitlichen Antrag innerhalb der Fraktionen zusammengefasst. Das Material „M12: *Sammelantrag der Fraktionen*“ strukturiert dabei die Beratung und Entscheidungsfindung. Zudem entwickeln bzw. überdenken die Fraktionsmitglieder ihre Strategie für die bevorstehende Stadtratssitzung und überlegen mögliche Kompromisse.

- Fraktionen fassen ihre Erkenntnisse aus den Ausschusssitzungen in einem Fraktionsantrag zusammen

### f) 3. Konferenz- und Entscheidungsphase:

In der abschließenden ‚Konferenz‘ (Stadtratssitzung) sollen die Positionen, Argumente und Lösungsvorschläge durch die jeweiligen (Gruppen-)Fraktionssprecher vorgetragen werden. In Folge dieser Statements kommt es zu einer durch den Bürgermeister oder Beigeordneten moderierten Diskussion im Stadtrat. Sind alle Argumente ausgetauscht, folgt eine Unterbrechung der Sitzung. Hier soll nun ein Kompromiss gesucht bzw. eine Mehrheit gefunden werden. „Die Aufnahme von Verbindungen mit anderen Spielgruppen, das Verhandeln mit ihnen, die Suche nach Bündnispartnern, die Rückkopplung zur eigenen Gruppe, die Überprüfung, die Modifizierung der Gruppenstrategie im Lichte der Verhandlungen“ (Massing 2004: 172.) dominieren diese Phase. Wie Peter Massing weiter betont, kann es nicht sein, dass man die Entscheidung offen lässt, es besteht „ein Zwang zur Entscheidung“. In der Realität kann sich die Politik auch nicht vor schwierigen Entscheidungen drücken, sie kann sie höchstens verzögern.

- Lösungsvorschläge und Standpunkte der Fraktionen zu Detailfragen werden im Stadtrat präsentiert
- Kompromiss- und Mehrheitsfindung
- Schlussabstimmung über die Detailfragen

Für die Auswertung des Spiels und somit für den Lerneffekt sind die Beobachter, die Presse-Gruppe und die Soziologen-Gruppe, unerlässlich. Die Lernenden, die nicht unmittelbar mitdebattieren, erhalten Beobachtungsaufträge (vgl.: „M: *Möglicher Ablaufplan eines Kolloquiums und Arbeitsaufträge*“). Diese beziehen sich u.a. auf die kommunikationswissenschaftlichen Theorien von Paul Watzlawick und Friedemann Schulz von Thun sowie die kommunalpolitischen Institutionen und Prozesse.

## 5.3 Reflexion

Die emotionale Auswertung (Distanzierungsphase) muss gleich im Anschluss an die Spielphase einsetzen. Eine inhaltliche Auswertung (Auswertungsphase) ist ebenfalls von elementarer Wichtigkeit. Hier entscheidet sich schließlich, ob durch das Planspiel brauchbare Kenntnisse, Erkenntnisse und Einsichten erworben wurden. Es kommt bei der Auswertung darauf an, jene Dinge zu besprechen und zu problematisieren, die die Schüler besonders interessant fanden, wo Fehler auftraten oder Missverständnisse entstanden.

- Distanzierung von der übernommenen Rolle

### a) Distanzieren:

Der Übergang von der Spielphase zur Reflexionsphase gehört zu den schwierigsten Momenten im Planspiel. Dieser Wechsel vom Handeln zum Denken soll

dadurch gelingen, dass man die Schüler nach ihren Gefühlen beim Spiel, d.h. in ihrer Rolle fragt. So können gute bzw. störende Eindrücke geäußert und eine Distanz zum Spielgeschehen erreicht werden.

### b) Theoretisieren:

- Bewusstmachen kommunalpolitischer Entscheidungsträger und -wege

Die inhaltliche Auswertung des Planspiels erfolgt in Form eines von der Lerngruppe maßgeblich zu gestaltenden Kolloquiums. Mit Hilfe der gesammelten Spielerfahrungen, den Mitschriften der Gruppen, des Spielleiters und der Beobachter versuchen die Beteiligten die Aktivitäten der Gruppen, die Beziehungen der Gruppen untereinander sowie die Bedeutsamkeit einzelner Spielzüge für (kommunal-)politisches Handeln zu verdeutlichen. Ein solches Vorgehen hat das Ziel, die *Aufgaben kommunalpolitischer Institutionen* (Bürgermeister, Fraktionen, Ausschüsse, Stadtrat, Presse, Bürgerinitiativen) und *politische Entscheidungswege* theoretisch zu erfassen. Ferner sind Auffälligkeiten im Kommunizieren und Interagieren in und zwischen den Gruppen zu benennen.

### c) Generalisieren des Spielgeschehens:

- Herausarbeitung allgemeiner gesellschaftlicher Strukturen und politischer Probleme
- Metareflexion über die Methode Planspiel

Schließlich ist den Lernenden der allgemeine Sinn- oder Sachzusammenhang des Unterrichtsgegenstandes zu verdeutlichen. Dieser besteht darin, dass der ausgewählte Fall (d.h. Neubau eines Theater- und Veranstaltungshauses) das Miteinander und Gegeneinander im politischen Bereich verdeutlicht, das wiederum zur kontinuierlichen Sicherung und Fortentwicklung der demokratischen Ordnung notwendig ist. Sobald die Schüler Rollen von kommunalpolitischen Akteuren übernehmen lernen sie Besonderheiten über den konkreten Fall kennen, der gleichzeitig Allgemeines enthält bzw. sichtbar werden lassen kann. Der Fall „verweist in seiner Individualität auf jene allgemeineren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Strukturen und politischen Probleme, die ihn ermöglichen“ (Reinhardt 2005: 123.). Er zeigt somit Typisches und macht Strukturen sichtbar. Die Lerngruppe durchlebt, wie eine (kommunal-) politische Entscheidung (Gesetz) zustande kommt, sie lernt unter Bezug auf zentrale politische Kategorien (Interessen, Macht, Recht, Werte, Ideologien) die Bedeutung kommunalpolitischer Akteure kennen und erfährt Maßstäbe erfolgreichen sozialen Handelns. Es werden so exemplarisch Grundregeln der politischen Interaktion sichtbar.

Nach der inhaltlichen Generalisierung ist in der Sekundarstufe II eine methodische Reflexion anzuraten. Neben der Benennung von Potenzialen und Schwächen des Planspiels müssen die Lernenden erkennen, dass sie „Verfahren demokratischer Willensbildung“ auf drei Ebenen trainiert haben: auf der Ebene des sozialen Umgangs (z.B. Rollenübernahme, Verfahren der Streitschlichtung), auf der Ebene öffentlicher Institutionen (z.B. Formen und Verfahren der politischen Entscheidungsfindung) und auf der Ebene der Sozialwissenschaft (z.B. Beobachtung, hermeneutische Textauslegung) (Grammes 2005: 97f.).

## 6. Erfahrungen und Hinweise

Die beschriebene Unterrichtseinheit wurde bisher viermal am Gymnasium Greiz durchgeführt: dreimal in Sozialkundekursen der Jahrgangsstufe 11 und einmal in einer 10. Klasse. Von Anbeginn der Unterrichtseinheit war stets eine hohe Aufmerksamkeit bei den Schülern zu verzeichnen. In den ersten beiden Stunden bestanden durchaus Unsicherheiten bezüglich der relativ freien Unterrichtsform. Von Stunde zu Stunde konnte ich aber ein Mehr an Sicherheit und Selbstständigkeit sowie Freude an der Arbeit beobachten.

Kooperation,  
Konzentration und  
Kreativität  
bestimmen den  
Lernprozess

Die große Selbsttätigkeit der Lernenden über weite Phasen des Planspiels führte allerdings nicht dazu, dass das Planspiel zu einem Selbstläufer und zur Entlastung der planerischen Tätigkeit der Lehrkraft führte – im Gegenteil. Materialien und Vorlagen für Planspiele in der politischen Bildung sind sehr selten zu finden. Möglicherweise liegt das daran, dass es bei richtigen Planspielen darum geht, einen realen Fall im Klassenzimmer mit den Schülern zu simulieren. In Schulbüchern finden sich gelegentlich Spielvorschläge wie: „Wir spielen heute Bundestag!“ oder „Was wird mit der Baulücke?“ Allerdings ist bei solchen Vorschlägen der Grad der Identifikation durch die Lernenden sehr klein und die Gefahr des bloßen Aktionismus vorprogrammiert.

Eine Schülerin der 10. Klasse fasste diesbezüglich das Planspiel mit den Worten zusammen, dass es „eine gute Möglichkeit war, der Politik etwas näher zu kommen. Man musste sich in bestimmte Rollen hinein versetzen und lernte den ungefähren Ablauf bei politischen Versammlungen kennen.“ Ein Schüler der 11. Jahrgangsstufe meinte: „Ich habe das Planspiel als sehr gelungenes Unterrichtsprojekt empfunden. Durch das bewusste Hineinversetzen in eine bestimmte Rolle konnte man nachvollziehen, wie die Entscheidungsfindung vor Ort abläuft und sie aus der Sicht der ‚Rolle‘ verstehen lernen.“

Eine Herausforderung bei der Planung und Durchführung der Unterrichtseinheit war es, fachwissenschaftliche Erkenntnisse (Theorien des sozialen Handelns, Strukturen der Kommunalpolitik) so in das Planspiel zu integrieren, dass es die offene und selbstbestimmte Form der gewählten Methode nicht zerstört. Die Steigerung der Sachkompetenz ist nach Erfahrungen aus dem Planspiel nur zu realisieren, wenn Phasen der Wissensvermittlung eingebaut sind. Es kommt dabei darauf an, das Planspiel nicht zu einem Frontalunterricht mit spielerischen Elementen werden zu lassen. Deshalb wurde die Informationsphase zu Spielbeginn als „kommunalpolitischer Crashkurs“ in das Planspiel eingebaut.

Planspiele  
motivieren! – Sie  
erleichtern das  
Lernen und  
Verstehen von  
Politik

Für den Erfolg des Planspiels waren die erstellten Rollenkarten und diesbezüglichen Rollenanweisungen von größter Bedeutung. Es zeigte sich, dass die relativ engen Vorgaben und Handlungsanweisungen das Spiel in weiten Teilen selbst vorantrieben. Die einzelnen Phasen, die jeweils zu bearbeitenden Materialien und die diesbezüglich in den Gruppen zu erstellenden Vorlagen (Produkte) griffen nahtlos ineinander und bauten aufeinander auf. Wie in der Politik folgte Reaktion auf Aktion.

In einem der drei Sozialkundekurse war zu Beginn des Planspiels (unmittelbar nach Schuljahresbeginn) eine spürbare Distanz der Lernenden untereinander zu beobachten. Die 16 Schülerinnen und Schüler dieses Kurses stammten aus

vier 10. Klassen. Die variierenden Gruppenzusammensetzungen in den einzelnen Spielphasen haben spürbar zur Verbesserung der Teamfähigkeit beigetragen. Die gesteigerte Fähigkeit, seine Meinung begründet in einer Diskussion vorzutragen, hat sich gerade auch im Kolloquium am Ende des Planspiels gezeigt. Die Schüler haben ihre Fähigkeit geübt und bewiesen, zielgerichtet Informationen zu beschaffen und zu erfassen. Es wird deutlich, Planspiele können einen wichtigen Beitrag zum Erreichen der Ziele politischer Bildung leisten. Allerdings fehlen bisher dementsprechende Studien.

In Anbetracht der Tatsache, dass keine der vier Lerngruppen Erfahrung mit der Methode des Planspiels hatten, war immer wieder positiv zu beobachten, wie gewissenhaft die Interaktionsphasen vorbereitet und schließlich von den Schülern ernsthaft gestaltet wurden. Eine Schülerin schätzte ein: „Als erstes muss ich einmal sagen, dass ich von Politik (auch Kommunalpolitik) nicht viel verstehe, auch wenn dieses Planspiel mein Wissen erweitert hat. An sich finde ich das Planspiel gut. Es fördert die Gesprächsbereitschaft der Schüler und lockert den Unterricht auf, wobei man auch näher in bestimmte Sachverhalte (hier Kommunalpolitik) eingeführt wird. Gelernt habe ich, dass Politik eine sehr langwierige, meist umstrittene Sache ist, die aber von irgendjemand getan werden muss.“

Kritisch wurde von Schülern nach jeder Durchführung eingeschätzt, dass die Gruppen IG Neustadt und OTZ nur über wenige Möglichkeiten verfügen, Einfluss auf die Entscheidungen zu nehmen. Diese Kritik ist aber gleichzeitig eine wichtige Erkenntnis im Sinne der politischen Partizipationsmöglichkeiten.

Die einzelnen Planspiele wurden stets dadurch bereichert, dass jeweils eine Doppelstunde im großen Sitzungssaal des Greizer Rathauses durchgeführt werden konnte. Zudem war es einmal möglich, den Greizer Bürgermeister Gerd Grüner (SPD) für ein Expertengespräch im Anschluss an die Spielphase zu gewinnen. Auch die Exkursion in den „richtigen“ Greizer Stadtrat war stets eine interessante Erfahrung für die Schüler, konnten sie doch ihre Aktivität mit der der Realität vergleichen.

Planspiele eröffnen  
vielfältige  
Möglichkeiten einer  
produktorientierten  
Leistungsbewertung

Das Planspiel Kommunalpolitik bietet unterschiedlichste Möglichkeiten der Leistungsmessung. Im Sinne des handlungsorientierten Unterrichtes kommt es darauf an, dem Erstellungsprozess, den Produkten und der Präsentation besondere Aufmerksamkeit zu schenken. So besteht die Möglichkeit, dass jeder Schüler für seine Teamfähigkeit, seine Aktivitäten und seine Beiträge im Planspiel eine mündliche Note erhält. Für Präsentationen oder erstellte Produkte (z.B. Zeitung) in der Auswertungsphase könnten ebenfalls Bewertungen vorgenommen werden. Exkursionen ins Kommunalparlament eignen sich zudem für die Erstellung eines Berichtes über wahrgenommene Beobachtungen, insbesondere bezogen auf das Interaktionsverhalten der Kommunalpolitiker. Schließlich ist es möglich, die Lernergebnisse der Unterrichtseinheit in Form einer Klausurfrage zu prüfen. Diese könnte lauten: *Reflektieren Sie die Bedeutung Ihrer Rolle im Planspiel für die kommunalpolitische Entscheidungsfindung. Gehen Sie in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung der Kommunikation für das politische Handeln ein. Verallgemeinern Sie in einem Schaubild fünf Grundsätze für erfolgreiches soziales Handeln in Politik und Gesellschaft.*

## 7. Blaupause für kommunalpolitische Planspiele

Die Entwicklung von Planspielen stellt ein umfangreiches Unterfangen für politische Bildnerinnen und Bildner dar. Gleichwohl ist diese Arbeit eine sehr lohnenswerte und nachhaltige. Ein einmal entwickeltes Planspiel kann mit leichten Anpassungen regelmäßig gewinnbringend im Sinne der politischen Kompetenzentwicklung eingesetzt werden.

Hinweise zur Entwicklung eigener kommunalpolitischer Planspiele

Das Planspiel Kommunalpolitik besitzt seinen besonderen Wert im Lebensweltbezug der Lernenden. Es wird deshalb immer notwendig sein, die beschriebenen Materialien auf die jeweiligen Bedingungen vor Ort anzupassen.

Die Unterrichtseinheit verfolgt das Anliegen, die sich abwechselnden und einander ergänzenden Entscheidungsstrukturen transparent zu machen. Die Schritte des Planspieles (vgl. „M6: Phasen des Planspiels“) bedürfen keiner Aktualisierung. Ausgehend von einem Zeitungsinterview des Bürgermeisters werden in einer Podiumsdiskussion der Bürgerinitiative direktdemokratische Einflussmöglichkeiten erlebbar. Anschließend setzt sich die Entscheidungsfindung, wie für repräsentative Demokratien üblich, nach festen Regeln in parlamentarischen Gremien fort. Die Lernenden erleben einen Gesetzgebungsprozess und erfahren die Bedeutung von Fraktionen, Ausschüssen und Plenarsitzungen. Während die Struktur des Planspiels für andere als Blaupause dienen kann, sind bei den Materialien gelegentlich fall- und quellenabhängige Aktualisierungen unumgänglich.

Die folgende Übersicht soll helfen, das im Didaktischen Koffer (Tischner 2009) hinterlegte Material anzupassen. Dabei wird unterschieden in Materialien, die grundlegend sind, und Materialien, die ggf. ersetzt, aktualisiert oder angepasst werden müssen.

Die Anpassung des beschriebenen Planspiels auf andere kommunale Fragestellungen, parteipolitische Gegebenheiten und Entscheidungsstrukturen ist zunächst mit Recherchen vor Ort verbunden. Anlässe für ein kommunalpolitisches Planspiel finden sich in der Lokalpresse oder auf Nachfrage in den Rathäusern oder Landratsämtern. Trotz möglicher Reduzierungen kommt es darauf an, die bestehenden Mehrheitsverhältnisse der Kommune im Planspiel beizubehalten. In der Regel finden sich Informationen zu Sitzverteilung und Ausschüssen des Rates auf den Webseiten der Kommunen. Das Internet ist gleichfalls eine große Unterstützung für die Recherche nach Materialien. Viele Kommunen bieten inzwischen Online-Informationssysteme an. Hier werden Vorlagen zu kommunalpolitischen Themen zur Verfügung gestellt. Häufig ist die direkte Kontaktaufnahme mit dem Ratsbüro oder der Öffentlichkeitsarbeit der Gemeinde erfolversprechend. Die Zentralen der politischen Bildung oder die Stiftungen der Parteien bieten zudem interessante und aktuelle Materialien zum Lernfeld Kommunalpolitik an. Stellvertretend sei hingewiesen auf das Heft der Bundeszentrale für politische Bildung zur Kommunalpolitik (2006), die Broschüre der Friedrich Ebert Stiftung „Kommunalpolitik verstehen“ (2009) und das Informationsportal zur politischen Bildung, welches unter dem Link <http://www.politische-bildung.de/kommunalpolitik.html> umfangreiche Informationen zur Kommunalpolitik als Lerngegenstand bereithält.

Tabelle 1: Materialübersicht

Grundlegendes Material	Anzupassendes Material	Empfänger
<b>VORBEREITUNGSPHASE (Spieleinführung und Informationsphase)</b>		
	M1: „Theater für Greiz!“	alle
LMI: Sitzordnungsvorschlag		Lehrer
	Flyer: „Nix los in Greiz!“ (Adressatenbezug)	alle
MB/F1: Methodenkartei: Was ist ein Planspiel?		alle
	M2: Interview mit dem Bürgermeister (Fallbezug)	alle
M3: „Kleines 1 mal 1 der Kommune“ (Grundlegendes zur Kommunalpolitik)		alle
	M4: „Kleines 1 mal 1 der Kommune“ (Kommunalverfassung)	alle
	LM II: Lösung zu AB Institutionen und Entscheidungsprozess	Lehrer
	M5/F2: Übersicht über die am Spiel beteiligten Akteure	alle
M6/F3: Phasen des Planspiels & Spielregeln		alle
<b>SPIELPHASE (Bürgerversammlung, Fraktions-, Ausschuss- und Stadtratssitzungen)</b>		
	RK: Rollenkarten & Spielhinweise	alle, je nach Rolle
	MS I: Materialsammlung I (Ausgangssituation, Konsequenzen)	alle
M7: Einladung zur Podiumsdiskussion & Ankündigungsplakat		– BM & Fraktionsvors. — eins für Klassenraum
	M8: Antrag einer Fraktion auf „Planungsstopp !!!“	jede Spielgruppe
M9: Ausschussbesetzung		jede Fraktion
M10: Ladung 1. Stadtratssitzung		jede Spielgruppe
	M11: Sammelanträge der Fraktionen (Schwerpunkte für zu treffende Detailfragen – ausschusspezifisch)	jede Fraktion
	MS II: Materialsammlung II (für Klärung fachlicher Detailfragen in Ausschüssen)	Mitglieder der Ausschüsse
	M12: Sammelanträge der Fraktionen (Positionierung zu den Detailfragen)	jede Fraktion
M 13: Ladung 2. Stadtratssitzung		jede Spielgruppe
<b>REFLEXIONSPHASE (Distanzierung und Theoretisierung)</b>		
	LM III: Arbeitsaufträge für ein mögliches Kolloquium	alle



## Literatur

- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2006): Kommunalpolitik. Informationen zur politischen Bildung, Heft 242, Bonn.
- Friedrich-Ebert Stiftung (Hrsg.) (2009): Kommunalpolitik verstehen – Für junges Politikverständnis, 4. Aufl., Berlin, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/do/06689.pdf>, Stand: 24.4.2010.
- Grammes, Tilmann (2005): Exemplarisches Lernen, in: Sander, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch politische Bildung, Bonn, S. 93-107.
- Krappmann, Lothar (1971): Soziologische Dimensionen der Identität, Stuttgart.
- Massing, Peter (2004): Planspiele und Entscheidungsspiele, in: Frech, Siegfried/Kuhn, Hans-Werner/Massing, Peter (Hrsg.): Methodentraining für den Politikunterricht. Schwalbach/Ts., S. 163-194.
- Meyer, Hilbert (1987): Unterrichtsmethoden I: Theorieband, Frankfurt/M.
- Reinhardt, Sibylle (2005): Politik-Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II, Berlin.
- Schulz von Thun, Friedemann (2006): Miteinander reden 3: Inneres Team und situationsgerechte Kommunikation, 16. Aufl., Reinbek. (zuerst 1998)
- Strauss, Anselm (1993): Assumptions of a Theory of Action, in: ders., Continual Permutations of Action, New York.
- Tischner, Christian (2009): Planspiel Kommunalpolitik, in: Didaktischer Koffer, Halle 2009, URL: <http://www.zsb.uni-halle.de/didaktischer-koffer/unterrichtsreihen/reihe14/>, Stand: 24.4.2010.
- Watzlawick, Paul/Beavin, Janet/Jackson, Don D. (2007): Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien, 11., unveränderte Auflage, Bern. (zuerst 1969)
- Weber, Max (1990): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5., revidierte Auflage, Tübingen. (zuerst 1921)

# Sicherheitspolitik



Gunther Hauser

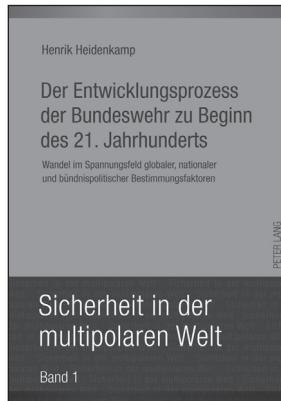
## Europas Sicherheit und Verteidigung Der zivil-militärische Ansatz

2010. 163 S.

ISBN 978-3-631-59401-8 · geb. €-D 29,80 / €-A 30,70 / SFR 44,-

Seit 2003 hat die EU insgesamt 23 Operationen und Missionen auf drei Kontinenten durchgeführt – mit breiten Angeboten für den Aufbau staatlicher Institutionen. Die EU hat vor allem in der Praxis den zivil-militärischen Ansatz der Krisenbewältigung – insbesondere im Zusammenwirken mit der UNO, der NATO, der OSZE und der Afrikanischen Union – umfassend ausgebaut. Dieses Buch setzt sich vor allem zum Ziel, ausgehend von der Entstehungsgeschichte und den Konzepten für eine europäische Sicherheits- und Verteidigungs-

politik, die wesentlichen Akteure in diesem Bereich darzustellen, bevor der Schwerpunkt der Analyse auf die EU, deren Krisenbewältigung sowie auf den zivil-militärischen Ansatz des EU-Krisenmanagements gelenkt wird. Dieses komplexe und in der Öffentlichkeit weniger bekannte Themengebiet soll hiermit auch einer interessierten Leserschaft zugänglich gemacht werden.



Henrik Heidenkamp

## Der Entwicklungsprozess der Bundeswehr zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Wandel im Spannungsfeld globaler, nationaler  
und bündnispolitischer Bestimmungsfaktoren

2010. 364 S., zahlr. Tab. und Graf.

Sicherheit in der multipolaren Welt. Bd. 1

Herausgegeben von Michael Staack

ISBN 978-3-631-60107-5 · geb. €-D 51,80 / €-A 53,20 / SFR 76,-

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts vollzieht die Bundeswehr einen tief greifenden, fortlaufenden Entwicklungsprozess, der ihre Rolle

als Instrument der deutschen Sicherheitspolitik ebenso wie konzeptionelle Grundlagen, operative Prinzipien, Organisationsstruktur und Ausrüstungslage erfasst. Dieser Wandel findet in einem Spannungsfeld statt, das sich aus den Widersprüchen zwischen den nationalen Vorbehalten der deutschen Sicherheitspolitik und dem globalen Anforderungsprofil bzw. der bündnispolitischen Einbindung der Bundeswehr sowie aus den gegenläufigen Entwicklungen und widerstreitenden Vorgaben im nationalen Kontext der deutschen Sicherheitspolitik ergibt. Die Studie untersucht, wie die einzelnen Elemente dieses Spannungsfelds auf den Entwicklungsprozess einwirken.

**PETER LANG GmbH · Internationaler Verlag der Wissenschaften**

Postfach 94 02 25 · D-60460 Frankfurt am Main · [www.peterlang.de](http://www.peterlang.de)



# „Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind.“

Oder:  
Einkommensgleichheit als Lösung aller gesellschaftlichen Probleme?

*Stefan Liebig*



Stefan Liebig



Richard Wilkinson  
Kate Pickett  
Gleichheit ist Glück.  
Warum gerechte  
Gesellschaften für  
alle besser sind.  
320 Seiten  
Haffmans &  
Tolkemitt (bei  
Zweitausendeins)  
ISBN-10:  
3942048094

Das von den beiden britischen Epidemiologen Richard Wilkinson und Kate Pickett veröffentlichte Buch mit dem englischen Originaltitel „The Spirit Level. Why more Equal Societies Almost Always Do Better“ hat bereits kurz nach seinem Erscheinen im Jahr 2009 in der angelsächsischen Welt ein weitreichendes mediales Echo erfahren. Dies verwundert nicht, kommt es doch mit einer sehr einfachen und auf den ersten Blick bestechenden Aussage daher: Reduziert man in einer Gesellschaft die Ungleichheit in den Einkommen, so kann man sich aller gesellschaftlicher Probleme und Missstände entledigen. Einkommensgleichheit reduziert den Stress der Menschen und verhindert die daraus entstehenden physischen und psychischen Krankheiten, die Gesellschaftsmitglieder haben Vertrauen zueinander und unterstützen sich gegenseitig, leben in harmonischen Beziehungen, konsumieren keine Drogen, haben kein Übergewicht, sind klüger und müssen keine kriminellen Handlungen begehen. Wer möchte nicht in einer solchen Welt leben? Doch immer, wenn für komplexe Probleme und Zusammenhänge einfache Lösungen angeboten werden, ist Skepsis angebracht! Und dies gilt insbesondere auch für dieses Buch.

Die Grundidee besteht darin, mit Hilfe empirischer Daten die normative Frage zu beantworten, wie in einer Gesellschaft Güter verteilt sein sollten. Dies klingt nach naturalistischem Fehlschluss – also der Ableitung einer normativen aus einer deskriptiven Aussage – ist jedoch bei genauerem Hinsehen keiner. Denn die im Buch vertretene Forderung nach Gleichverteilung gesellschaftlicher Güter leitet sich daraus ab, dass Ungleichheit das Wohlergehen aller(!) Mitglieder eines Gemeinwesens verringert. Die Reduzierung von Ungleichheit erscheint damit als Mittel, das allgemeine Wohlbefinden und die Wohlfahrt einer Gesellschaft zu steigern. Gleichheit oder Ungleichheit der Güterverteilung ist deshalb keine Frage der Moral. Wenn nämlich hinreichend gesichert ist, dass Ungleichheit negative Konsequenzen für das individuelle oder gesellschaftliche Wohlergehen hat, so gebietet es die politische Klugheit, eine egalitäre Gesellschaft anzustreben. Genau diesen Beweis möchten die Autoren mit Hilfe einer Vielzahl statistischer Ergebnisse führen.

Das dafür zu wählende Vorgehen liegt auf der Hand: Man nimmt eine Reihe von Gesellschaften – im vorliegenden Fall konzentrieren sich die Autoren auf die 23 reichsten Länder –, die sich im Ausmaß sozialer Ungleichheit unterscheiden und prüft dann, ob ein Zusammenhang zwischen dem Ungleichheitsniveau und einer Reihe von unterschiedlichen Indikatoren des individuellen Wohlbefindens und der gesellschaftlichen Wohlfahrt beobachtbar ist. Als erstes benötigt man dazu ein Maß sozialer Ungleichheit. Obwohl es mittlerweile zum Grundbestand soziologischer Ungleichheitsforschung gehört, soziale Ungleichheit als ein mehrdimensionales Konstrukt zu verstehen (die entsprechenden Dimensionen sind dann etwa: Einkommen, Macht, Ansehen, Bildung oder soziale Sicherheit), wobei zwischen Verteilungs- und Chancenungleichheiten unterschieden werden muss, beschränken sich Wilkinson und Pickett auf das Einkommen. Sie begründen dies damit, dass für international vergleichende Analysen keine anderen Indikatoren zur Verfügung stehen – was zunächst durchaus einleuchtet. Für das Ausmaß der Einkommensungleichheit wählen sie das Verhältnis des Einkommens der oberen 20 Prozent zu dem der unteren 20 Prozent in einer Gesellschaft und verwenden dazu Daten des Human Development Reports der Vereinten Nationen. Die 23 Länder werden je nach Ausmaß der in ihnen existierenden Einkommensungleichheit in eine Rangreihe gebracht, wobei die skandinavischen Länder und Japan den einen Pol mit den geringsten, die Länder Großbritannien, Portugal, USA und Singapur den anderen Pol mit der höchsten Einkommensungleichheit darstellen.

Anhand dieser Rangreihe wird dann der Zusammenhang zwischen dem Ausmaß an Einkommensungleichheit und insgesamt neun sozialen Problemen vorgestellt, die als „Kosten der Ungleichheit“ benannt werden: (1) Soziale Beziehungen und Vertrauen, (2) Seelische Gesundheit und Drogenkonsum, (3) Gesundheit und Lebenserwartung, (4) Fettleibigkeit, (5) schulische Leistungen, (6) Teenagerschwangerschaften, (7) Gewalttätiges Verhalten, (8) Verbrechen und Strafvollzug sowie (9) Chancenungleichheiten im Bezug auf die intergenerationale soziale Mobilität. Die Autoren nehmen auf die Ergebnisse einer Vielzahl von epidemiologischen Studien, sozialwissenschaftlichen Umfragen und Daten der OECD und der UNO Bezug. Den Kernpunkt ihrer Argumentation bildet jedoch immer eine eingängige Abbildung, in der sie auf der horizontalen x-Achse das Ausmaß an Einkommensungleichheit und auf der vertikalen y-Achse die Ausprägung des jeweils behandelten sozialen Problems – zumeist die entsprechenden Ländermittelwerte – abtragen. Ergebnis ist immer eine „Punktewolke“, die durch die einzelnen Länder gebildet wird und durch die die Autoren eine Gerade zeichnen, deren Steigung den Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und dem jeweiligen sozialen Problem belegen soll.

Für jedes der neun sozialen Probleme ergibt sich – wie nach den einleitenden Kapiteln zu erwarten ist – durchgängig ein Zusammenhang mit dem Ausmaß der gesellschaftlichen Einkommensungleichheit: Die Länder mit geringer Einkommensungleichheit weisen ein geringes Ausmaß des jeweiligen Problems auf, in den Ländern mit hoher Einkommensungleichheit haben die Menschen weniger Vertrauen, ein höheres Niveau seelischer Krankheiten und konsumieren mehr Drogen, ein geringeres Gesundheitsniveau und geringere Lebenserwartung, die Bevölkerung ist fettleibiger, und die schulischen Leistungen sind

schlechter, es gibt mehr Teenagerschwangerschaften, mehr Gewalt und Verbrechen, die Gefängnisse sind überfüllt, und die Kinder aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen haben schlechtere Aufstiegschancen.

Diese – auf den ersten Blick beeindruckend einheitlichen – Befunde werfen sofort die Frage auf, ob für all dies tatsächlich allein das Ausmaß an Einkommensungleichheit – im Sinne einer Monokausalität – verantwortlich gemacht werden kann. Für Wilkinson und Pickett ist dieser Schluss zwingend. Sie begründen dies mit der Verknüpfung von zwei Argumenten: Das erste Argument ist: Die auf der gesellschaftlichen Ebene betrachteten sozialen Probleme sind ursprünglich das Ergebnis erhöhter Statuskonkurrenz und sozialer Ängste der einzelnen Gesellschaftsmitglieder. Menschen, die beständig mit anderen in einer Konkurrenzsituation stehen, entwickeln nicht nur psychische Stresssymptome, aus denen sich langfristig physische Krankheiten entwickeln, sondern werden anderen gegenüber misstrauischer, greifen eher zu beruhigenden oder aufputschenden Drogen und neigen – getrieben durch soziale Abstiegsängste und die Erfahrung sozialer Missachtung – zu Gewalt und delinquentem Verhalten etc. Das zweite Argument lautet: Hohe Einkommensungleichheiten beschreiben eine gesellschaftliche Situation, in der hohe Statuskonkurrenz besteht. In dem Maße wie die Ungleichheit in einer Gesellschaft zunimmt, erhöht sich damit auch die Konkurrenz der einzelnen Gesellschaftsmitglieder untereinander, das Risiko eines Statusverlusts ist größer und es kommt zu erhöhten sozialen Ängsten. Zusammengenommen bedeutet dies: Einkommensungleichheit erhöht die Statuskonkurrenz und soziale Ängste, dies löst bei den Individuen Stressreaktionen aus und äußert sich in einer Zunahme der genannten sozialen Probleme auf der Ebene der Gesellschaft. Im Umkehrschluss bedeutet das: Möchte man eine Gesellschaft haben, die die genannten sozialen Probleme nicht aufweist, so muss man eine egalitäre Einkommensverteilung etablieren, weil man damit die für die genannten Missstände verantwortliche Statuskonkurrenz und sozialen Ängste reduziert. Eine egalitäre Gesellschaft ist damit keine Forderung der Moral, sondern – aufgrund der empirischen Belege – eine Forderung der politischen Klugheit.

Untermuert wird dies noch durch ein weiteres Argument: Eine egalitäre Einkommensverteilung ist für Wilkinson und Pickett auch deshalb geboten, weil damit nicht nur den schlechter Gestellten geholfen wird, sondern es sind die daraus sich ergebenden Wohlfahrtseffekte für *alle* Bürgerinnen und Bürger. Denn auch die materiell besser Gestellten sind vom hohen Wettbewerb und der hohen Statuskonkurrenz in ihren Lebensvollzügen bedroht. Auch sie entwickeln physische und psychische Krankheitssymptome, wie sich dies in einem allgemein niedrigen Gesundheitszustand der gesamten Bevölkerung einkommensungleicher Gesellschaften zeigt. Und selbstverständlich ist es auch im Interesse dieser Bevölkerungsgruppe, wenn ein Gemeinwesen für die Bekämpfung der genannten sozialen Probleme (Verbrechen, Drogenkonsum, hohe Morbidität) weniger staatliche Mittel aufwenden muss und stattdessen sinnvollere Investitionen tätigen oder Steuern senken kann.

Zunächst orientiert sich diese Argumentation durchaus an einem in den Sozialwissenschaften sehr verbreiteten Modell der Erklärung gesellschaftlicher Phänomene. Es wird in einem ersten Schritt gefragt, wie die strukturellen Be-

dingungen in einer Gesellschaft – die Einkommensverteilung – die alltägliche Situation der einzelnen Gesellschaftsmitglieder bestimmen und welche Handlungsmöglichkeiten und -beschränkungen sich für sie daraus ergeben. Im zweiten Schritt wird geklärt, wie sich die Individuen angesichts dieser sozialen Bedingungen verhalten, um dann im dritten Schritt die gesellschaftlichen Konsequenzen zu benennen, die sich daraus ergeben, wenn alle oder ein Teil der Gesellschaftsmitglieder ein bestimmtes Verhalten zeigen. Durch dieses Modell ist es tatsächlich möglich – im Unterschied zu anderen Vorgehensweisen – kausale Zusammenhänge zwischen Phänomenen aufzudecken, die sich auf der Ebene der Gesellschaft vollziehen, weil die Mechanismen genauer benannt werden können, wie gesellschaftliche Phänomene entstehen bzw. verändert werden. Insofern ist gegen die Argumentationsstrategie von Wilkinson und Pickett nichts einzuwenden.

Entscheidend ist aber, dass sie in ihrem zweiten Argument eine Verknüpfung vornehmen, die in der Form nicht möglich ist. Sie setzen Ungleichheiten im Einkommen mit Statusungleichheiten in eins bzw. schließen aus der Existenz von hoher Einkommensungleichheit auf hohe Statusungleichheit. Genau diese Gleichsetzung ist nicht möglich, weil in modernen Gesellschaften ein hohes Einkommen nicht gleichbedeutend mit hohem Status ist und umgekehrt. Auch der Schluss von einem hohen Niveau an Einkommensungleichheit in einer Gesellschaft auf eine in dieser Gesellschaft bestehende hohe Statuskonkurrenz ist nicht zulässig. Denn es gibt Gesellschaften, in denen trotz geringer Einkommensungleichheit eine hohe Statusungleichheit und damit hohe Statuskonkurrenz besteht – das klassische Beispiel dafür ist Japan! Somit kann die von Wilkinson und Pickett vorgebrachte Erklärung nicht wirklich überzeugen. Es wird dann fraglich, ob die präsentierten empirischen Befunde tatsächlich einheitlich und monokausal auf das Phänomen der Einkommensungleichheit zurückführbar sind – zumal man in den Natur- und Sozialwissenschaften ausreichend Beispiele für sogenannte „Scheinkorrelationen“ findet (etwa das berühmte Beispiel vom Storch und den Geburten).

Doch sprechen die einheitlichen empirischen Befunde nicht für sich? Belegt dies nicht allein, dass egalitäre Gesellschaften bessere Gesellschaften sind? Genau an dieser Stelle muss die methodische Kritik ansetzen. Grundsätzlich gilt, dass es sich bei den dargestellten Befunden durchgängig nur um Korrelationen zwischen zwei Merkmalen handelt. Dies bedeutet einmal, dass sie sich zunächst nicht im Sinne eines gerichteten, kausalen Zusammenhangs interpretieren lassen. Die Zusammenhänge werden in den Abbildungen aber auch sehr ungenau belegt: Es reicht nicht aus, eine eher assoziativ gewählte Gerade durch eine Punktwolke zu zeichnen, um damit die Stärke des Zusammenhangs aufzuzeigen. Dazu existieren mittlerweile differenziertere statistische Verfahren, die zumindest als Beleg für die graphisch aufgezeigten Ergebnisse benannt werden müssten. Zudem müssen Zusammenhänge nicht notwendigerweise linear und stetig sein, sie können – und dies ist bei vielen sozialen Phänomenen so – durchaus unterschiedliche Verläufe annehmen. Wir wissen auch, dass statistische Zusammenhänge sehr stark von einzelnen Extremfällen oder „Ausreißern“ bestimmt sind. Auffällig ist bei den berichteten Ergebnissen vor allem, dass etwa die USA bei den meisten sozialen Problemen den negativsten Pol darstellen,

andere Länder jedoch eine deutlich größere Einkommensungleichheit aufweisen. Zugleich gibt es eine Reihe von Beispielen, in denen Länder, die sich in den Einkommensungleichheiten massiv unterscheiden, bei den jeweils untersuchten sozialen Problemen entweder ein gleiches Niveau aufweisen, oder ein Zusammenhang deutlich wird, der dem von den Autoren propagierten entgegenläuft.

Will man den kausalen Effekt eines Merkmals auf ein anderes belegen, so reicht es – zweitens – nicht aus, dies auf der Grundlage bivariater, querschnittlicher Befunde zu zeigen. Denn der gefundene Zusammenhang zwischen zwei Merkmalen kann immer auch durch ein drittes Merkmal verursacht sein, das gleichsam vermittelt über das eine Merkmal wirkt. Dies ist zumindest für einige der im Buch berichteten Zusammenhänge sehr plausibel. So sind die Unterschiede im allgemeinen Gesundheitszustand und in der Bildungsbeteiligung bzw. den Bildungsleistungen auch durch die sehr unterschiedliche institutionelle Struktur des jeweiligen Gesundheits- und Bildungssystems erklärbar – worauf die international vergleichende Forschung in diesen beiden Bereichen hinlänglich aufmerksam gemacht hat. Aber auch kulturelle Unterschiede zwischen den Ländern können für die beobachteten Unterschiede verantwortlich gemacht werden. Dies gilt etwa für das Essverhalten und die behandelte Fettleibigkeit. Im Unterschied zum linearen Zusammenhang, den Wilkinson und Pickett zu sehen glauben, kann man durchaus eine „Clusterung“ nach kultureller Ähnlichkeit erkennen: mittel- und nordeuropäische vs. südeuropäische Länder (S. 113). Um die Bedeutung derartiger Drittvariablen kontrollieren zu können, und damit den Einfluss der Einkommensungleichheit auf die behandelten sozialen Probleme eindeutig identifizieren zu können, muss man also komplexere statistische Verfahren anwenden, die über die einfache Darstellung bivariater Zusammenhänge hinausweisen. Von daher suggeriert dieses Buch eine Eindeutigkeit der Ergebnisse, die in diesem Sinne nicht vorhanden ist.

Zugleich ist es in den Sozialwissenschaften mittlerweile eine allgemein geteilte Einsicht, dass kausale Effekte zwischen Merkmalen allein über längsschnittliche Daten eindeutig identifiziert werden können. Man muss also zeigen, dass ein Wandel der Einkommensungleichheit in einem Land die postulierten Auswirkungen auf die jeweiligen sozialen Probleme hat. Da Wilkinson und Pickett behaupten, eine Reduktion der Einkommensungleichheit würde die sozialen Probleme in einer Gesellschaft entschärfen, müssen sie genau dies zeigen. Da sich die Einkommensungleichheit auch in den untersuchten 23 Ländern über die Zeit verändert hat – insbesondere seit den 1980er Jahren (vgl. OECD 2008), wäre dies grundsätzlich möglich. Eine Verringerung der Einkommensungleichheit müsste dann auch zu – zeitversetzten – Effekten bei den sozialen Problemen geführt haben. Derartige längsschnittliche Befunde werden jedoch nicht berichtet.

Es ließe sich noch eine Reihe anderer methodischer Schwierigkeiten benennen – so ist etwa unklar, welche Art von Einkommen zur Rangreihung der einzelnen Länder verwendet wird. Aufgrund einer Notiz auf Seite 31 ist zu vermuten, dass es sich um das Nettohaushaltseinkommen handelt, wobei der Hinweis, dabei würde man „die Zahl der Personen in einem Haushalt“ berücksichtigen, missverständlich ist – wird dabei ein Pro-Kopf-Einkommen unter Verwendung einer Bedarfsgewichtung, d.h. ein bedarfsgewichtetes Äquivalenzeinkommen

verwendet? Diese methodische Feinheit ist nicht unerheblich, da bei der Verwendung eines bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommens nicht nur die Einkommensverteilung in einer Gesellschaft, sondern auch die über Gesellschaften hinweg variierenden Beziehungsstrukturen (d.h. Haushaltsgrößen) bei der Bestimmung des Ausmaßes an Einkommensungleichheit einfließen.

Insgesamt liefert dieses Buch somit keine ausreichenden – weil methodisch abgesicherten – empirischen Belege, die erstens eine monokausale, allein auf Einkommensungleichheiten zurückführbare Interpretation der beobachteten sozialen Probleme erlauben, und die zweitens die Annahme stützen, eine Reduzierung von Einkommensungleichheit würde zu einer Absenkung der genannten sozialen Problemen führen.

Ein nicht unerheblicher Hinweis zur deutschen Übersetzung des ursprünglichen Buchtitels sei noch angemerkt: Mit dem Untertitel „Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind“ werden egalitäre Gesellschaften auch als gerechte Gesellschaften bezeichnet. Dies kann man natürlich aus einer bestimmten normativen Position tun, doch zeigt nicht nur die Diskussion in der politischen Philosophie, dass Gerechtigkeit nicht notwendigerweise Gleichheit bedeutet. Auch die Vorstellungen der Menschen über Gerechtigkeit lassen sich nicht auf Gleichheit reduzieren. Eine zentrale Säule des Gerechtigkeitsverständnisses in modernen Gesellschaften ist vielmehr die Idee der Belohnung individueller Leistungen. In dem Maße wie individuelle Leistungen und Anstrengungen unterschiedlich sind, müssen deshalb auch die Belohnungen unterschiedlich sein. Und tatsächlich spricht sich in nationalen oder auch international vergleichenden Umfragen ein verschwindend kleiner Teil der Befragten dafür aus, Löhne und Gehälter unabhängig von den individuellen Anstrengungen und Leistungen auszuzahlen. Gleicher Lohn bei unterschiedlicher Leistung gilt deshalb als ungerecht. Gerechte Gesellschaften sind deshalb nicht zwingend „gleiche Gesellschaften“.

Dass eine Gesellschaft, die ein hohes allgemeines Gesundheitsniveau, geringe Gewalt und Kriminalität, gegenseitiges Vertrauen etc. aufweist, eine „gute“ Gesellschaft und auch erstrebenswert ist, steht außer Zweifel. Dass man dies erreichen kann, indem man die Statusunterschiede über die Reduktion von Einkommensunterschieden eliminiert, ist die grundlegende Annahme dieses Buches, die aber empirisch nicht hinreichend belegt wird. Damit kann die Forderung nach Einkommensgleichheit auf der Grundlage der hier präsentierten Daten gerade nicht als eine Forderung der politischen Klugheit begründet werden.

Abschließend sei doch noch eine grundsätzliche Frage erlaubt: Ist das gesellschaftliche Ideal, das diesem Buch impliziter Ausgangspunkt und expliziter Zielpunkt ist, tatsächlich erstrebenswert? Deutlich wird dieses Ideal dort, wo die Autoren von der „besseren Gesellschaft“ schreiben. Dabei operieren sie mit relativ deutlichen Gegensatzpaaren: Der positiv besetzten „Gemeinschaft“ stellen sie die negativ besetzte „Massengesellschaft“ gegenüber und diskutieren „Sozialstatus“ und „Freundschaft“ als diametral entgegengesetzte Leitprinzipien einer gesellschaftlichen Ordnung: Hier die Massengesellschaft, die sich an Unterschieden, Macht, Vorrechten beim Zugang zu Ressourcen ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse der anderen, Feindschaft, Ausgrenzung und Sozialstatus orientiert und dort eine an Freundschaft, Ausgleich, Gegenseitigkeit, Teilen, soziale



Verpflichtung und Anerkennung der Bedürfnisse der anderen ausgerichtete Gemeinschaft. Dies erinnert freilich an die im Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert in Deutschland diskutierten kulturpessimistischen Gesellschaftsentwürfe, die sich in gleicher Weise um das Gegensatzpaar von Gemeinschaft und Gesellschaft rankten. Dabei galten auch damals Gemeinschaften als diejenigen Sozialformen, in denen auf der Grundlage gemeinsamer Herkunft, langfristiger Beziehungen und umfassender Gleichheit ein solidarisches Zusammenleben zwischen den Menschen möglich sei. Was die Umsetzung derartiger am Ideal der Gemeinschaft orientierten Gesellschaftsentwürfe und die damit verbundenen Folgen anbelangt, sind wir freilich zu Beginn des 21. Jahrhunderts aus Erfahrung um einiges klüger. Gemeinschaften vermitteln nicht nur Wärme, Identität und Unterstützung, sie sind auch ausschließend – gerade denjenigen gegenüber, die nicht dazu gehören (sollen) – und missachten oftmals das Bedürfnis nach Individualität und der Verwirklichung ganz individueller Lebensentwürfe. Deshalb ist es vielleicht gerade die „Gesellschaft“ – oder in Wilkinson und Picketts Terminologie: die „Massengesellschaft“ –, in der auch unpersönliche Beziehungen zum gegenseitigen Vorteil möglich sind, in denen der Wettbewerb die Menschen nicht nur belastet, sondern auch anspornt und die auf der Pluralität der Herkunft und der Vielfalt der Lebensentwürfe basiert, die dem Bedürfnis nach Individualität und Freiheit des Einzelnen eher entspricht. Doch dies ist freilich eine normativ zu beantwortende Frage, über die die empirischen Sozialwissenschaften nicht entscheiden können.

# „Die Krise“

# Migration und politisches Lernen



**CHRISTOPH SCHERRER**  
**BERND OVERWIEN**  
**THOMAS DÜRMEIER (HRSG.)**  
**Perspektiven auf die Finanzkrise**  
2010. 220 Seiten. Kart.  
19,90 € (D), 20,50 € (A), 33,50 SFr  
ISBN 978-3-86649-332-2

Die Ursachen, der Verlauf und die Überwindungsperspektiven der Finanzmarktkrise werden aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Perspektiven (von Marx über Keynes zum Institutionalismus) beleuchtet. Berichte aus der Praxis und aus den Ländern des Globalen Südens ergänzen die einführende Analyse der aktuellen globalen Wirtschaftskrise.



**GEORG WEIßENO (HRSG.)**  
**Bürgerrolle heute**  
Migrationshintergrund und politisches Lernen. 2010. 236 Seiten. Kart.  
19,90 € (D), 20, 50 € (A), 33,50 Sfr  
ISBN 978-3-86649-350-6

Deutschland ist Einwanderungsland und Fragen der Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund treten verstärkt in den Fokus von Politik, Gesellschaft und Unterricht. Das Handeln in der Rolle als BürgerIn ist zentrale Aufgabe der vielfältigen Integrationsbemühungen. Die AutorInnen geben theoretische und praktische Antworten aus politikwissenschaftlicher und politikdidaktischer Sicht.

**Immer wissen, was kommt:**

**Fordern Sie unsere aktuellen Kataloge und unseren regelmäßigen Newsletter an! Kurze eMail genügt: [info@budrich-verlag.de](mailto:info@budrich-verlag.de)**



**Verlag Barbara Budrich •**  
**Barbara Budrich Publishers**

Stauffenbergstr. 7. D-51379 Leverkusen Opladen  
Tel +49 (0)2171.344.594 • Fax +49 (0)2171.344.693 •  
[info@budrich-verlag.de](mailto:info@budrich-verlag.de)

**[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de) • [www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de)**

Weißeno, Georg/Detjen, Joachim/Juchler, Ingo/Massing, Peter/Richter, Dagmar: *Konzepte der Politik – ein Kompetenzmodell*. Schwalbach/Ts. 2010, 232 S.

Der Band vertritt den hohen Anspruch, ein „konsensuell gewonnenes“ Modell des politikdidaktischen Fachwissens als Grundlage für „kompetenzorientierten Unterricht“ zu entwickeln. Der Konsensanspruch, der Untertitel „ein Kompetenzmodell“ sowie die Verbreitung über die Bundeszentrale für politische Bildung suggerieren ein richtungweisendes Standardwerk der Politikdidaktik. Diesem Anspruch wird das Buch jedoch nicht gerecht.

**1. Der konsensuelle Anspruch:** Die Verortung innerhalb kontroverser politikdidaktischer Strömungen bleibt unscharf. Gieseckes Konfliktdidaktik und die kommunikative Fachdidaktik werden verkürzt dargestellt, neueste subjekt- und lernprozessorientierte Zugänge fehlen.

**2. Der kompetenzorientierte Anspruch:** Die „Dimension Fachwissen“ macht das Buch nicht zu einem Kompetenzmodell. Erst der analytische, wertende, handelnde usw. *Umgang mit Fachwissen* wird als Kompetenz bezeichnet. Das Buch bezieht sich weder explizit auf bisherige Kompetenz-Zuschnitte noch begründet es überzeugend seinen Bezug auf Bybees Literacy-Stufen. Elaboriertere Graduierungsmodelle auf Kohlberg-Basis bleiben unerwähnt.

**3. Der inhaltliche Basiskonzept-Anspruch:** Basiskonzepte vermitteln zwischen politischen Phänomenen und Theoriebildung. Zu Recht werden die drei Dimensionen des Politischen polity („Ordnung“), politics („Entscheidung“) und policy („Gemeinwohl“) als Basiskonzepte modelliert. Angemessener wären jedoch „Gemeinwohl- bzw. Ordnungsvorstellungen“ im Plural; auch die Machtförmigkeit politischer Entscheidungsprozesse müsste aufscheinen. Politik wird darüber hinaus auf institutionelle Politik eingengt, der soziologische Befund der „Alltagspolitik“ explizit abgelehnt: Diese sei weder verfasst noch schlage sie sich institutionell nieder. Tatsächlich stellt die Lebenswelt jedoch höchst handlungswirksam Normen her und kann Politik kaum gegen mehrheitlich konträre Werteorientierungen in der Bevölkerung regieren. Der Institutionen-Fokus wird dem Phänomen des Politi-

schen als „Herstellung allgemeiner Verbindlichkeiten“ nicht gerecht.

**4. Der formale Basiskonzept-Anspruch:** Basiskonzepte sind mehr als bloße Begriffe, sie stellen vernetzte Denkfiguren dar. Solche arbeitet das Buch jedoch kaum heraus. Ein Beispiel: Zu Recht werden die gesellschaftlichen Hauptkonfliktlinien als „ökonomisch-soziale Ordnung“ zwischen sozialistischen Gleichheits- und liberalen Freiheitsvorstellungen sowie als „politische Ordnung“ zwischen „liberalen und autoritären“ Herrschaftsvorstellungen benannt. Auf entsprechende (sprachliche und graphische) *Cleavage-Konzepte* als unverzichtbare (und relativ konsensuelle) Grundlage der Parteien-, Ideologie- und Wertewandelforschung wird jedoch erstaunlicherweise verzichtet. Politische „Fachkonzepte“ wie Freiheit und Gleichheit bleiben abstrakt-unverbundene Begriffe, anstatt sie als relevante Argumentations- und Werteorientierungen wie *soziale* Gleichheit oder *Wirtschaftsfreiheit* zu entfalten, die damit erst Konzept-Gestalt gewinnen. Die angestrebte Orientierungshilfe für LehrerInnen und SchülerInnen wird so gerade nicht erfüllt.

**5. Der unterrichtspraktische Anspruch:** Eine „Fallanalyse“ (eigentlich Konfliktanalyse) zur CO<sub>2</sub>-Verordnung der EU soll angeregt werden. Die Fragestellungen erinnern jedoch an einen lehrerzentrierten Abfrageunterricht. Entscheidende Analysekategorien wie Interessen und Ideologien werden ausgeblendet. Das geforderte Urteil über Maßnahmen gegen Autoabgase muss SchülerInnen somit schlicht überfordern. Zudem bestätigt sich der Verdacht, es gehe primär um Begriffslernen: Geprüft wird das quantitative Vorkommen bestimmter Begriffe in den Schülerlösungen. *Begriffsnetze* werden nicht diagnostiziert, da *Beziehungen* zwischen Begriffen nicht herausgearbeitet werden.

Das Buch enttäuscht, weil es sich auf eine Aneinanderreihung politischer Schlüsselbegriffe beschränkt. Zur Kompetenzorientierung kann es so wenig beitragen.

Andreas Petrik





*Janne Mende/Stefan Müller (Hrsg.): Emanzipation in der politischen Bildung. Theorien – Konzepte – Möglichkeiten, Schwalbach/Ts. 2009, 382 Seiten.*

Alle, die professionell mit Bildungsprozessen vertraut sind, haben mindestens implizite, häufiger noch explizite Vorstellungen davon, was mit ‚Bildung‘ (in einem umfassenden Sinne) erreicht werden soll und was zu vermeiden ist. Der von Janne Mende und Stefan Müller heraus gegebene Sammelband möchte Bildungsprozesse zu initiieren helfen, die auf Emanzipation ausgerichtet sind. Dieser Vorstellung folgend, beziehen sie gesellschaftskritische Theorien in ihre theoretischen und praktischen Überlegungen mit ein.

Es muss vorweggenommen werden, dass es sich fast ausschließlich um den Bereich der außerschulischen politischen Bildung handelt, dem sich die knapp 20 Autorinnen und Autoren widmen. Institutionelle Möglichkeiten und vor allem Einschränkungen, wie sie im Rahmen von Schulsituationen auftreten können, werden daher kaum verhandelt. Diskutiert und einführend dargestellt wird ein breites Themenspektrum, das von den Bestrebungen antirassistischer Gewerkschaftsarbeit ebenso zu berichten weiß wie von Aufklärungsprojekten an Schulen über lesbische, schwule, bisexuelle und transgeschlechtliche Lebensweisen. Weitere außerschulische Projekte und Initiativen, die vorgestellt werden, bewegen sich im Bereich der Gedenkstättenpädagogik, der Fragen von Selbstbehauptung und Identität, von Gendertrainings, Critical Whiteness sowie einer fundierten Kritik der heute weit verbreiteten Diversity-Ansätze. All diese Themen politischer außerschulischer Bildungsarbeit werden hinsichtlich der Frage nach Möglichkeiten und Grenzen emanzipatorischer Bildungsprozesse diskutiert. Dass dies ein keineswegs unumstrittenes Thema ist, zeigen die beiden Beiträge von Janne Mende und Christina Kaindl besonders deutlich: Erstere arbeitet basale Bedingungen kritisch-emanzipatorischer Bildung heraus, während Kaindl auf ‚die Unmöglichkeit, emanzipatorische Ziele für Andere zu setzen‘ verweist. Mende gelingt es, den unvermittelten Fallstricken einer proklamatori-

schen Behauptung zu entgehen, indem sie die Unterscheidung zwischen einem restringierten und einem erweiterten Emanzipationsverständnis einführt (S. 112-118).

Die Problematik um einen emanzipatorischen Bildungsbegriff ist damit in Gänze durchschritten: Emanzipation kann glücklicherweise nicht verordnet werden, aber entscheidende Anhaltspunkte können durchaus gegeben werden, um nachhaltig Reflexionsprozesse hervorzubringen und zu unterstützen. Emanzipatorische Bildungsprozesse entstehen gerade erst aus der Explikation ihrer Grundannahmen, indem diese für alle Beteiligten offen und nachvollziehbar gemacht werden, wie im Vorwort betont wird.

Etliche gesellschaftstheoretisch orientierte Beiträge runden den Sammelband ab. So beschreibt David Schneider in einer genaueren Betrachtung der Bildungstheorien von Humboldt und Horkheimer den Zusammenhang von Bildung und Befreiung. Alex Witzig und Stefan Müller zeichnen die bildungstheoretischen Überlegungen Adornos nach und kommen zu den Ergebnissen, dass es in einer emanzipatorischen Bildungsarbeit darum geht, „erstens das Wissen, also die Begriffe bereitzustellen, um verhängnisvolle Tendenzen der Gesellschaft und des Subjekts zur Katastrophenpolitik kritisch zu reflektieren. Damit geht zweitens die Notwendigkeit einher, dass Möglichkeiten, Räume eröffnet werden, in denen [...] jene herrschaftlichen Zwecke, die durchschaut werden sollen, offen gelegt und damit einer Veränderung zugeführt werden können“ (S. 81).

Torsten Feltes schließlich diskutiert die Fragen von Emanzipation, Reflexion und Mündigkeit innerhalb der schulischen Institutionen. Er verweist anhand von PISA und aktuellen Diskussionen auf die Grenzen der Schwerpunktsetzung auf ‚Methodenwissen und funktionale ‚Basisfähigkeiten‘.

Fazit: Trotz anspruchsvollem theoretischem Hintergrund bleibt der Band gut lesbar. Die schulischen und außerschulischen Bemühungen um emanzipatorische Bildungsprozesse sind durchaus produktiv vereinbar und lassen sich fruchtbar miteinander diskutieren.

*Nils Matzner*

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

Dr. Jens Becker  
Goethe Universität Frankfurt am Main  
Institut für Gesellschafts- und Politikanalyse  
Robert Mayer Str. 1  
60054 Frankfurt/M  
jens.becker@soz.uni-frankfurt.de

PD Dr. Petra Bendel  
Zentralinstitut für Regionenforschung  
Friedrich-Alexander-Universität  
Erlangen-Nürnberg  
Bismarckstr. 1  
91054 Erlangen  
Petra.Bendel@ze.uni-erlangen.de

Marianne Haase  
Zentralinstitut für Regionenforschung  
Friedrich-Alexander-Universität  
Erlangen-Nürnberg  
Bismarckstr. 1  
91054 Erlangen  
Marianne.Haase@ze.uni-erlangen.de

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

Prof. Dr. Reinhold Hedtke  
Dekan der Fakultät für Soziologie der  
Universität Bielefeld  
Postfach 100 131  
33501 Bielefeld  
reinhold.hedtke@uni-bielefeld.de

Prof. Dr. Stefan Liebig  
Universität Bielefeld  
Postfach 100 131  
33501 Bielefeld  
stefan.liebig@uni-bielefeld.de

Nils Matzner  
Institut für Politische Wissenschaft der  
RWTH Aachen  
Ahornstraße 55  
52074 Aachen  
nils.matzner@rwth-aachen.de

Prof. Dr. Oskar Niedermayer  
Freie Universität Berlin  
FB Politik- und Sozialwissenschaften

Otto-Stammer-Zentrum  
Innestr. 21  
14195 Berlin  
niederm@zedat-fu-berlin.de

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

Prof. Dr. Andreas Petrik  
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg  
Inst. f. Politikwissenschaft u. Japanologie  
Didaktik der Sozialkunde  
06099 Halle  
andreas.petrik@politik.uni-halle.de

Thomas Schölderle  
Akademie für Politische Bildung  
Buchensee 1  
82327 Tutzing  
t.schoelderle@apb-tutzing.de

Joß Steinke  
Institut für Arbeitsmarkt und  
Berufsforschung der Bundesagentur  
für Arbeit  
Weddigenstr. 20-22  
90478 Nürnberg  
joss.steinke@iab.de

Christian K. Tischner  
Institut für Politikwissenschaft  
Friedrich-Schiller-Universität  
Carl-Zeiß-Str. 3  
07743 Jena  
c.tischner@uni-jena.de

Ass.-Prof. Dr. Andreas Vohns  
Institut für Didaktik der Mathematik  
Alpen-Adria-Universität Klagenfurt  
Sterneckstraße 15  
A-9010 Klagenfurt Österreich  
Andreas.Vohns@uni-klu.ac.at

Christian Weidlich  
Hessische Stiftung Friedens-  
und Konfliktforschung  
Baseler Str. 27-31  
60329 Frankfurt/M  
weidlich@hsfk.de