

Editorial

Die Rede von der „Stimmungsdemokratie“ ist nicht neu. Wie rasch politische Stimmungen sich wandeln können, wie rasch Parteien in der Wählergunst auf- und absteigen können, hat die Geschichte der Wahlen in Ostdeutschland gezeigt. Hier haben bisher die Wähler stärker mit Alternativen experimentiert als in Westdeutschland. Dieser Trend hat nun auch die alten Bundesländer zumindest in den Umfragen erreicht. Mit großen Erwartungen befrachtet erreichte die FDP bei der Bundestagswahl 2009 ein Rekordergebnis. Ende 2010 wird die FDP am Rande der 5%-Marke gesehen, und Bündnis 90/Die Grünen sind die neuen Hoffnungsträger. Ähnliche Popularitätssprünge machen Personen, die in der Politik immer weniger für Programme und immer mehr für Sympathiewerte stehen. Die früher gerne zitierte „Politikverdrossenheit“ scheint sich zu einer „Euphorieschaukel“ zu entwickeln. Der Politikdiskurs im Internet ist hier durchaus stilbildend. Erwartungen an die Politik sind aber oft weit entfernt von möglichen Ergebnissen in der Politik. Ist deshalb der Weg zur Entscheidung wichtiger geworden als dessen Inhalt?

Heiner Geißler hat mit seinem Engagement als „Schlichter“ bei Stuttgart 21 einen Großversuch gestartet, der stark an die politikwissenschaftlichen Blaupausen für Instrumente deliberativer Demokratie erinnert. Kampagnenmäßige Aufmerksamkeit für Themen geht aber auch einher mit einer Flucht ins Private, vor allem bei Jugendlichen, die hier mehr Freiheitsräume sehen als im gesellschaftlichen Diskurs. Der Soziologe Oskar Negt hat im SPIEGEL-Interview (vom 9.8.2010) die These vertreten: „Demokratie muss gelernt werden – immer wieder, tagtäglich, ein Leben lang.“ Wie dies geschehen soll, hat er auch gesagt: „Es mag ein bisschen verstaubt und anachronistisch klingen, aber ich sehe nur eine Möglichkeit: politische Bildung.“

Die neue Unübersichtlichkeit von Demokratievorstellungen hat inzwischen auch viel mit Überlegungen zur sozialen Gerechtigkeit zu tun und – ein weiteres Thema – mit der Entgrenzung von Nationalstaaten. In diesem Heft finden sich Themen der Europäisierung deutscher Politik sowohl im Hinblick auf den Konflikt Gericht der EU (früher EuGH) und Bundesverfassungsgericht als auch im Hinblick auf die europäische Gesellschaftsstruktur. Zwei Beiträge befassen sich mit der Politikformulierung auf europäischer Ebene. Diskutiert werden zum einen das Problem „wer spricht – von den vielen Beauftragten nach dem Lissabon-Vertrag – tatsächlich für die EU“ und zum anderen die Fallstricke der neuen europäischen Finanzarchitektur.

Schon vor Thilo Sarrazins Bestseller haben wir uns immer wieder intensiv um Fakten für die Integrationsdebatte bemüht. Der Beitrag von Jörg Rössel zum Thema „Ethnische Ungleichheit: Diskriminierung in der Einwanderergesellschaft oder Reproduktion der geschichteten Sozialstruktur?“ lenkt den Blick auf den hochinteressanten Forschungsstand der Soziologie zu Fragen der Gerechtigkeit in einer Einwanderergesellschaft.

Auch damit leistet das Heft einen Beitrag zu aktuellen Kontroversen. Wie immer überlassen wir es unseren Leserinnen und Lesern für sich selbst, wie wir hoffen, gewinnbringende Schlussfolgerungen zu ziehen. Denn das Ziel der politischen Bildung bleibt, um noch einmal Oskar Negt zu zitieren: „der mündige, aufgeklärte Bürger, der es wagt, sich seines Verstandes ohne Anleitung anderer zu bedienen.“

Die Herausgeber

Brennpunkt

Stefan Immerfall: Bildungspolitik in Deutschland: der Aufbruch blieb aus

Rastloser Stillstand kennzeichnet das deutsche Bildungswesen. Kaum ein Monat vergeht, an dem nicht neue Fächer eingeführt und wieder abgeschafft, Eingangs- und Übertrittsbestimmungen geändert, Abiturprüfungsmodalitäten umorganisiert, Lehramtsprüfungsordnungen reformiert, Schulzeiten verändert, neue Schultypen erprobt werden. Aber nicht pädagogische Erwägungen sondern der große Gang des geschichtlichen Lebens bestimmt die Entwicklung des Bildungswesens.

423

Aktuelle Analyse

Johannes Fritz: Wie lässt sich das Internet regulieren?

Für eine Mehrheit der Menschen in Deutschland ist das Internet zu einem Teil ihres Alltags geworden. Den Vorteilen aber steht eine Vielzahl von Risiken gegenüber, die es außerhalb des Internets nicht gibt. Diese „Schattenseiten“ haben in der deutschen Politik und Gesellschaft zu einer seit Anfang 2009 kontinuierlich andauernden Diskussion darüber geführt, wie das geltende Recht auch im Internet durchgesetzt werden kann, ohne die Bewegungsfreiheit der Internetnutzer zu sehr einzuschränken.

427

Aktuelle Analyse

Heinrich Pehle: Der Gerichtshof der Europäischen Union als oberstes deutsches Gericht?

Die „Europarechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts hat mit seinem Beschluss zum so genannten Mangold-Urteil des EuGH vom Juli 2010 eine überraschende Wendung genommen. Hatte sich das Verfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag ein Jahr zuvor noch vorbehalten, Handlungen der europäischen Organe daraufhin zu prüfen, ob sie sich im Rahmen der ihnen von den Mitgliedstaaten eingeräumten Ermächtigung bewegen, legt es nunmehr seine Prüfungscompetenz deutlich enger aus.

435

Wirtschaftspolitische Kolumne

Roland Sturm: Die neue europäische Finanzarchitektur

Die Selbstregulierung des Finanzsektors ist mit der globalen Finanzkrise gescheitert. Daraus hat die Politik weltweit die Konsequenz gezogen, die Finanzmärkte zu regulieren. Die für Deutschland wichtigsten neuen Instrumente der Finanzaufsicht sind die neue europäische Finanzaufsicht und Basel III. Trotz der Finanzkrise waren und sind diese Instrumente und ihre Ausgestaltung umstritten.

443

Fachaufsatz

Steffen Mau/Roland Verwiebe: Die Europäisierung sozialer Ungleichheit

Mit fast jeder Erweiterungsrunde ist die Europäische Union ungleicher geworden. Die sozialen Disparitäten haben sich vergrößert. Diese Entwicklung hat die einstmals nationale Frage der Ungleichheit auf die europäische Agenda gesetzt. Die für die Soziologie entscheidende Frage lautet in diesem Zusammenhang: Welche neuen Ungleichheitsmuster auf der europäischen Ebene entstehen?

449

Fachaufsatz

Lars Holtkamp: Ursachen und institutionelle Besonderheiten der langjährigen kommunalen Haushaltskrise

Die kommunalen Haushaltsdefizite haben sich während der internationalen Finanzkrise noch verschärft. Der Aufsatz beschreibt die institutionelle Besonderheit der kommunalen Haushaltskrise und diskutiert wichtige Ursachen. Den Hintergrund bilden die beiden kontroversen Erklärungsthesen: die „Opferthese“ und die „Verschwendungsthese“.

461

Fachaufsatz

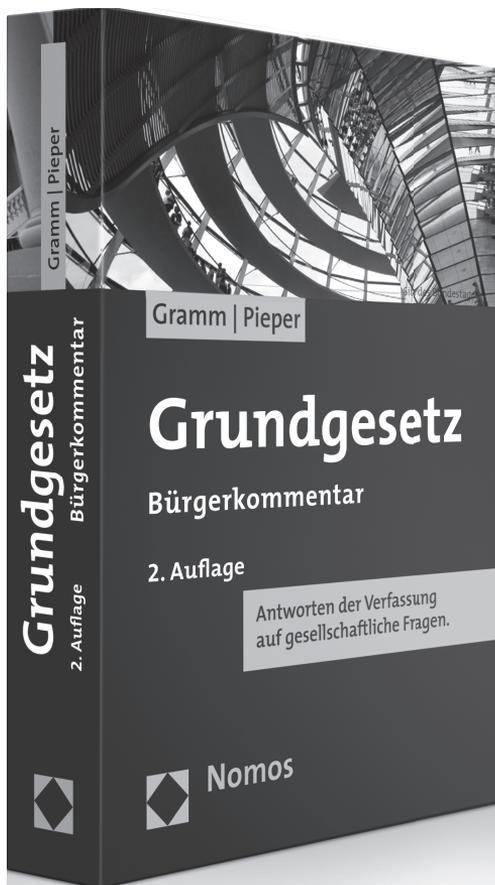
Jörg Rössel: Ethnische Ungleichheit – Diskriminierung in der Einwanderergesellschaft oder Reproduktion der geschichteten Sozialstruktur?

Ethnische Ungleichheit im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt ist ein Thema, das in der öffentlichen Diskussion eine starke Resonanz findet. Auch in der akademischen Sozialwissenschaft liegen mittlerweile zahlreiche Studien zur Erklärung von ethnischer Ungleichheit vor. Ganz überwiegend kann diese Ungleichheit auf schichtspezifische Ressourcen zurückgeführt werden, spezifische ethnische Merkmale spielen für die Erklärung von ethnischer Ungleichheit eine deutlich untergeordnete Rolle.

475

<i>Fachaufsatz</i>	Michèle Knodt/ Daniela Kietz/ Nicolai von Ondarza: Politische Führung in der Lissabonner EU Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Führungsstrukturen der EU einer grundlegenden Reform unterzogen – der Europäische Rat wurde mit weiteren Leitungsfunktionen sowie einem ständigen Präsidenten gestärkt, die außenpolitische Führungsverantwortung an die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik übertragen und gleichzeitig Führungsmöglichkeiten des rotierenden Ratsvorsitzes und der Europäischen Kommission begrenzt. Mit dieser Diversifizierung von Strukturen ist die Frage nach politischer Führung in der EU nicht einfacher geworden.	487
<i>Kontrovers dokumentiert</i>	Simon Peltzer: Braucht die deutsche Solarindustrie heute noch staatliche Förderung? Anfang 2010 entwickelte sich in Deutschland eine Diskussion um die Förderung der Solarindustrie. Die zum Jahreswechsel ohnehin schon gekürzten Fördersatzes sollten weiter gesenkt werden, um die zuletzt stark gestiegenen Kosten für die Verbraucher im Rahmen zu halten. Schließlich einigten sich Bund und Länder Anfang Juli im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat auf eine Staffelung bei der Kürzung der Solarsubventionen. Doch trotz der Einigung werden Sinn und Notwendigkeit der Solarförderung noch immer diskutiert.	499
<i>Rechtsprechung kommentiert</i>	Heiner Adamski: Abgeordnetenfreiheit bei politischer Betätigung – Darf der Verfassungsschutz Abgeordnete beobachten? Wie frei müssen Abgeordnete sein dürfen? Ist es mit dem Gedanken der Volksherrschaft vereinbar, wenn vom Volk frei gewählte Abgeordnete von staatlichen Institutionen unter offene oder geheime Beobachtung gestellt werden? Wer trifft aufgrund welcher Rechtsgrundlagen und anhand welcher Kriterien eine Entscheidung über die Beobachtung oder auch die Nichtbeobachtung von Abgeordneten?	505
<i>Politische Didaktik</i>	Sibylle Reinhardt: Fachdidaktische Prinzipien als Kern der Fachdidaktik „Politik“ Nach dem zweiten Weltkrieg sind unterschiedliche Leitbilder für den politisch bildenden Unterricht entwickelt worden (ein Beispiel ist die Konfliktorientierung). Diese fachdidaktischen Prinzipien integrieren Normatives, Fachliches und Alltägliches mit professionellem Berufswissen (im Beispiel ist das die Konfliktanalyse als Unterrichtsmethode). Die Prinzipien erlauben die Beobachtung von Kompetenzen und schützen vor Verirrungen.	515
<i>Das besondere Buch</i>	Roland Sturm: Ian Bremmer, The End of the Free Market. Who Wins the War Between States and Corporations?, New York 2010. Mit dem Scheitern der sozialistischen Planwirtschaft schien die Frage nach der besten Wirtschaftsordnung beantwortet: Der Kapitalismus hatte gesiegt. Der Historiker Francis Fukuyama betrachtete die westlichen liberalen Demokratien, die bürgerliche Freiheiten mit Marktfreiheit kombinieren, als alternativlos. Ein etwas intensiverer Blick auf die Wirtschaftsverfassungen in Europa und den USA machte allerdings rasch klar, dass es durchaus weiterhin Spielräume für Variationen der Wirtschaftsordnungen gab.	527
<i>Rezensionen</i>	Sibylle Reinhardt: Tim Engartner, Didaktik des Ökonomie- und Politikunterrichts Sibylle Reinhardt: Thorsten Hippe, Wie ist sozialwissenschaftliche Bildung möglich? Gesellschaftliche Schlüsselprobleme als integrativer Gegenstand der ökonomischen und politischen Bildung.	531 531
<i>Autorinnen und Autoren</i>		533

Das Grundgesetz geht alle an.



Grundgesetz

Bürgerkommentar

Von Christof Gramm und Stefan Ulrich Pieper

2. Auflage 2010, 398 S., brosch., 19,90 €,
ISBN 978-3-8329-5303-4

Das Grundgesetz ist die Verfassung Deutschlands, die alle angeht. Der Bürgerkommentar Grundgesetz richtet sich an jedermann – ganz gleich ob im politischen Alltag, in der Schule oder zu Beginn des Studiums. Leicht verständlich und übersichtlich erläutern die Autoren, was das Grundgesetz für Sie als Bürger ganz praktisch bedeutet und veranschaulichen ihre Darstellung anhand von Beispielen aus dem Alltag.

Die Vorteile des Bürgerkommentars:

- folgt nicht der Reihenfolge der einzelnen Artikel, sondern stellt den inhaltlichen Zusammenhang der Verfassung dar
- rückt somit die wichtigsten Themen für den Bürger in den Vordergrund
- führt durch die verfassungsrechtlichen Leitideen, den Verfassungstext und die Verfassungswirklichkeit
- beantwortet – auch anhand verfassungskritischer Überlegungen – häufig gestellte Fragen.

Der Bürgerkommentar ist unverzichtbar für jeden, der das Grundgesetz wirklich verstehen will.

Stimmen zur Voraufgabe:

»Als didaktisch überaus geschicktes Darstellungsmittel erweisen sich insbesondere die zahlreichen Informationspassagen mit Fallbeispielen, Definitionen und Verfassungsgerichtstexten.«

Klaus Kremb, www.zpol.de April 2009

»Fazit: Eine gelungene Darstellung, die insbesondere für politisch interessierte Laien, Schüler und Studenten nicht-juristischer Fachrichtungen von großem Nutzen sein kann.«

Reg.-Dir. G. Haurand, DVP 5/09

»Für Schule und Erwachsenenbildung empfohlen.«

Michael Reisser, ekz-Informationsdienst 49/08



Bildungspolitik in Deutschland: der Aufbruch blieb aus

Stefan Immerfall



Stefan Immerfall

Rastloser Stillstand kennzeichnet das deutsche Bildungswesen. Kaum ein Monat vergeht, an dem nicht neue Fächer eingeführt und wieder abgeschafft, Eingangs- und Übertrittsbestimmungen geändert, Abiturprüfungsmodalitäten umorganisiert, Lehramtsprüfungsordnungen reformiert, Schulzeiten verändert, neue Schultypen erprobt werden. 16 Kultusbükratien wollen schließlich ihre Berechtigung unter Beweis stellen.

Auch wenn es an Bildungsexperimenten nicht mangelt: an den Grundzügen des deutschen Bildungswesens ändern die Einzelmaßnahmen bislang wenig. Ein zukunftsweisendes Gesamtkonzept ist nicht erkennbar. Dementsprechend bleiben Deutschlands Schwächen auch die Selben. Dazu zählt, dass das System weder bei der Ausbildung von Hochqualifizierten besonders gut ist noch bei der Förderung schwacher Schüler. Viele Lehrer und Lehrerinnen lassen selbst gut gemeinte Reformen in Erwartung der nächsten Neuerung eher stoisch über sich ergehen, zumal sie erfahren haben, dass „Reformen“ eher Mehrbelastung bedeuten und Engagement sich weder finanziell noch von der Anerkennung her auszahlt.

Es ist daher zweifelhaft ob die Summe kleinteiliger Veränderungsschritte die angestrebten Ziele einlösen kann. Dabei dürfte es kaum noch anerkannte Bildungsforscher geben, die den deutschen Sonderweg des mehrgliedrigen Bildungssystems und seine ihn legitimierende Begründungen für die Gegenwart noch verteidigen würden. Diese umfassen vor allem drei Annahmen: Erstens: es gibt (drei) verschiedene Arten von Befähigungsmustern. Zweitens: diese Muster bilden sich bereits in der frühen Kindheit heraus und können mit hoher Prognosesicherheit im Alter von 10 Jahren festgestellt werden. Drittens: die der frühen Verteilung folgenden, unterschiedlichen Schularten werden den verschiedenartigen Begabungen am besten gerecht.

Jede dieser Annahmen ist fragwürdig: Begabung ist eher ein Prozess als ein Merkmal; Übergangsempfehlungen sind stark mit sozialen Herkunftsmerkmalen verknüpft; Leistungsressourcen können auch unabhängig von möglichst begabungshomogenen Lerngruppen gefördert werden. In der Summe führen die drei

Annahmen aber zu einer sozialen Selektion, die noch stärker ist als in anderen Schulsystemen. Zwar kann auch die empirische Bildungsforschung keine alternative Blaupause eines Bildungssystems aus einem Guss liefern, dessen Verwirklichung Chancengleichheit, Leistungsgerechtigkeit und individuelle Förderung von Kindern garantieren könnte. Aber einige vielversprechende Maßnahmen sind aus vergleichenden Untersuchungen und Evaluationsstudien doch bekannt. Dazu zählt die eher späte als frühe Selektion, die frühzeitige und zielgenaue Förderung lernschwacher Kinder, ein unkompliziertes Sekundarschulsystem, ein Mehr an bildungspolitischen Wettbewerb – auch durch sozial eingegliederte Privatschulen – und der Wandel der Schulen von einer verwalteten zu einer sich entwickelnden Organisation, insbesondere durch die Kombination von Autonomie und externer Leistungsüberprüfung.

Zwar ist Reformwillen vorhanden, und bildungspolitische Fortschritte sind durchaus erkennbar. So ist man in Sachen schulübergreifender Definition von Lernzielen und externen Abschlussprüfungen ein Stück vorangekommen. Ganztagschulen wurden aus- und aufgebaut. Noch mehr hat sich in der frühkindlichen Bildung getan. Doch die von Kanzlerin Merkel versprochene „Bildungsrepublik“ ist nicht in Sicht. Offenbar sind nachhaltige Gestaltungsleistungen in der Bildungspolitik schwerer durchsetzbar als in anderen Politikbereichen (man denke z.B. an die Hartz-Reformen) und wohl auch als in anderen Ländern. Warum ist das so? Vier Gründe seien angedeutet.

Eine erste Erklärung liegt im fehlenden gesellschaftlichen Grundkonsens. Der – gegen den Widerstand der Alliierten erfolgten – Restauration des dreigliedrigen Schulsystems folgte zwar eine behutsame Modernisierung. Dann aber, ab den 60er Jahren, wurde Bildungspolitik zum gesamtgesellschaftlichen Konfliktfeld. Als Gegenbeispiel stehen die skandinavischen Schulreformen der 50er Jahre, die sehr viel mehr von empirischer Forschung und weniger von ideologischen Grabenkämpfen beeinflusst waren. In der Folge haben sich die den jeweiligen politischen Lagern zugeordneten Bundesländer in der Kultusministerkonferenz wechselseitig blockiert. Dies ist heute glücklicherweise anders. Heute dominiert in der täglichen Arbeit der Bildungsbeamten überwiegend Pragmatismus. Man lässt einander im Rahmen der gefassten Grundsatzbeschlüsse gewähren; für einen reformerischen Aufbruch fehlt aber der Mut. Und ihre Energie verbrauchen die Bundesländer im Abwehrkampf gegen die Bildungszentralisten.

Zweitens hat sich die von Verteidigern des Bildungsföderalismus immer wieder beschworene Hoffnung auf mehr bildungspolitischen Wettbewerb als trügerisch erwiesen, bei dem die Bundesländer voneinander lernen und die jeweils bestmögliche Schul- und Unterrichtsform übernehmen würden. Bei näherer Betrachtung ist ein solcher Wettbewerb der Länder um ein besseres Bildungswesen an einen ganzen Kranz nicht-trivialer Voraussetzungen gebunden. So ziehen Eltern nicht von einem Bundesland in ein anderes nur aufgrund des besseren Bildungsangebots. Erst eine solche massenhafte Bildungsmobilität würde die bessere Bildungspolitik steuerlich – abzüglich des Länderfinanzausgleichs! – belohnen und damit attraktiv machen. Da aber die Wirkungen von Bildungspolitik langfristig und unsicher und immer auch mit wertbehafteten Prioritäten verbunden sind, haben vor allem die Parteien in den bildungsschwä-

cheren Ländern immer Argumente gegen eine gemeinsame Messlatte, anhand derer man überprüfen könnte, wie weit die einzelnen Bundesländer vorangekommen sind.

Diese Situation hat sich durch die im Sommer 2006 verabschiedete Föderalismusreform I nur auf den ersten Blick geändert, obwohl sie im Bereich von Erziehung und Bildung eine Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben zugunsten der Länder brachte. Denn es zeigt sich, dass die meisten Länder gar nicht über die finanziellen Spielräume verfügen, um die ihnen neu zugefallene Alleinverantwortung auszufüllen. Deshalb wird auch schon wieder über eine Umgehung oder gar Abschaffung des eben erst eingeführten Kooperationsverbots diskutiert, das dem Bund Investitionen im Bildungsbereich untersagt. Überdies sind die Erwartungen an den Föderalismus und damit an den bildungspolitischen Wettbewerb widersprüchlich. Das gilt nicht nur für die Politik – beispielhaft steht hier die Bundesbildungsministerin, die zwischen dem hohen Lied auf die föderale Bildungsvielfalt und dem Appell zur Einheitlichkeit changiert. Das gilt auch für die Bevölkerung insgesamt, die mehrheitlich die Angleichung des Rechtszustandes und der Lebensverhältnisse gerade im Bildungsbereich fordert und darüber die großen Unterschiede innerhalb der Flächenländer übersieht – beispielsweise zwischen den Übertrittsquoten der gleichermaßen bayerischen Schulstandorte Plattling und Starnberg. Diese widersprüchliche Haltung verdeutlichte der vielmalige KMK-Präsident Hans Maier wie folgt: „In Deutschland nämlich erwartet man vom Kulturföderalismus paradoxerweise nicht nur, wie anderswo, die Bewahrung föderaler Eigenheiten der Länder, sondern auch, und fast im selben Atemzug, die Stiftung kultureller Einheit und politischer Homogenität im Gesamtstaat.“

Eine dritte Erklärung verweist auf die hohe Anzahl von Vetospielern. Sie erschwert bildungspolitische Grundsatzentscheidungen und erleichtert rückwärtsgewandte Schuldiskussionen. Da sind zum einen naturgemäß die Landespolitiker, die die Bildungspolitik als einen der ihnen noch verbliebenen Spielplätze nicht aus der Hand geben wollen. Sodann gibt es die verschiedenen, ebenso streitbaren wie einflussreichen Lehrerverbände mit jeweils unterschiedlichen Eigeninteressen. So verteidigen die Philologenverbände mit der gymnasialen Tradition zugleich standespolitische Privilegien und überkommene didaktische Instrumente. Denn mit dem etwaigen Verlust selektionsbezogener Druckmittel kämen auf die Gymnasien neue didaktische Herausforderungen zu, auf die viele Lehrkräfte nicht vorbereitet wären.

Als weiteren Vetospieler haben sich die Eltern etabliert. Dies nicht erst, aber besonders deutlich seit dem Hamburger Volksentscheid, in dem sich erfolglos alle in der Bürgerschaft vertretenen Parteien für die verpflichtende sechsjährige Primarschule ausgesprochen hatten. Es ist ein leichtes, wenngleich durch die verfügbaren Befragungen nicht gedecktes Unterfangen, das Abstimmungsergebnis als bloße Besitzstandswahrung des Bürgertums abzutun, das das Bildungsprivileg für den eigenen Nachwuchs sichern wollte. Aus soziologischer Sicht ist es indes keineswegs abwegig, den eigenen Kindern eine möglichst optimale Bildung zukommen zu lassen. Solange die Eltern nicht überzeugt sind, dass die Reformen nicht letztlich doch dem Lernerfolg ihrer Kinder schaden, werden sie opponieren, übrigens auch die bildungsbeflissenen Migranteltern.

Dann fragen sie sich, warum ihr Nachwuchs für die Versäumnisse der Sozialpolitik büßen soll.

Viertens schließlich ist Bildung in Deutschland in hohem Maße eine staatliche Veranstaltung. Das hat durchaus eine Reihe von Vorteilen mit sich gebracht, etwa die frühe Durchsetzung eines mittleren Bildungsniveaus für die Bevölkerungsmehrheit. Andererseits tun sich die Kultusbürokratien bis heute und trotz gegenteiliger Lippenbekenntnisse schwer, „ihren“ Schulen mehr Freiraum zu lassen. Dies ist aber notwendig, um die Schule als zentrale pädagogische Wirkungseinheit Ernst zu nehmen. Soll der Übergang von der Systemebene auf die – zur regelmäßigen Rechenschaftslegung verpflichteten – Einzelschulen gelingen, müssten diese echte Verantwortung erhalten. Schulverwaltungen wären dann weniger als Schulaufsicht gefragt, sondern als Unterstützung anbietende Berater.

Wie Friedrich Paulsen in seiner „Geschichte des gelehrten Unterrichts“ (1885) feststellte, bestimmen nicht pädagogische Erwägungen sondern der große Gang des geschichtlichen Lebens die Entwicklung des Bildungswesens. Mit Blick auf obige Überlegungen ist ein großer Reformschritt nicht in Sicht. Vermutlich wird – mit einigen Rückzugsgefechten in Bayern und Baden-Württemberg – die Zweigliedrigkeit auch in den alten Bundesländern aus demographischen Gründen Einzug halten. Was die innere Strukturreform betrifft, ist eher auf den Einfluss externer Akteure zu setzen, namentlich den der Wirtschaft, die sich nicht länger mit dem unzureichenden „Output“ des deutschen Schulsystems abfinden will und schon eine Reihe bemerkenswerter und umfassender Bildungskonzepte vorgelegt hat. Dies umso mehr, als sich ihre Hoffnung zerschlagen wird, über den Import gut ausgebildeter Migranten die demographischen Lücken zu schließen.

Bei allen Neuerungen gilt es, die Akzeptanz vor Ort zu suchen. Über die Köpfe der Eltern hinweg ist jede Schulreform zum Scheitern verurteilt. In diesem Zusammenhang ist es durchaus hilfreich, dass mittlerweile alle Parteien die Erfahrung machen mussten, mit Bildungspolitik eher Wahlen zu verlieren als zu gewinnen. Das sollte ihre Neigung zähmen, mittels bildungspolitischer Versprechen Wahlkampf zu machen, die sie aufgrund der langen und unsicheren Kausalketten von Bildungspolitik nicht einlösen müssen.

Wie lässt sich das Internet regulieren?

Johannes Fritz



Johannes Fritz

1. Grundzüge der Diskussion in Deutschland

Für eine Mehrheit der Menschen in Deutschland ist das Internet zu einem Teil ihres Alltags geworden. Sie kommunizieren per E-Mail, halten Kontakt zu Freunden über soziale Netzwerke, kaufen in Online-Shops ein oder erledigen Behördengänge über das Internet. Diesen Vorteilen steht eine Vielzahl von Risiken gegenüber, die es außerhalb des Internets nicht gibt. Zahlreiche Internetnutzer werden beim Online-Banking betrogen, übermitteln unwissentlich Informationen über sich an Unternehmen oder machen sie der Allgemeinheit zugänglich. Andere nutzen die relative Anonymität des Internets für illegale Handlungen aus, beispielsweise wenn sie kinderpornographische oder urheberrechtlich geschützte Inhalte austauschen.

Diese und andere „Schattenseiten“ des Internets haben in der deutschen Politik und Gesellschaft zu einer seit Anfang 2009 kontinuierlich andauernden Diskussion darüber geführt, wie das geltende Recht auch im Internet durchgesetzt werden kann, ohne die Bewegungsfreiheit der Internetnutzer zu

sehr einzuschränken. Die Streitpunkte haben nur selten etwas mit der Infrastruktur des Netzes zu tun. Meist sind sie von inhaltlicher Natur, man spricht auch von Fragen der Netz- oder Internetpolitik, bzw. von einem Politikfeld „Digitale Bürgerrechte“, dessen Teilfragen gegenwärtig in die Zuständigkeit mehrerer Ministerien fallen (Bieber 2010: 79-80). Aktuell wird beispielsweise über den Datenschutz im Straßenbilderdienst Google Street View und im sozialen Netzwerk Facebook, über Internetsperren gegen kinderpornographische Inhalte und über die Verbreitung von Film-Raubkopien diskutiert.

Die deutsche Politik ist in diesen Fragen gespalten. Dies zeigt beispielhaft eine Umfrage des Internetangebots „Wen wählen?“ unter den Kandidaten zur Bundestagswahl 2009. Die Kandidaten sollten zur These „Das Internet sollte stärker reguliert werden, um die Bevölkerung und die Jugend vor Kriminalität, Terrorismus sowie ‚Schund und Schmutz‘ zu schützen“ Stellung beziehen. Die Antworten unterschieden sich stark nach Parteizugehörigkeit. Mitglieder von CDU und CSU tendierten meist zu einer stärkeren Regulierung oder waren unentschlossen. SPD-Mitglieder lehnten stärkere Staatsein-

griffe eher ab oder waren grundsätzlich dagegen. Überwiegende Ablehnung gab es bei Mitgliedern von FDP, Grünen und Die Linke. Die Mitglieder der Piratenpartei votierten einstimmig gegen eine stärkere Regulierung des Internets. Dies ist wenig überraschend, war die Gründungsmotivation der jungen Partei doch die Verhinderung von Staatseingriffen in das Internet (Wen wählen? 2009a). Insgesamt 410 Teilnehmer der Umfrage begründeten ihre Entscheidung mit eigenen Stellungnahmen. In allein 113 Fällen verwiesen die Kandidaten in ihren Stellungnahmen auf den „rechtsfreien Raum“, der das Internet sei bzw. nicht sei. Der Begriff des „rechtsfreien Raumes“ besitzt in Deutschland eine gewisse Tradition, 1996 brachte ihn der damalige Bundesforschungsminister Jürgen Rüttgers in die Debatte ein (Lischka 2009). Im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 hatte der Begriff unter Befürwortern von Internetsperren gegen kinderpornographische Inhalte wie der damaligen Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen erneut Konjunktur. Weitere 55 Teilnehmer der Umfrage kontextierten hingegen mit der Warnung vor einem „bürgerrechtsfreien Raum“, der durch einen zu starken Eingriff des Staates in das Internet entstehen könne.

Die Befürworter einer stärkeren Regulierung knüpften die Feststellung, das Internet dürfe kein rechtsfreier Raum sein, an die Forderung nach schärferen Maßnahmen gegen Computerkriminalität, Terrorismus, politischen Extremismus, Urheberrechtsverstöße und Kinderpornographie im Internet. Die Gegner einer stärkeren Regulierung hielten dagegen, das Internet sei schon jetzt kein rechtsfreier Raum mehr. Dies zeige die rasche Verfolgung von Internet-Finanzbetrüggern durch die Banken. Vielmehr müsse darauf geachtet werden, das Internet nicht zu stark zu regulieren oder gar zu zensurieren. Staatliche Online-Durchsuchungen, Internetsperren und Vorratsdatenspeicherung gefährdeten die Rechte der Bürger im In-

ternet ebenso wie das Sammeln privater Daten durch Unternehmen (Wen wählen? 2009b).

2. Beweise für die Regulierbarkeit des Internets

Die Feststellung, das Internet sei ein rechtsfreier Raum, lässt offen, was „rechtsfrei“ genau bedeutet. Falls damit gemeint ist, dass sich das Internet jeglicher Kontrolle entzieht und ein Ort vollständiger Anarchie ist, trifft dies nicht zu. Eine solche Interpretation verweist jedoch auf frühere Kontroversen. Bis zur Mitte der 1990er Jahre glaubten zahlreiche Internetpioniere und Internetforscher an die Unregulierbarkeit des Netzes (Ludlow 1996). Allerdings war das Internet zu diesem Zeitpunkt noch nicht von einem vergleichbar großen Nutzerkreis wie heute erschlossen. Auch Regierungen und Unternehmen waren dort noch kaum präsent. Die Wissenschaftler, die zu diesem Zeitpunkt über die technischen Standards des Internets entschieden, taten dies meist im Konsens und ohne Einmischung von außen, nachdem die US-Regierung sich aus der Entwicklung des Internets zurückgezogen hatte (Klotz 2004: 13). Daher traf das Vorhaben der US-Regierung, Pornographie im Internet mit dem Communications Decency Act von 1996 einzudämmen, auf Widerstand. Mit seiner „Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace“ sprach der Internetpionier John Perry Barlow stellvertretend für die Internetbewegung und ihren Glauben an die Unregulierbarkeit des Internets (Barlow 1996, Ausschnitt):

Regierungen der industriellen Welt, ihr müden Giganten aus Fleisch und Stahl, ich komme aus dem Cyberspace, der neuen Heimat des Geistes. Im Namen der Zukunft bitte ich Euch, Vertreter einer vergangenen Zeit: Laßt uns in

Ruhe! Ihr seid bei uns nicht willkommen. Wo wir uns versammeln, besitzt Ihr keine Macht mehr.

[...]

Ich erkläre den globalen sozialen Raum, den wir errichten, als gänzlich unabhängig von der Tyrannei, die Ihr über uns auszuüben anstrebt. Ihr habt hier kein moralisches Recht zu regieren, noch besitzt Ihr Methoden, es zu erzwingen, die wir zu befürchten hätten.

Regierungen leiten Ihre gerechte Macht von der Zustimmung der Regierten ab. Unsere habt Ihr nicht erbeten, geschweige denn erhalten. Wir haben Euch nicht eingeladen. Ihr kennt weder uns noch unsere Welt. Der Cyberspace liegt nicht innerhalb Eurer Hoheitsgebiete. Glaubt nicht, Ihr könntet ihn gestalten, als wäre er ein öffentliches Projekt. Ihr könnt es nicht. Der Cyberspace ist ein natürliches Gebilde und wächst durch unsere kollektiven Handlungen.

Auch mehrere Vertreter der Internetforschung teilten Barlows Argumente. Die Juristen David Johnson und David Post forderten die Anerkennung des Internets als unabhängigen Rechtsraum (Johnson/Post 1996). Heute sind ihre Argumente widerlegt. Die Forschung ist sich einig, dass Regierungen sehr wohl dazu in der Lage sind, das Internet zu beeinflussen.

Den Beweis dafür lieferten mehrere Gerichtsurteile, mit denen Internetunternehmen, die sich auf die Unregulierbarkeit des Internets verlassen hatten, gezwungen wurden, auch im weltumspannenden Internet nationale Gesetze zu befolgen. Im Jahr 1995 informierte die Staatsanwaltschaft München die deutsche Tochter des amerikanischen Internetunternehmens CompuServe über mehrere Internetforen (Newsgroups), in denen laut einer Anzeige kinder- und tierpornographisches Material getauscht würde. Die amerikanische Zentrale sperrte daraufhin den Zugang zu diesen Gruppen vollständig. Möglicherweise

wollte sie damit Proteste der Nutzer gegen die Zensur durch die deutsche Regierung und den zu diesem Zeitpunkt in den USA diskutierten Communications Decency Act erreichen. Wenig später hob CompuServe die Sperre wegen eines angeblich verbesserten Jugendschutzes wieder auf, der das Problem tatsächlich aber nicht beseitigte. Daraufhin wurde der Geschäftsführer von CompuServe Deutschland im Jahr 1997 angeklagt. Ob dieser für die auf Servern in den USA befindlichen Inhalte haftbar gemacht werden könne, blieb während der Verhandlung umstritten. Dennoch wurde der Geschäftsführer 1998 wegen der Verbreitung von Tier- und Gewaltpornographie zu einer Bewährungsstrafe verurteilt (Scholz 2004: 130-133).

Ähnlich erging es dem amerikanischen Konzern Yahoo, der im Jahr 2001 nach dem Urteil eines französischen Gerichts nationalsozialistische Erinnerungsstücke aus seinen Internetauktionen für französische Internetnutzer sperren musste. Möglich wurde dies durch die Geo-Location-Technologie, mit der in den meisten Fällen ermittelt werden kann, aus welchem Land ein Nutzer auf das Internet zugreift (Goldsmith/Wu 2006: 7-8).

3. Alternativen zur staatlichen Regulierung

Dass es möglich ist, das Internet staatlich zu regulieren, wurde bereits mit zahlreichen Gerichtsurteilen bewiesen. Dies ist jedoch nur eine unter mehreren Möglichkeiten, Regeln jedweder Art im Internet durchzusetzen. In der Internetforschung werden diese Möglichkeiten als „Internet Governance“ zusammengefasst. Der Begriff sucht zu verdeutlichen, dass neben dem Staat auch andere Akteure wie der private Sektor und die Internetnutzer selbst als Regelgeber fungieren können. Neben der staatlichen Regulierung gibt es vier weitere

Idealtypen der Internet Governance (Solum 2009: 56-57):

- Code Governance durch die Internetarchitektur
- Selbstregulierung durch die Internetnutzer und ihre Organisationen
- Regulierungsnetzwerke in Form von transnationalen Institutionen und internationalen Organisationen
- Steuerung über Marktmechanismen

3.1 Code Governance

Der Code Governance liegt die Annahme zugrunde, dass die Soft- und Hardware, aus der das Internet besteht, und die auch als „Code“ oder „Internetarchitektur“ bezeichnet wird, einem Gesetz des Internets entspricht. Bestimmte Nutzungsweisen des Internets werden demnach durch den Code begünstigt und andere behindert. Mit dem End-to-End-Prinzip und der Dezentralität der Internet-Infrastruktur sind zwei Eigenschaften des Code besonders bedeutend. Das End-to-End-Prinzip besagt, dass sich das Wissen über die Inhalte des Internets nicht in dessen Infrastruktur befindet, sondern an den Enden des Netzwerks, in den Diensten und Anwendungen, die auf das Internet zugreifen. Die Netzwerkprotokolle des Internets (TCP/IP) leiten alle Informationen unabhängig von ihrem Inhalt durch das Netz. Um einen neuen Internetdienst zu entwickeln oder auf dem eigenen Computer einzusetzen, muss deshalb die Infrastruktur des Internets nicht verändert werden. Ein Beispiel für einen neuen Internetdienst ist das World Wide Web (WWW), das heute umgangssprachlich mit dem Internet gleichgesetzt wird. Das WWW wurde jedoch erst im Jahr 1991 entwickelt und 1995 zur am häufigsten genutzten Internetanwendung (Klotz 2004: 2). Die graphische Darstellung des WWW erleichterte die Navigation durch das Internet und machte es für die breite Be-

völkerung zugänglich. Somit ermöglicht das End-to-End-Prinzip erst die kreative Nutzung des Internets. Andererseits erschwert es die Kontrolle darüber, wofür die Internet-Infrastruktur verwendet wird.

Auch die Dezentralität der Internet-Infrastruktur erschwert deren Kontrolle. Weder in den USA, dem Mutterland des Internets, noch in anderen Ländern gibt es einen zentralen Knoten, in dem alle Internetkommunikation zusammenläuft oder an dem sich alle Internetnutzer registrieren müssten. Das bedeutet auch, dass keine Stelle allein darüber bestimmen kann, welche Inhalte im Netz vorhanden sind. Lediglich der Zugang zu Informationen kann staatlicherseits mit Unterstützung der Internetprovider eingeschränkt, wenn auch kaum vollständig unterbunden werden.

Zusammengenommen stellen diese Eigenschaften der Internetarchitektur die Regulierbarkeit des Internets nicht grundsätzlich in Frage. Allerdings erschweren sie nach allgemeiner Auffassung den Eingriff von außen – durch Regierungen oder andere Akteure.

3.2 Selbstregulierung

In der Frühphase des Internets an amerikanischen Universitäten etablierte sich die bereits beschriebene weitgehende Selbstregulierung durch die kleine Zahl technisch versierter Internetnutzer als gängige Praxis. Da die Wissenschaftler in ihren das Internet betreffenden Überzeugungen weitgehend übereinstimmen, konnten sie anstehende Entscheidungen, die meist technische Fragen betrafen, in den meisten Fällen im Konsens treffen. Heute, da die Nutzerzahl des Internets auf knapp zwei Milliarden Menschen geschätzt wird, die verschiedene Vorstellungen davon besitzen, was im Internet erlaubt sein soll und was nicht, wäre diese Art der Entscheidungsfindung nicht mehr durchführbar.

Im Bereich der technischen Standardsetzung für das Internet, in die nur eine verhältnismäßig kleine Zahl an Experten involviert ist, besteht die Tradition der Selbstregulierung hingegen fort. Bedeutende Beispiele sind die Internet Society (ISOC) und die ihr zugeordnete Internet Engineering Task Force (IETF), deren Arbeitsgruppen Lösungen für verschiedene technische Probleme erarbeiten.

Weitere Formen der Selbstverwaltung unter Beteiligung von Internetnutzern bestehen innerhalb von Regulierungsnetzwerken und in den Regulierungsbemühungen nationaler Regierungen, wobei man von Co-Regulierung spricht. Ein Beispiel für letzteres ist die Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Deutschen Bundestags, in der neben Abgeordneten auch Internet-Sachverständige vertreten sind.¹ Es ist allerdings fraglich, welchen Einfluss die Sachverständigen auf zukünftige Regulierungsentscheidungen ausüben können.

Verschiedene kleinere Gemeinschaften im Internet regulieren sich ebenfalls selbst. Beispielsweise setzt die Bewegung für quelloffene Softwarelizenzen (Open Source) ebenso auf Selbstregulierung wie soziale Netzwerke und Foren, die ihre Mitglieder auf innerhalb der Gemeinschaft geltende Verhaltensregeln (Netiquette) und Nutzungsbestimmungen festlegen.

Die Selbstregulierung ist nur so lange eine Option, um gegen Rechtsverstöße im Internet vorzugehen, als die Mitglieder der betreffenden Gemeinschaften diese Verstöße auch nach außen melden. Abhilfe für diese Schwierigkeit können die häufig ebenfalls als Formen der Selbstregulierung bezeichneten Zusammenschlüsse von Internet Providern schaffen, wie es sie in zahlreichen Ländern für den Kampf gegen kinderpornographische Inhalte gibt. In Deutschland gibt es eine Internet-Beschwerdestelle der Freiwilligen Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter

(FSM) und des Electronic Commerce Forum (ECO). Beide sind Mitglied der internationalen Vereinigung von Internetbeschwerdestellen INHOPE.

Der Erfolg dieser Form der Selbstregulierung ist in der aktuellen Diskussion über die Einführung von Internetsperren gegen Kinderpornographie im Internet stark umstritten. Zuletzt meldete ECO, dass 98 Prozent der an die Beschwerdestelle gemeldeten Kinderpornographie, die sich über Server weltweit verteilte, innerhalb von einer Woche habe entfernt werden können. Bei deutschen Servern dauere dies regelmäßig nur einen Tag. Darin sah ECO die eigene Überzeugung bestätigt, wonach Internetsperren nicht nötig seien (ECO 2010). Befürworter von Internetsperren, wie der Präsident des Bundeskriminalamtes (BKA), Jörg Ziercke, ließen sich davon jedoch nicht umstimmen. Ziercke erklärte, auch die Zusammenarbeit des BKA mit INHOPE und die damit verbundene Weitergabe der Meldungen, die das BKA erreichen, an die jeweiligen Internetprovider vor Ort habe nicht zu einer höheren Erfolgsquote bei der Löschung geführt. Internetsperren seien daher notwendig, um die Zeit bis zur Löschung einer Internetseite mit kinderpornographischen Inhalten zu überbrücken (Lutz 2010).

3.3 Regulierungsnetzwerke

Regulierungsnetzwerke vereinen verschiedene an der Regulierung des Internets interessierte Akteure wie Internetnutzer, Unternehmen, Regierungen und Interessengruppen. Sie sind bisher vor allem im Bereich der technischen Standardsetzung für das Internet weit verbreitet. Sind Regierungen unter den Mitgliedern, werden die Netzwerke als internationale Organisationen bezeichnet. Sie spielen eine vergleichsweise geringe Rolle in der Internet Governance. Bedeutender sind die Netzwerke ohne Regierungen, die als transnatio-

nale Institutionen bezeichnet werden (Solum 2009: 59, 61).

Die wissenschaftlich am besten dokumentierte transnationale Institution in der Internet Governance ist ICANN. ICANN regelt seit 1998 unter anderem die Einrichtung der höchsten Ebene der Domainnamen (so genannte Top-Level-Domains wie .com oder .org) und die Vergabe von IP-Adressen, die für den Internetzugang gebraucht werden. ICANN wandelte sich von einer technischen zu einer regulierenden Organisation, die den Markt für die Registrierung von Domainnamen gestaltet. Entsprechend stellen die Vertreter der Internetsnutzer seit 2002 im ICANN-Direktorium nicht mehr die Hälfte der Mitglieder, sondern sind nur mehr mit einem Mitglied ohne Stimmrecht vertreten, während Regierungen und Internetwirtschaft ihren Einfluss ausbauen konnten.

Über die inhaltlichen Fragen der Internet Governance, beispielsweise Datenschutz, Internetsperren und Urheberrecht betreffend, wird bislang vorwiegend national entschieden. Über den Kampf gegen Kinderpornographie hinaus besteht zudem keine Einigkeit darin, welche Inhalte rechtswidrig sind. Beides macht die auch inhaltliche Regulierung des Internets im Netzwerk unter Regierungsbeteiligung unwahrscheinlich.

3.4 Marktsteuerung

Wer von einem „rechtsfreien Raum“ Internet spricht, hat meist nicht den Markt als Steuerungsinstrument im Blick. Vielmehr erscheint der Umgang mit persönlichen Daten bei Internetunternehmen wie Google und Facebook häufig als Problem, auf das lediglich der Staat adäquat reagieren kann. Daher trat die deutsche Bundesverbraucherschutzministerin Ilse Aigner aus Facebook aus und drohte dem sozialen Netzwerk mit Bußgeldern. Tatsächlich

spielen Marktmechanismen bei der Regulierung des Internets, beispielsweise auf Druck der Regierung hin, jedoch eine gewisse Rolle.

Beispielhaft dafür ist das Vorgehen gegen den in den Jahren 2000 bis 2005 in den USA florierenden Verkauf von Zigaretten über das Internet aus Bundesstaaten mit niedrigen und Indianerreservaten ohne Tabaksteuern. Zusammen mit mehreren Bundesstaaten drohte die zuständige Bundesbehörde den großen Kreditkartenfirmen mit Konsequenzen für den Fall, dass die Einkäufe weiterhin per Kreditkarte möglich sein sollten. Die Kreditkartenfirmen gaben das Geschäft daraufhin auf und binnen zwei Wochen war der Zigarettenverkauf nicht länger profitabel, die Firmen verschwanden wieder (Goldsmith/Wu 2006: 76).

4. Fazit

In seiner Gesamtheit ist das offen für alle Nutzer zugängliche Internet, über das in Deutschland diskutiert wird, weit von einem rechtsfreien Raum entfernt. Das Gegenteil mag für die geschlossenen Bereiche gelten, die nicht von Suchmaschinen erreicht werden und über deren Ausmaße nur spekuliert werden kann. Trotz aller Anstrengungen gibt es jedoch auch im offen zugänglichen Netz weiterhin Bereiche, die sich bislang erfolgreich dem staatlichen Zugriff entziehen. So ist es bisher nicht gelungen, Urheberrechtsverletzungen dauerhaft zu unterbinden. Auf den Zusammenbruch der Musikausbörsenfolge Kazaa, das wiederum durch noch schwerer zu lokalisierende Anwendungen wie BitTorrent und Streaming-Seiten wie Kino.to ersetzt wurde. Damit steht das Internet allerdings nicht alleine da: Auch außerhalb des Internets gibt es Delikte, die sich bisher nicht dauerhaft unterbinden ließen, beispiels-

weise Verstöße gegen die Straßenverkehrsordnung oder das Steuerrecht.

Um rechtswidrige Inhalte im Internet, das sich von seiner Architektur her der Kontrolle von außen eher widersetzt, in den Griff zu bekommen, sind neue Herangehensweisen gefragt. Die Alternativen zur staatlichen Regulierung, die bereits erprobt wurden, können dafür hilfreich sein. So erwiesen sich die Marktkräfte bisher als erfolgreicher darin, den illegalen Musikaustausch einzudämmen, als die Anzeigen gegen Raubkopierer durch die Musikindustrie. Im Jahr 2003 startete das Computerunternehmen Apple mit iTunes den ersten Internetshop, der die Musik der Künstler aller großen Musikkonzerne legal zum Herunterladen anbot. Gerade die Möglichkeit, nicht nur ganze Musikalben, sondern auch günstig einzelne Titel zu erwerben, zog die Käufer an und untergrub den Markt für illegale Tauschbörsen (Goldsmith/Wu 2006: 119-120). Bis heute sind zahlreiche Wettbewerber von iTunes entstanden, während das Volumen des illegalen Musikaustauschs zurückgegangen ist.

Auf längere Sicht dürften sich auch die Versuche als effektiv erweisen, Akteure außerhalb der Politik in internetpolitische Regelungsentscheidungen einzubeziehen und so ein Beratungnetzwerk zu schaffen. Ein Beispiel für einen solchen Versuch ist die bereits erwähnte Enquete-Kommission des Bundestags, über die Internetaktivisten und Internetwirtschaft in die Diskussion von internetpolitischen Problemstellungen einbezogen werden. Aller Kritik an ihrem Einfluss zum Trotz signalisiert die Einrichtung der Enquete-Kommission, dass die Regierung die Interessen von Internetaktivisten und Internetwirtschaft anerkennt und ihr Wissen für sich nutzen möchte. Dies ist dringend notwendig, weil sich die Politik ohne die Unterstützung von Nutzern und Wirtschaft kaum an die Geschwindigkeit, mit der sich das Internet kontinuierlich weiterentwickelt, anpassen kann.

Die dauerhafte Institutionalisierung eines solchen internetpolitischen Beratungsorgans nach dem Vorbild der ursprünglichen Konzeption des transnationalen Regulierungsnetzwerkes ICANN wäre wünschenswert. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass die Frontstellungen zwischen jenen, die das Internet vollkommen frei von staatlichem Einfluss wissen wollen und jenen, die die vollkommene „Durchregulierung“ des Internets anstreben, im Dialog abgebaut werden können. Zudem würden auf diese Weise die Alternativen zur staatlichen Regulierung auch in der deutschen Debatte, die sich noch immer um den „rechtsfreien Raum“ dreht, mehr Aufmerksamkeit erhalten.

Schlagwörter: Digitale Bürgerrechte, Cyberspace, Computerkriminalität, Kinderpornographie

Anmerkung

- 1 Siehe <http://www.bundestag.de/internetenquete>.

Literatur

- Barlow, John Perry (1996): Unabhängigkeitserklärung des Cyberspace. Online verfügbar unter <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/1/1028/1.html>.
- Bieber, Christoph (2010): Politik Digital. Salzhemmendorf: Blumenkamp.
- ECO (2010): 98 Prozent der gemeldeten Internet-Kinderpornos sind nach einer Woche abgeschaltet, 01.09.2010. Online verfügbar unter http://www.eco.de/verband/202_8168.htm.
- Goldsmith, Jack; Wu, Tim (2006): Who controls the Internet? New York: Oxford University Press.
- Johnson, David; Post, David (1996): Law and Borders – The Rise of Law in Cyberspace. In: Stanford Law Review, Jg. 48, S. 1367-1402.
- Klotz, Robert (2004): The politics of Internet communication. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

- Lischka, Konrad (2009): Das Internet ist kein rechtsfreier Raum. In: Spiegel Online, 26.06.2009. Online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,632277,00.html>.
- Ludlow, Peter (1996): High noon on the electronic frontier. Conceptual issues in cyberspace. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Lutz, Martin (2010): „Kinderpornos zu sperren, kann keine Zensur sein“. In: Die Welt, 02.09.2010, S. 4.
- Scholz, Stefan (2004): Internet-Politik in Deutschland. Vom Mythos der Unregulierbarkeit. Münster: Lit.
- Solum, Lawrence (2009): Models of Internet Governance. In: Bygrave, Lee; Bing, Jon (Hg.): Internet governance. Infrastructure and institutions. Oxford: Oxford Univ. Press, S. 48-91.
- Wen wählen? (2009a): Die Parteien und die These: Das Internet sollte stärker reguliert werden. Online verfügbar unter http://www.wen-waehlen.de/btw09/parteien/thesen_1056.html.
- Wen wählen? (2009b): Pro und Kontra: Das Internet sollte stärker reguliert werden. Online verfügbar unter http://www.wen-waehlen.de/btw09/kandidaten/begruendung_1056.html.

Der Gerichtshof der Europäischen Union als oberstes deutsches Gericht?

Heinrich Pehle



Heinrich Pehle

Zusammenfassung

Die „Europarechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts hat mit dem Beschluss der Karlsruher Richter zum so genannten Mangold-Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH), der im Juli 2010 erging, eine überraschende Wendung genommen. Hatte sich das Verfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon ein Jahr zuvor noch ausdrücklich vorbehalten, Handlungen der europäischen Organe daraufhin zu prüfen, ob sie sich im Rahmen der ihnen von den Mitgliedstaaten eingeräumten Ermächtigung bewegen, legt es nunmehr seine Prüfungscompetenz deutlich enger aus. Damit erhält zwar das seit langem beschworene Kooperationsverhältnis zwischen beiden Gerichten endlich deutliche Konturen, doch werden gleichzeitig Räume frei für stillschweigende Kompetenzverschiebungen zugunsten der EU durch die Rechtsprechung des EuGH, die sich im Zweifelsfall nur schwer korrigieren lassen werden.

Schlagerwörter: Grundgesetz, Lissabon-Urteil, Arbeitsrecht

1. Einleitung

Beginnend mit dem so genannten Solange I-Beschluss, der vom 29. Mai 1974 datiert, musste sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) schon wiederholt mit dem Recht der Europäischen Union und den Handlungen und Entscheidungen der europäischen Institutionen auseinandersetzen. Den konkreten Anlass boten dabei meist Verfassungsbeschwerden, mit denen die Verletzung von Grundrechten beziehungsweise grundrechtsgleichen Rechten gerügt wurde. Jenseits der in den entsprechenden Urteilen und Beschlüssen der Karlsruher Richter konkret zu entscheidenden Sachverhalte musste sich das

Gericht dabei stets mit zwei grundsätzlichen, miteinander verbundenen Fragen auseinandersetzen. Deren erste richtet sich an die Zuständigkeit für Entscheidungen über die Verletzung von Grundrechten in der Europäischen Union, während die zweite sich auf die Reichweite der Handlungsermächtigung der Europäischen Union (EU) und ihrer Organe gegenüber der Bundesrepublik Deutschland bezieht. Wer darf (oder muss) in diesen Fällen entscheiden: Die nationale Verfassungsgerichtsbarkeit oder der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)?

„Karlsruhe“ hat es bislang nicht verstanden, eine in sich schlüssige „ständige Rechtssprechung“ zu entwickeln, die verlässlichen Aufschluss darüber geben

würde, wie es um das Verhältnis des nationalen Verfassungsgerichts zum EuGH bestellt ist. Die „Europarechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts ist durch ständige Richtungswechsel charakterisiert: Mal erkannten die deutschen Verfassungsrichter die Rechtsprechung des EuGH an und erklärten ihn zum „gesetzlichen Richter“ im Sinne des Artikels 101 Absatz 1 des Grundgesetzes, um in der Folge wiederum eigene Kontrollansprüche gegenüber den europäischen Institutionen anzumelden, die mit dem vom EuGH seit jeher postulierten Vorrang des europäischen Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht schlechterdings nicht vereinbar erschienen. Dass das BVerfG gleichzeitig davon sprach, seine Kompetenzen in einem Kooperationsverhältnis mit dem EuGH auszuüben, machte die Sache zusätzlich kompliziert. Dieses „Auf und Ab“ in der europabezogenen Karlsruher Rechtsprechung wurde in dieser Zeitschrift bereits mehrfach analysiert, zuletzt in Bezug auf das „Lissabon-Urteil“ vom 30. Juni 2009 (Pehle 2009). Mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Juli 2010 zum so genannten Mangold-Urteil des EuGH¹ hat die Rechtsprechung des BVerfGs nunmehr eine neue und für die meisten Beobachter überraschende Wendung genommen. Sie wird in diesem Beitrag vorgestellt und analysiert. Dazu ist zunächst ein Blick auf die Vorgeschichte des „Mangold-Beschlusses“ erforderlich.

2. Vorgeschichte und Problemhaushalt

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts entschied im Juni 2009, dass der Vertrag von Lissabon zwar mit dem Grundgesetz vereinbar sei, dass jedoch die so genannten Begleitgesetze, die zusammen mit dem Ratifizierungsgesetz verabschiedet worden waren,

verfassungswidrig seien, weil der Deutsche Bundestag durch sie nicht in die Lage versetzt werde, seiner „Integrationsverantwortung“ gerecht zu werden.⁴ In Anknüpfung an das Maastricht-Urteil aus dem Jahr 1993 betonte das Gericht, dass die Europäische Union nur im Rahmen der „begrenzten Einzelermächtigung“ tätig werden dürfe, weil anders die „nationale Verfassungsidentität“ Deutschlands nicht gewahrt werden könne. Die Richter wollten also sichergestellt wissen, dass die Politikbereiche, welche die deutsche, durch die „Ewigkeitsklausel“ des Artikels 79 Absatz 3 Grundgesetz geschützte Verfassungsidentität ihrer Ansicht nach konstituieren, nicht von der Europäischen Union usurpiert werden.

Aus dem Befund, dass die Europäische Union nur in den Bereichen tätig werden dürfe, die ihr durch die europäischen Verträge ausdrücklich übertragen worden seien, zog das BVerfG deutlicher noch als schon im Maastricht-Urteil die Konsequenz, dass es zur *Ultra-vires-Kontrolle* berufen sei. Diese Kontrolle sollte greifen im Fall von Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Unionsorgane: „Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips [...] in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten“ (BVerfGE 2009, Rdnr. 240). Für den Fall, dass sie es nicht tun, hält die Sprache der Rechtswissenschaftler seit dem Maastricht-Urteil den prägnanten Begriff des *ausbrechenden Rechtsaktes* bereit. Ausbrechenden Rechtsakten der EU ist die innerstaatliche Geltung zu versagen. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung samt seiner Konsequenzen muss dem Lissabon-Urteil zu Folge nicht nur beim Vertragsabschluss, son-

dern auch bei der Auslegung der europäischen Verträge gewahrt werden (Grimm 2010). Damit gerät auch der EuGH prinzipiell in den Kontrollfokus der Karlsruher Richter.

Wenn das BVerfG einen solchen ausbrechenden Rechtsakt aber tatsächlich monieren würde, wäre es mit dem Problem konfrontiert, dass über die Auslegung der europäischen Verträge und „über die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“ nach Artikel 267 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ex-234 EGV) eben der EuGH entscheidet. Die Folge einer Ultra-vires Kontrolle durch das BVerfG, mit der tatsächlich die Unanwendbarkeit europäischen Rechts in der Bundesrepublik Deutschland dekretiert würde, wäre also ein ernsthafter Konflikt zwischen beiden Gerichten, für den eine Lösung schwer denkbar erscheint.

Einem derartigen Konflikt versucht Artikel 267 AEUV vorzubeugen. Er bestimmt für den Fall, dass ein nationales Gericht, dem eine Frage nach der Auslegung europäischen Rechts gestellt wird, diese Frage dem EuGH zur Entscheidung vorlegen kann. Wenn die Entscheidung eines nationalen Gerichts mit Mitteln des nationalen Rechts nicht mehr angefochten werden kann, wandelt sich diese Kann- zu einer Muss-Bestimmung. Diese Regelung wird als die Pflicht der letztinstanzlichen Gerichte zur Einholung einer *Vorabentscheidung* bezeichnet. Auch das Bundesverfassungsgericht ist ihr unterworfen, hat bislang den EuGH jedoch noch niemals mit einer Vorabentscheidung befasst.

Auch wenn das BVerfG im Lissabon-Urteil eine „europarechtsfreundliche Anwendung“ der Ultra-vires-Kontrolle in Aussicht stellte (BVerfGE 2009, Rdnr. 241) – von der Vorabentscheidung war auch dort mit keinem Wort die Rede. Dies rief vehemente Kritik hervor: Das BVerfG reklamiere

offenbar eine „Totalaufsicht“ für sich, indem es den Anspruch erhebe, „die Grenzen der Integration verbindlich und im Detail bestimmen zu wollen“ (Callies 2009); es wolle offenbar nicht akzeptieren, dass ihm das europäische Vertragswerk eine eigenständige Verwerfungskompetenz gegenüber Rechtsakten der europäischen Organe nicht zugestehe (Pehle 2009: 508).

Einen Ausweg aus dem Dilemma versuchten mehrere renommierte Rechtswissenschaftler mit dem Vorschlag zu weisen, in das Bundesverfassungsgerichtsgesetz eine ausdrückliche Vorabentscheidungspflicht im Sinne der Vorabentscheidung aufzunehmen. Bevor also das BVerfG im Wege einer Ultra-vires-Kontrolle entscheide, müsse dem EuGH „Gelegenheit gegeben werden, sich mit den Zweifeln des BVerfG zu befassen und ggf. seine Rechtsauffassung zu präzisieren oder zu modifizieren“ (Walter Hallstein-Institut 2009). Zur Überraschung vieler ist diese Anregung in Karlsruhe, wie im Laufe dieses Beitrags deutlich werden wird, offenbar auf fruchtbaren Boden gefallen.

3. Das „Mangold-Urteil“ des EuGH auf dem Weg zum Karlsruher Prüfstand

Wie konnte es überhaupt dazu kommen, dass sich das BVerfG mit einem Urteil des EuGH auseinandersetzen musste, das dieser bereits fünf Jahre zuvor gefällt hatte, und wie kam der EuGH selbst ins Spiel? Ausgangspunkt war ein Ersuchen des Arbeitsgerichts München um eine Vorabentscheidung. Das Münchener Gericht wollte wissen, ob die im Zuge der so genannten Hartz-Gesetzgebung erlassene Bestimmung, dass Arbeitsverträge mit Arbeitnehmern, die älter sind als 52 Jahre, ohne weitere Begründung befristet werden durften, rechtmäßig ist. Es hatte Zweifel, ob diese Regelung mit der europäischen Richtlinie 2000/78/EG über die

„Verwirklichung der Gleichberechtigung in Beschäftigung und Beruf“, bekannt als Antidiskriminierungsrichtlinie, vereinbar sei. Der EuGH bestätigte im „Mangold-Urteil“, benannt nach dem Namen des Klägers vor dem Münchener Arbeitsgericht, diese Zweifel und folgerte daraus, dass die dieser Richtlinie entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts unangewendet bleiben müsse – und dies, obwohl die Frist zur Umsetzung der Richtlinie noch nicht abgelaufen war. Zudem entwickelte der Gerichtshof einen „europäischen allgemeinen Grundsatz des Verbots der Altersdiskriminierung“.²

Einer Klage eines Arbeitnehmers gegen die Befristung seines Arbeitsvertrages gab das Bundesarbeitsgericht im Jahr 2006 unter Berufung auf das Mangold-Urteil des EuGH statt. Gegen diese Entscheidung wiederum legte der betroffene Arbeitgeber Verfassungsbeschwerde beim BVerfG ein. Er monierte eine Kompetenzüberschreitung des EuGH wegen der vorzeitigen Wirkung der Richtlinie auf ein Rechtsverhältnis zwischen Privatpersonen. Zudem habe der EuGH mit der Entwicklung eines allgemeinen Grundsatzes der Altersdiskriminierung eine Rechtsfortbildung betrieben, für die er keine Kompetenz besitze. Weiter rügte der Kläger, dass er in seinem Recht auf den gesetzlichen Richter verletzt worden sei, weil das Bundesarbeitsgericht eine erneute Vorlage beim EuGH abgelehnt habe.

Zur Freude der Kritiker des Mangold-Urteils wurde die Verfassungsbeschwerde zur Verhandlung angenommen. Sie hofften, dass das BVerfG, das bis dato noch keinen ausbrechenden Rechtsakt eines europäischen Organs festgestellt, „sondern nur Grenzen aufgezeigt habe“, endlich einschreiten würde. Nunmehr komme es „zum Schwur“, denn der EuGH habe sich mit dem Mangold-Urteil schon deshalb eines ausbrechenden Rechtsaktes schul-

dig gemacht, weil es in Überschreitung seiner Kompetenzen mit dem Verbot der Alterdiskriminierung ein europäisches Grundrecht schlicht erfunden und auf dieser rechtswidrigen Grundlage die Anwendung deutschen Rechts untersagt habe. Die Erwartungshaltung der EuGH-Kritiker war unmissverständlich: „Wenn das Bundesverfassungsgericht in diesem eindeutigen Fall nicht einschreitet, ist nicht zu sehen, wann es dann ‚Halt‘ rufen würde oder überhaupt noch könnte. Es hat oft genug die Lippen gespitzt; es wird Zeit, auch einmal zu pfeifen“ (Gerken u.a. 2009, o.S., Vorwort).

4. Der „Mangold-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts: Der Pfiff bleibt aus

Das Verfassungsgericht bestätigt in seinem Beschluss zwar erneut seine Kompetenz zur Ultra-vires-Kontrolle (BVerfGE 2010: Rdnr. 55), betont aber, dass „der Anwendungsvorrang des Unionsrechts anzuerkennen und zu gewährleisten [ist], dass die dem Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich vorbehaltenen Kontrollbefugnisse nur zurückhaltend und europarechtsfreundlich ausgeübt werden“ (ebenda, Rdnr. 59). Dieser bereits im Lissabon-Urteil formulierte Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit wird nun in einer Weise ausbuchstabiert, wie es kaum jemand erwartet hatte, nämlich so, dass das BVerfG „die Entscheidungen des Gerichtshofs grundsätzlich als verbindliche Auslegung des Unionsrechts zu beachten hat. Vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts der Europäischen Organe und Einrichtungen ist deshalb dem Gerichtshof im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fragli-

chen Rechtsakte zu geben. Solange der Gerichtshof keine Gelegenheit hatte, über die aufgeworfenen unionsrechtlichen Fragen zu entscheiden, darf das Bundesverfassungsgericht für Deutschland keine Unanwendbarkeit des Unionsrechts feststellen“ (ebenda, Rdnr. 60). Zudem komme eine solche Feststellung ohnehin nur in Betracht, wenn ein Kompetenzverstoß eines europäischen Organs „hinreichend qualifiziert“ das heißt „offensichtlich“ sei und zu einer „strukturell bedeutsamen Verschiebung zulasten der Mitgliedstaaten“ führe.

Diese Ausführungen, die ganz im Sinne der Kritik am Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, aber konträr zu den Argumenten der Kritiker des Mangold-Urteils des EuGH ausfallen, lassen an Deutlichkeit gewiss nichts zu wünschen übrig. Aber die Karlsruher Richter gehen noch einen Schritt weiter, denn sie sehen die Zuständigkeit des EuGH nicht nur darauf beschränkt, über die Einhaltung der europäischen Vertragsbestimmungen zu wachen. In Anspielung auf das vom EuGH im Mangold-Urteil angeblich frei erfundene Grundrecht des Verbots der Altersdiskriminierung billigen sie dem Gerichtshof vielmehr zu, dass ihm auch die „Rechtsfortbildung im Wege methodisch gebundener Rechtsprechung nicht verwehrt“ sei (ebenda, Rdnr. 62). Damit nicht genug: Der EuGH genieße sogar einen „Anspruch auf Fehlertoleranz. Daher ist es nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts bei Auslegungsfragen des Unionsrechts, die bei methodischer Gesetzesauslegung im üblichen rechtswissenschaftlichen Diskussionsrahmen zu verschiedenen Ergebnissen führen können, seine Auslegung an die Stelle derjenigen des Gerichtshofs zu setzen“ (ebenda, Rdnr. 66). Und selbst wenn die im konkreten Fall vom EuGH betriebene Rechtsfortbildung rechtsmethodisch nicht mehr vertretbar erscheine, würde sie nur dann gegen das Prinzip der begrenzten Ein-

zelmächtigung verstoßen, wenn sie praktisch tatsächlich neue Kompetenzen für die Europäische Union begründen würde.

„Europarechtsfreundlicher“ hätte der Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts schwerlich ausfallen können. Das gilt auch für die Aussagen, die die Richter in Bezug auf die Handhabung des Vorabentscheidungsverfahrens machen. Nicht nur, dass sie sich, wie gezeigt, diesbezüglich selbst in die Pflicht nehmen. Zusätzlich wird im „Mangold-Beschluss“ ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union gesetzlicher Richter im Sinne des Artikel 101 Absatz 1 des Grundgesetzes sei. Daraus folgert der Senat: „Es stellt einen Entzug des gesetzlichen Richters dar, wenn ein deutsches Gericht seiner Pflicht zur Anrufung des Gerichtshofs im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht nachkommt“ (ebenda, Rdnr. 88). Das Bundesverfassungsgericht sei zwar unionsrechtlich nicht verpflichtet, Verletzungen der Vorlagepflicht voll zu kontrollieren, werde also „nicht zum obersten Vorlagenkontrollgericht“ (ebenda, Rdnr. 89). Auch den Fachgerichten bleibe deshalb ein eigener Entscheidungsspielraum bei der Frage nach der etwaigen Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens, aber das Verfassungsgericht sei immerhin berufen, über die Einhaltung der Grenzen dieses Spielraums zu wachen. Im anhängigen Fall, in welchem sich das Bundesarbeitsgericht auf das Mangold-Urteil des EuGH berufen und von der Einleitung eines erneuten Vorabentscheidungsverfahrens abgesehen habe, sei dieser Ermessensspielraum jedenfalls nicht in willkürlicher Weise genutzt worden.

Dass die Karlsruher Richter sich im Zweifelsfall auch in Sachen „Vorlagepflicht“ europarechtsfreundlich verhalten wollen, zeigt ein Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats, der im August 2010 erging.³ Zu entscheiden war

eine Verfassungsbeschwerde, die im Zusammenhang mit einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs zum deutschen Urheberrechtsgesetz eingelegt worden war. Die unterlegene Partei hatte eine Verletzung ihres Rechts auf den gesetzlichen Richter moniert, weil der Bundesgerichtshof dem EuGH die Frage hätte vorlegen müssen, ob seine Auslegung des nationalen Rechts den Vorgaben aus der europäischen Urheberrechtlinie gerecht werde. Die Kammer gab der Verfassungsbeschwerde statt, weil sie nicht erkennen konnte, dass sich der Bundesgerichtshof überhaupt mit dem europäischen Recht und einer Vorlage an den Gerichtshof auseinandergesetzt hatte. Auch hier also stellte das Bundesverfassungsgericht seinen Respekt vor dem Europarecht und vor den Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union unter Beweis. Der gesetzliche Richter im Sinne des deutschen Grundgesetzes ist also nicht immer in Deutschland zu finden – nicht selten amtiert er in Luxemburg.

5. Das Verhältnis zwischen BVerfG und EuGH „nach Mangold“: Kooperation mit neuer Schlagseite?

Die Kritiker des Lissabon-Urteils sehen sich durch den „Mangold-Beschluss“ bestätigt. Der CSU-Politiker Joachim Wüermeling etwa, der von 1999 bis 2005 Mitglied des Europäischen Parlaments und anschließend drei Jahre als „Europastaatssekretär“ im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie tätig war, kommt zu dem Schluss, dass das Lissabon-Urteil in seinem „Kernbestandteil“, der Ultra-vires-Kontrolle, „kassiert“ worden sei. Dies sei eine „echte Sensation“, die zeige, dass „die Kritik der Europäer [...] eine fruchtbare Wirkung entfaltet“ habe (Wüermeling 2010). Kommentatoren, die die Kritik am Lissabon-Urteil für überzogen oder

zumindest „teils sehr unsachlich“ halten, deuten den Beschluss vom Juli 2010 eher als ein „Umfallen“ der Richter vor ihren Kritikern (Müller 2010): Das Bundesverfassungsgericht habe aus „Angst vor der eigenen Courage“ den Konflikt mit dem EuGH gescheut. Andere sahen es positiver: Die Richter hätten zwar „stillschweigend und klammheimlich“ ihr Lissabon Urteil korrigiert, dabei aber letztlich doch gezeigt, „dass sie viel von der europäischen Bewegung verstehen“ (Prantl 2010).

Ein solches Verständnis ist dem Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit selten attestiert worden. Insbesondere was die Aussagen des Gerichts zu seinem Verhältnis zum EuGH angeht, wurde es recht scharf attackiert. Einerseits beanspruche es die Letztkontrolle über die Handlungen der europäischen Organe für sich, andererseits spreche es davon, dass es seine europa-bezogene Jurisdiktion in einem „Kooperationsverhältnis“ mit dem EuGH auszuüben gedenke. Angesichts von Szenarien, in welchen der EuGH die Bundesrepublik Deutschland zum Erlass von Umsetzungsgesetzen für Richtlinien verpflichte, welche vom Bundesverfassungsgericht als ausbrechender Rechtsakt qualifiziert würden, sei die Rede von der Kooperation beider Gerichte letztlich nicht mehr als eine unverständliche Worthülse, hieß es schon in Reaktion auf das Maastricht-Urteil (vgl. Sturm/Pehle 2005: 142f.). Das Urteil zum Vertrag von Lissabon gab, wie gezeigt, keinen Anlass, diese Kritik zurückzunehmen.

Dies hat sich durch den Beschluss im Mangold-Fall offenbar geändert. Doch bedarf der Beschluss einer differenzierteren Analyse. Dieter Grimm (2010), selbst von 1987 bis 1999 als Richter im Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts tätig, unternimmt dies. Er weist darauf hin, dass das BVerfG die Feststellung einer Kompetenzverletzung durch den EuGH von einer prozedura-

len und einer materiellen Komponente abhängig gemacht habe. Weil in prozeduraler Hinsicht das BVerfG eine Kompetenzüberschreitung erst feststellen dürfe, nachdem es dem EuGH zuvor Gelegenheit gegeben habe, seine Sicht der Dinge darzulegen, könnten beide Gerichte auf die Bedenken des jeweils anderen Rücksicht nehmen. Grimm weiter: „Das ist in der Tat ein geeigneter Weg, dem schon im Maastricht-Urteil beschworenen ‚Kooperationsverhältnis‘ zwischen den Gerichten Konturen zu geben“. Dem kann man gewiss zustimmen.

Problematischer erscheint der Sachverhalt jedoch, wenn die materielle Komponente mit in den Blick genommen wird. Denn das Bundesverfassungsgericht nimmt sich hier so weit zurück, dass Kompetenzüberschreitungen europäischer Organe, wie gezeigt, nicht per se zur Unanwendbarkeit des betroffenen Rechtsaktes in Deutschland führen sollen, sondern nur dann, wenn eine derartige Überschreitung zu einer „strukturell bedeutsamen Verschiebung“ zu Lasten der Mitgliedstaaten der Union führt. Nachdem das Karlsruher Gericht dem EuGH angesichts der stets möglichen unterschiedlichen Auslegung von Rechtstexten auch noch großzügig eine „Fehlertoleranz“ zubilligt, sind „stillschweigende“ Kompetenzverschiebungen durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht auszuschließen. Dieter Grimm macht darauf aufmerksam, dass die Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten auf einem finalen Kriterium beruhe, nämlich der Herstellung und Aufrechterhaltung des gemeinsamen Marktes. Wenn nun alles, was dieses Ziel beeinträchtigt, eine Regelungszuständigkeit der Union begründe, würden „Grenzbehauptungen“ zugunsten der Mitgliedstaaten schwierig. Zudem könne eine einmal gefestigte Rechtsprechung des EuGH weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene durch den einfachen Gesetzgeber korrigiert werden, sondern nur durch eine Änderung der Verträge,

die bekanntlich nur schwer zu bewerkstelligen ist. Die Schlussfolgerung ist eindeutig; Wer der Logik des Mangold-Beschlusses vorbehaltlos folgt, begibt sich ganz in die Hand des Gerichtshofs der Europäischen Union.

Das ist Wasser im Wein der Integrationsbefürworter, die die überraschende Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts durchwegs positiv aufgenommen haben. Musste das in Aussicht genommene Kooperationsverhältnis zwischen „Karlsruhe“ und „Luxemburg“ bislang zwangsläufig daran scheitern, dass das deutsche Gericht es einseitig zu seinen Gunsten ausdeutete, droht nun die Gefahr, dass die Gewichte zwar noch immer einseitig verteilt werden, sich aber nun in Richtung des Gerichtshofs der Europäischen Union verschieben. Tritt also eine neue Lebenslüge an die Stelle der alten? Diese Frage wird sich erst beantworten lassen, wenn es erneut „zum Schwur“ kommt, denn wer will ausschließen, dass das Bundesverfassungsgericht auch seine Mangold-Rechtsprechung wieder korrigiert? Die Frage, wie eine wirklich funktionierende Kooperation zwischen Bundesverfassungsgericht und EuGH aussehen könnte, ist, so scheint es, also noch immer nicht abschließend beantwortet.

Anmerkungen

- 1 BVerfG, 2 BvR 2661/06 vom 6.7.2010. Das Urteil ist noch nicht in der Entscheidungssammlung des Gerichts abgedruckt. Es wird deshalb hier unter Angabe der Randnummern (Rdnr.) als „BVerfGE 2010“ zitiert nach: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html
- 2 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, hier zitiert unter Angabe der Randnummern (Rdnr.) als BVerfGE 2009 nach http://www.bverfg.de/entscheidungen/es200906/30_2bve000208.html
- 3 Das Mangold-Urteil kann abgerufen werden unter: <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0144;DE:HTML>

- 4 BVerfG, 1BvR1631/08 vom 30.8.2010, abzurufen unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20100830_1bvr163108.html

Literatur

- Callies, Christian (2009): Unter Karlsruher Totalaufsicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. August, S.8.
- Gerken, Lüder/Rieble, Volker/Roth, Günter H./Stein, Torsten/Streinz, Rudolf (2009): „Mangold“ als ausbrechender Rechtsakt, München.
- Grimm (2010): Die große Karlsruher Verschiebung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. September, S. 8.
- Müller, Reinhard (2010): Kleinlaut, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.August, S. 1.
- Pehle, Heinrich (2009): Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Verteidigung staatlicher Souveränität, Stärkung parlamentarischer Demokratie und Ausweitung verfassungsgerichtlicher Kontrollansprüche im Dreierpack?, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, H. 4, S. 501-513.
- Prantl, Heribert (2010): Bis hierher und dann weiter, in: Süddeutsche Zeitung vom 27.August, S. 4.
- Sturm, Roland/ Pehle, Heinrich (2005²): Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verwaltungsrecht (2009): Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Auswege aus dem drohenden Justizkonflikt (http://www.whi_berlin.de/documents/whi-material0109.pdf).
- Wuermeling, Joachim (2010): Was bleibt noch vom Lissabon-Urteil (http://www.europa-union.de/fileadmin/files_eud/PDF-Dateien_EUD/AG_Europa_Professionell/Was_bleibt_vonLissabon_Kommentar_zur_BVerfGE_Mangold_von_J._Wuermeling.pdf).

Die neue europäische Finanzarchitektur

Roland Sturm



Roland Sturm

1. Staatseingriff statt Selbstregulierung

Die Selbstregulierung des Finanzsektors ist mit der globalen Finanzmarktkrise gescheitert. Von deren Notwendigkeit und Effizienz schienen Wirtschaft und Politik – auch außerhalb der angelsächsischen Länder – spätestens seit den 1980er Jahren mehrheitlich überzeugt. Die Unfähigkeit der Finanzinstitute, Risiken zu erkennen, diese adäquat abzusichern und das Finanzsystem an sich zu schützen, hat in der Finanzkrise 2008 die Politik auf den Plan gerufen. Sie sieht ihre Aufgabe nun darin, die Anleger und Sparer zu schützen, künftigen Finanzkrisen vorzubeugen und durch die Regulierung des Finanzsektors diesem wieder zu Ansehen und Vertrauen zu verhelfen. Regulierung soll die Balance zwischen Marktfreiheit (und dadurch attraktiven Finanzmärkten) und Regelbindung finden. In einer globalisierten Wirtschaft ist mit einem Regulierungswettbewerb zu rechnen. Die am wenigsten staatlich regulierten Finanzmärkte sind bei Investoren die begehrtesten. Zu rechnen ist auch mit Umgehungsstrategien der Investoren, also mit der Flucht in nichtregulierte Geschäftsbereiche.

Um diesem regulatorischen Wettbewerb und der Schattenfinanzwirtschaft zu begegnen, bedarf es der Abstimmung nationaler Eingriffe in den Finanzsektor. Das europäische Bemühen um eine Regelfindung für die Finanzmärkte wurde erleichtert durch die Tatsache, dass die USA als erstes ihre Finanzmarktregulierung verstärkte, allerdings ohne dies mit einem umfassenden institutionellen Wandel der nationalen Finanzarchitektur zu verbinden (Wall Street Reform and Consumer Protection Act/Dodd-Frank).¹ Die amerikanische Zentralbank (Federal Reserve) erhielt mehr Kompetenzen bei der Bankenkontrolle, eine Verbraucherschutzbehörde für Finanzprodukte wurde gegründet und ein Finanzstabilitätsrat unter Leitung des Finanzministers wurde eingerichtet. Letzterer hat sogar das Recht, Finanzinstitute, die nach seiner Einschätzung zu groß sind, um im Notfall gerettet zu werden, zur Abspaltung von Unternehmensteilen zu zwingen. Mit neuen Verfahrensregeln soll in den USA auch das sogenannte „Schattenfinanzsystem“ erfasst werden, z.B. Hedge Fonds und private Beteiligungsgesellschaften (private equity). Ziel dieser Verfahrensregeln ist weniger eine erweiterte Regulierung als das frühzeitige Erkennen von Risiken.

Die Regelfindung für Finanzmärkte in der EU wird vor allem durch die unterschiedlichen nationalen Interessen der Mitgliedstaaten erschwert, die nicht zuletzt zu Konflikten der britischen Regierung mit Deutschland und Frankreich führten. Das Vereinigte Königreich wurde seit dem „Big Bang“, der Öffnung der Finanzmärkte von 1986, in immer größeren Maße von Finanzdienstleistungen als Wirtschaftsfaktor abhängig.² Einkünfte aus dem Finanzsektor machen ca. 30 Prozent der Staatseinkünfte aus. Die Londoner City ist das europäische Zentrum der privaten Beteiligungsgesellschaften und von 80 Prozent der Hedge Fonds-Industrie. Nachdem die USA die Richtung vorgegeben hatte, sahen sich aber auch die EU-Staaten in der Lage, einen ähnlich gelagerten Kompromiss in der Finanzmarktregulierung zu finden. So akzeptierte die von David Cameron geführte neue konservativ/liberale Regierung Großbritanniens nach anfänglichem Zögern 2010 die EU-Richtlinie zur Regulierung der Hedge Fonds. Allerdings war der politische Druck der Mehrheit der europäischen Finanzminister erheblich. Das Vereinigte Königreich wurde nach den Regeln des Lissabon-Vertrages überstimmt.

Im Hinblick auf die neuen Institutionen der europäischen Finanzaufsicht fürchtete die britische Regierung, diese würden Investoren aus London vertreiben. In ihrer gegenwärtig verabschiedeten Form scheinen sie der britischen Regierung allerdings noch akzeptabel. Sorge bereitet der Londoner City, dass die Regelungslust der EU die heutigen Kompetenzen der Finanzaufsicht schrittweise anreichern und nationale Regulierung ersetzen könnte.³ Großbritannien war allerdings nicht alleine skeptisch hinsichtlich der Übertragung von Kompetenzen nach Brüssel. Auch Deutschland, beispielsweise, hatte deutliche Vorbehalte.

2. Die neue europäische Finanzaufsicht

Am 1. Januar 2011 nehmen die neuen Institutionen der europäischen Finanzaufsicht ihre Arbeit auf: (1) Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken/European Systemic Risk Board (ESRB) in Frankfurt und das (2) Europäische Finanzaufsichtssystem/European System of Financial Supervisors (ESFS). Letzteres besteht aus drei neuen europäischen sowie den bereits bestehenden nationalen Behörden der Finanzaufsicht. Diese Konstruktion einer Zusammenführung europäischer und nationaler Institutionen in einem Policy-Netzwerk ist nicht neu. Sie findet sich beispielsweise auch bei den mit der Wettbewerbsaufsicht beauftragten Behörden oder im Europäischen System der Zentralbanken. Entscheidend ist bei all diesen Netzwerkkonstruktionen die Kompetenzabgrenzung zwischen nationaler und europäischer Ebene und – für ihre interne Funktionsfähigkeit – das Entstehen einer gemeinsamen „Weltsicht“ bzw. policy-Kultur, an der es, insbesondere aus Londoner Sicht, heute noch fehlt: Was aus kontinentaleuropäischer Perspektive ein berechtigter Eingriff in die Finanzmärkte sein mag, stellt sich aus britischer Sicht nicht selten als Übergriff dar.⁴

Diese unterschiedlichen „Weltsichten“ waren einer der wichtigsten Streitpunkte bei der Konzipierung der neuen Aufsichtsgremien. Im Nachhinein könnte man argumentieren, dass die Kompetenzabgrenzung bei der europäischen Finanzaufsicht dem Subsidiaritätsprinzip folgt, also die europäischen Behörden Hilfestellung leisten, wenn die nationalen Behörden an ihre Grenze stoßen. Tatsächlich handelt es sich aber eher um einen Fall der Europäisierung nationaler Politik. Denn die Eingriffsgrenze wird bestimmt durch die Analysen auf europäischer Ebene. Der ESRB arbeitet als Frühwarnsystem. Die drei

neuen europäischen Aufsichtsbehörden übernehmen in Notfällen „das Kommando“ EU-weit und schreiben den nationalen Finanzmärkten Bedingungen vor. Wann aber handelt es sich um einen Notfall? Dies kann nicht von der europäischen Ebene alleine entschieden werden. EU-Kommission und ESRB können lediglich einen Beschluss beantragen. Die europäischen Finanzminister im ECOFIN-Rat (de facto die europäischen Regierungen) müssen den Krisenfall feststellen. Es ist wenig wahrscheinlich, dass es hier je zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen kommt. Es ist vielmehr zu erwarten, dass diese Regelung wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt bei seinen Entscheidungen zur Nichteinhaltung der jährlichen Defizitgrenze von 3 Prozent funktionieren wird. Regeln und die Notfälle bleiben verhandelbar, zumal wenn sie die Interessen großer Mitgliedstaaten betreffen. Dies war auch die Befürchtung des Europäischen Parlaments, das sich aber mit dem Wunsch nach einer den Nationalstaaten übergeordneten europäischen Krisenregie nicht durchsetzen konnte.

Worum handelt es sich bei den neuen europäischen Aufsichtsgremien? Der ESRB wird in erster Linie von den EU-Zentralbankpräsidenten getragen. Die EZB (Europäische Zentralbank) stellt ein Sekretariat zur Verfügung. Der EZB-Präsident wird die ersten fünf Jahre auch Vorsitzender des ESRB. Ob dies so bleiben soll, wird danach zu entscheiden sein. Die Hauptaufgabe des ESRB wird sein, vor makro-ökonomischen Bedrohungen oder Risiken, die sich in der EU aufbauen, zu warnen. Der ESRB hat keine exekutiven Befugnisse. Er wird aber als einflussreicher Berater dem ECOFIN-Rat Empfehlungen übermitteln.

Aus drei Koordinationsgremien (den sogenannten Lamfalussy-Ausschüssen), in denen die nationalen Aufsichtsbehörden bereits zusammenarbeiteten, wurden an deren jeweiligen Sitzorten EU-Überwachungsorgane für ein europäi-

sches Eingreifen in Krisensituationen entwickelt: Die Behörde für Banken / European Banking Authority (EBA) mit Sitz in London, die Behörde für Versicherungen und betriebliche Altersversorgung/European Insurance and Occupational Pension Authority (Eiopa) in Frankfurt und die Behörde für Börsen/ European Securities and Markets Authority (Esma) in Paris.

Das Leitungsgremium dieser Aufsichtsbehörden wird von Angehörigen der nationalen Überwachungsbehörden gestellt. Sie werden im ersten Jahr 40 bis 50 Mitarbeiter haben und ca. 100 nach drei Jahren. Damit bleiben sie deutlich kleiner als die nationalen Behörden der großen Mitgliedstaaten. Ziel ist die Entwicklung gemeinsamer Standards und Regeln für alle nationalen Überwachungsbehörden und das Ausräumen von Konflikten in diesem Bereich. Unter normalen Umständen werden die neuen europäischen Behörden einzelne Banken oder Märkte nicht überwachen, mit Ausnahme von ESMA, die für Rating Agenturen zuständig ist. Mächtiger werden diese Überwachungsinstitutionen, wenn die EU-Mitgliedstaaten sich einig sind, dass eine Not-situation eingetreten ist. Dann können sie Entscheidungen treffen, die einzelne Banken oder Versicherungen in jedem Mitgliedsland der EU rechtlich binden oder auch direkt besonders riskante Finanzprodukte vorübergehend vom Markt nehmen. Eingriffe in die nationalstaatliche Haushaltspolitik, etwa durch die Aufforderung zur Finanzierung einer Bankenrettung, sind nicht erlaubt.

Der Kompromisscharakter dieser Regelung ist augenfällig, nicht nur was die bereits erwähnte Schranke für die Wahrung der Kompetenzen der europäischen Aufsichtsbehörden angeht. Ein Kompromiss ist auch die Entscheidung über den Vorsitz des ESRB. Das Europaparlament wollte, dass der EZB-Präsident immer den Vorsitz übernimmt. Die Mitgliedsstaaten wollten den Vorsitzenden aussuchen. Nun wird über das

künftige Benennungsverfahren nach drei Jahren wieder verhandelt. Ebenfalls als Kompromiss ist zu werten: Statt die Behörden zusammenzuführen bleiben sie räumlich getrennt und in den drei großen Mitgliedsländern der EU situiert. Damit werden nicht nur Synergien verschwendet, sondern es wird auch ignoriert, dass Finanzmärkte nicht mehr fein säuberlich zu trennen sind. Banken besitzen heutzutage Versicherungen und umgekehrt und alle sind börsennotiert. Der Trend zur Allfinanz hat in Deutschland dazu geführt, dass 2002 zur Bündelung der Aufsicht über den Finanzsektor neben der Bundesbank die Bafin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen) aus den Bundesämtern für das Kreditwesen, für das Versicherungswesen und für den Wertpapierhandel gegründet wurde.⁵ In Europa macht die dezentrale Behördenstruktur von Anfang an ein rasches und effizientes Eingreifen in Krisensituationen schwieriger. Der logische weitere Schritt zur Kontrolle der europäischen Finanzmärkte, um auch der Schattenfinanzwirtschaft beizukommen, wären schärfere Kontrollen beispielsweise des privaten Derivatehandels und der Aktienspekulation, wie sie die Kommission anstrebt, in der Hoffnung dies 2012 umsetzen zu können.⁶

3. Basel III

Flankierend zu den EU-Regeln für den Finanzsektor wurde durch eine internationale Übereinkunft, das Basel III-Abkommen, vorbereitet. Über dieses entschieden die Regierungen der 20 wichtigsten Wirtschaftsnationen (G20) auf ihrem Gipfel in Seoul am 11. und 12. November 2010. Das Abkommen versucht, die Stabilität des Bankensektors nicht nur zu überwachen, sondern systematisch abzusichern. Weltweit legt der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht, angesiedelt bei der Bank für In-

ternationalen Zahlungsausgleich, Eigenkapital- und Liquiditätsregeln für Banken fest.⁷ Dem Ausschuss gehören auf freiwilliger Basis die Aufsichtsbehörden und Notenbanken der 27 wichtigsten Wirtschaftsnationen an. Basel III ist das dritte entsprechende Regelwerk. Es soll die Lehren aus der Finanzkrise ziehen. Höhere Kapital- und Liquiditätspuffer sollen die Banken weniger krisenanfällig machen. Maßgeblich für die Bewertung des Eigenkapitals ist das sogenannte Kernkapital. Dies ist das Kapital, das die Banken bei Verlusten sofort mobilisieren können. Dagegen abzuwiegen sind die Risiken, die die Banken eingehen, also ihre Kreditvergabe oder ihr Wertpapierbestand (Kernkapitalquote).

Für die Banken ist eine hohe Kernkapitalquote nicht unbedingt attraktiv. Was das Finanzsystem an Sicherheit gewinnt, verliert die Bank an Gewinnchancen. Sie kann beispielsweise weniger Kredite vergeben. Für den Bankkunden bedeutet dies: Wenn die Bank sich nicht anderweitig Kapital verschaffen kann, ist es durchaus möglich, dass sie ihre Geschäftsbedingungen verschlechtert (höhere Gebühren, höhere Überzugszinsen etc.), um sich zusätzliches Eigenkapital zu verschaffen. Damit zahlt der Bankkunde für seine eigene Einlagensicherheit, zumindest solange die Bank nicht bereit ist, ihre Gewinnchancen zu reduzieren. Attraktiver werden für die Banken auch, die Spareinlagen von Privatkunden. Die Deutsche Bank, die sich zu 20 Prozent über Einlagen finanziert, kaufte die Postbank vor allem wegen ihrer Spareinlagen.⁸ Überlegt wird auf der Seite der Banken auch, die Kreditvergabe in den Schwellenländern auszuweiten, weil hier höhere Zinsen durchgesetzt werden können. Eine weitere Folge, die von den Banken als Drohszenario an die Wand gemalt wurde, ist, dass die Banken, falls sie mehr Kapital zurückhalten müssen, weniger Kredite vergeben können und die Wirtschaft in eine Kreditklemme rutscht. Hierfür gibt es aller-

dings bisher keine Belege. Es wurde nachgewiesen, dass auch kurzfristige Umstellungsprobleme der Banken entweder durch längere Übergangsperioden oder Kapitalmarktregulierung, die die Banken zur raschen Eigenkapitalbeschaffung zwingt, gelöst werden können.⁹

Deutschlands hatte als letztes Land Vorbehalte gegen Basel III, nicht weil hier das erhöhte Eigenkapitalerfordernis für Banken abgelehnt wurde. Strittig war vielmehr die Definition des Kernkapitals. Der Baseler Ausschuss definiert Stammkapital und Gewinnrücklagen als hartes Kernkapital und berücksichtigt dabei unrealisierte Bewertungsgewinne, aber nicht die stillen Einlagen. Für deutsche Banken, z.B. die Landesbanken, sind stille Einlagen aber oft ein großer Teil ihres Eigenkapitals. Sie werden aber nach Basel III wegen ihrer Rechtsform nicht dauerhaft zum harten Kernkapital gezählt werden können. Deutschland setzt sich auch immer für die Sonderbehandlung bestimmter Rechtsformen des Bankwesens, wie Sparkassen oder Genossenschaftsbanken ein. So werden die Anteile der Mitglieder der Volks- und Raiffeisenbanken auch künftig zum harten Kernkapital zählen. Dennoch erwarten die Landesbanken und Sparkassen, dass sie nicht zuletzt durch Staatshilfen schnell ihr Defizit beim harten Kernkapital aufüllen müssen. Dies erhöht, neben anderen Faktoren, den Anreiz zur Fusion von Landesbanken.

Die Verschuldungsgrenze, die Basel III vorschlägt, wird von der Finanzindustrie als moderat angesehen.¹⁰ Zunächst war die Idee, es solle nie mehr zum „too big, too fail“ kommen, also zur staatlichen Zwangsrettung „systemrelevanter“ Banken. Die Verschuldungsgrenze sollte die Aktivitäten und das Wachstum der Banken zähmen. Nun wurde das Verhältnis von Kernkapital zur Bilanzsumme der Banken (leverage ratio) auf 3 Prozent festgelegt (ab 2017), die Banken hatten minde-

stens 4 Prozent erwartet. Dies bedeutet, dass eine Bank das 33-fache ihres Kernkapitals verleihen darf. Insgesamt sehen Kritiker in den Basel III-Regeln, auch im Vergleich zur Regulierung des Finanzsektors in den USA, einen eher milden regulatorischen Eingriff. Die Eigenkapitaldefinitionen, die langsame Einführung der neuen Regeln, die erst ab 2015 greifen (teilweise auch später), und die Absicherung von Krediten werden als nicht wirksam genug angesehen, um die Banken von erneut unverantwortlichem Handeln abzuhalten.¹¹ Die ursprünglich geplante Liquiditätsforderung, die die Banken gezwungen hätte, genug Kapital vorzuhalten, um 30 Tage den Anlegerforderungen zu entsprechen, wurde durch neue Schätzungen zum möglichen Geldabfluss in einer Krise und die Anrechnung von Schuldverschreibungen von Unternehmen verwässert. Nicht vor 2018 soll ein Weg gefunden werden, dass die Banken mehr langfristige Guthaben entwickeln, die sie ihren langfristigen Verpflichtungen gegenüberstellen können.

4. Krisensichere EU-Finanzmärkte?

Die Banken werden vorsichtiger und seriöser bei der Kreditvergabe. Die EU stellt rechtzeitig finanzpolitische Verwerfungen in einzelnen Mitgliedstaaten fest, bevor es zur Krise kommt. Und die EU-Überwachungsgremien greifen rasch ein, um Schlimmeres zu verhindern. So in etwa stellt sich das Positivszenario dar, das mit der neuen europäischen Finanzarchitektur hergestellt werden soll. Entsprechend euphorisch wurde die neue Regelung im Europaparlament begrüßt.¹² Skeptiker sehen eher ein „too little, too late“. Nach ihrer Meinung haben die Lobbyisten der Wall Street und der City of London ganze Arbeit geleistet. Sie weisen darauf hin, dass Basel III auch „nach hinten“ losgehen könnte,

dann nämlich, wenn die lukrativen Risikogeschäfte in die nichtregulierte Schattenfinanzwirtschaft abwandern, in die Welt der Hedge Fonds, private equity-Firmen, Handelshäuser, ja sogar Energieunternehmen. Ölgesellschaften wie Total oder BP haben sich inzwischen schon zu Schattenbanken für die Rohstoffindustrie entwickelt und handeln in Derivaten¹³. Ob die Skeptiker oder die Optimisten Recht behalten, kann nur durch ein Ereignis entschieden werden, das sich keiner wünschen mag – die nächste weltweite Finanzkrise.

Schlagwörter: Finanzmärkte, Basel III, Hedge Fonds, private equity

Anmerkungen

- 1 Werner Mussler/Patrick Welter: Amerikas doppelter Vorsprung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.8. 2010, S. 11. Dodd/Frank nach seinen Autoren: Chris Dodd und Barney Frank.
 - 2 Vgl. z.B. Philip Geddes: Inside the Bank of England, London 1987, S. 126ff.
 - 3 „EU officials do not deny the framework is a ‘skeleton’. Says one: ‘the flesh will come in further legislation’.”
- Zitiert nach Financial Times vom 6.9. 2010, S. 4.
 - 4 Vgl. Nikki Tait: London fears Brussels reform will shift power, in: Financial Times vom 6.9. 2010, S. 4.
 - 5 Vgl. Markus M. Müller/ Roland Sturm: Wirtschaftspolitik kompakt, Wiesbaden 2010, S. 151f.
 - 6 Vgl. Nikki Tait: Brussels in bid to tame ‘wild west’ markets, in: Financial Times vom 16.9. 2010, S. 15.
 - 7 Zum folgenden vgl. Markus Frühauf: Deutsche Vorbehalte gegen Bankenregulierung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.7. 2010, S. 11.
 - 8 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.9. 2010, S. 11.
 - 9 David Scharfstein/Jeremy Stein: Basel needs a firm hand and fewer delays, in: Financial Times vom 14.9. 2010, S. 13.
 - 10 Vgl. Megan Murphy/Patrick Jenkins: Shares bounce as rules are softened, in: Financial Times vom 28.7. 2010, S. 3.
 - 11 Vgl. Brooke Masters/Jennifer Hughes/ Nikki Tait: Bankers fear race to surpass Basel III, in: Financial Times vom 14.9. 2010, S. 1.
 - 12 Vgl. Silke Wettach: Kraftprobe bestanden, in: Das Parlament vom 27.9. 2010, S. 9.
 - 13 Patrick Jenkins/Brooke Masters: The money moves on, in: Financial Times vom 15. September 2010, S. 9.

Die Europäisierung sozialer Ungleichheit

Steffen Mau/Roland Verwiebe



Steffen Mau



Roland Verwiebe

Zusammenfassung

Mit fast jeder Erweiterungsrunde ist die Europäische Union ungleicher geworden. Die sozialen Disparitäten haben sich vergrößert. Diese Entwicklung hat die einstmalige nationale Frage der Ungleichheit auf die europäische Agenda gesetzt. Die für die Soziologie entscheidende Frage lautet in diesem Zusammenhang: Welche neuen Ungleichheitsmuster entstehen auf der europäischen Ebene? Welche sozialen Gruppen können als Gewinner bzw. Verlierer des Europäisierungsprozesses gesehen werden? Welche Rolle spielen die europäischen Regionen? Wodurch wird die europäische Ungleichheitsstruktur beeinflusst? Unser Beitrag argumentiert, dass sich innerhalb Europas neue horizontale und vertikale Ungleichheitsstrukturen gebildet haben, die die bislang primär nationalstaatlich verfassten Sozialstrukturen zunehmend überlagern. Zu den Gewinnern zählen beispielsweise die europäisierten Eliten und hochqualifizierte Migranten, zu den Verlierern die Beschäftigten in traditionellen Industrien.

Schlagwörter: Europäische Eliten, Regionale Ungleichheit, Migration, Transnationalisierung

Die Ungleichheit im Denationalisierungstrend

Die Ungleichheitssoziologie beschäftigt sich mit der gesellschaftlichen Ungleichverteilung knapper und begehrter Güter und Positionen innerhalb von Gesellschaften. Die Formulierung „innerhalb von Gesellschaften“ war bis vor wenigen Jahren noch gänzlich unumstritten, da der Begriff der Gesellschaft ganz automatisch die Vorstellung einer Nationalgesellschaft einschloss: Ungleichheiten innerhalb von Nationalgesellschaften waren im Fokus, Ungleichheiten zwischen Nationalgesellschaften wurden kaum thematisiert (Beck/Grande 2004).

Ungleichheiten
zwischen National-
gesellschaften

In Anspielung auf seinen Aufsatz *Jenseits von Stand und Klasse*, welcher die Auflösung ständisch geprägter Klassenkulturen beschwor, hat Beck (2008) in einem neueren Beitrag mit dem Titel *Jenseits von Klasse und Nation* die These vertreten, dass wir Zeugen einer zunehmenden Transnationalisierung sozialer Ungleichheit sind. Diese ist Teil einer größer angelegten Entwicklung, durch die dem nationalstaatlichen Prinzip der Ungleichheit, welches Ungleichheiten innerhalb von Gesellschaften in der Wahrnehmung vergrößert und Ungleichheiten

verflochtene
Ungleichheits-
struktur

zwischen nationalen Gesellschaften ausblendet, der Boden entzogen wird. Besonders sichtbar ist dieser Übergang von einer relativ abgeschlossenen zu einer verflochtenen Ungleichheitsstruktur im Zusammenhang mit dem Prozess der europäischen Integration. Elemente dieses Wandels beinhalten eine supranationale Institutionenbildung, die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, die Einführung von Freizügigkeit, die Öffnung des nationalgesellschaftlichen Mitgliedschaftsraumes durch Prinzipien der Nicht-Diskriminierung, eine veränderte Zusammensetzung intra-europäischer Migrationsbewegungen, eine Deinstitutionalisierung von Binnengrenzen oder die Schaffung einer gemeinsamen Währung etc. Damit werden auch soziale Ungleichheitsstrukturen europäisiert. Beck (2008, S. 315) formuliert es so: „Europäisierung ist durch einen Meta-Wandel gekennzeichnet, nämlich dadurch, dass der Grenzkonstruktion und Arbeitsteilung zwischen nationaler und internationaler Politik die Grundlage entzogen wird. Europäisierung ist also das klassische Beispiel für einen Gestaltenwandel sozialer Ungleichheit durch Entgrenzung nationaler Räume.“

Charakter eines
europäisierten
Ungleichheits-
regimes

Folgt man dieser Beobachtung, so stellt sich sogleich die Frage, wodurch denn ein europäisiertes Ungleichheitsregime charakterisiert ist. Welches sind die wichtigsten Strukturierungsdimensionen sozialer Ungleichheit? Welche Mechanismen zeichnen dafür verantwortlich, dass soziale Gruppen bestimmte Vor- bzw. Nachteilpositionen einnehmen? Leider sind für diese Fragen einfache Antworten nicht zur Hand, weil uns bisher geeignete wissenschaftliche Konzepte, aber auch lebensweltlich geteilte Deutungen fehlen. Eine wirklich stabile, auskristallisierte und institutionell abgesicherte Hierarchie sozialer Großgruppen ist in Europa nicht erkennbar. Europa als Zurechnungsebene ist zwar präsent, aber eher auf eine abstrakte als lebensweltlich erfahrbare Weise.

Der Zugang zu einer europäisierten Ungleichheitsstruktur muss unserer Ansicht nach zunächst bescheidener ansetzen, und zwar bei der Frage, ob die Europäisierung überhaupt spezifische/neue Strukturierungsformen hervorbringt. In der Abbildung 1 sind einige dieser neuartigen Formen sozialer Strukturierung zusammengefasst, die einerseits die Formierung neuer Gruppen mit direktem Europabezug, andererseits die Folgeeffekte der Europäisierung im Hinblick auf soziale Lagen und Lebenschancen fokussieren (siehe Mau/Verwiebe 2009). Unterscheiden wir diese beiden Perspektiven, dann können wir aus der ersten die Entstehung einer *europäischen Expertenklasse* und eines *europäisierten Milieus*, *transnational agierender Gruppen* und *europäischer Transfergruppen* beobachten. Aus der zweiten Perspektive übt die Europäisierung einen Druck auf die Regulierungs- und Redistributionskraft nationalstaatlicher Systeme aus, treibt die *Vermarktlichung von Lebenslagen* voran und verändert die Strukturmuster innerstaatlicher Ungleichheit, so durch die *Verräumlichung sozialer Ungleichheit*.

Abbildung 1: Stratifikation durch Europäisierung

Herausbildung neuer Gruppen	Beispiele
Europäische Eliten und europäisierte Milieus	EU-Bürokratie, Lobby- und Interessengruppen, Erasmus-Studenten, wirtschaftliche Eliten
Transnationale Eliten, Transmigranten	mobile Gruppen mit hohem Humankapital und transnationalem Habitus; europäische Arbeitsmigranten (u.a. Pendelmigration und zirkuläre Migration), Ruhestandsmigration
Europäische Transfergruppen	strukturschwache Regionen, Landwirtschafts- und Fischereibetriebe als Begünstigte von EU-Transfers
Effekte auf Soziallagen und Lebensbedingungen	
Vermarktlichung sozialer Lagen	Druck auf alte Industrien, nicht wettbewerbsfähige Branchen und Regionen sowie schwächere Marktteilnehmer (z. B. Geringqualifizierte)
Verräumlichung sozialer Ungleichheit	regionale Disparitäten und neue Zentrum-Peripherie-Strukturen

Quelle: Basiert auf Mau/Verwiebe 2009: 256.

Im Folgenden werden wir anhand dieser Heuristik einen Einblick in wichtige Prozesse der Europäisierung der Sozialstruktur geben.

Europäische Eliten und europäisierte Milieus

In einer Vielzahl von europasozilogischen Arbeiten wird hervorgehoben, dass Europa eine Polarisierung zwischen den Eliten und den „einfachen Bürgern“ hervorbringe (Haller 2008). Diese Diagnose geht auf die Beobachtung zurück, dass das „Projekt Europa“ von Anfang an ein Elitenprojekt war, getragen von Europaidealistinnen und politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern. Mit der Etablierung der EU-Institutionen und Entscheidungsgremien hat die EU zudem der Formierung neuer administrativer und bürokratischer Eliten Vorschub geleistet. Brüssel als Sitz der Europäischen Kommission und Straßburg als Sitz des Europaparlaments sind heute Arbeits- und Lebensorte einer wachsenden Zahl von Menschen, die in europäischen oder europäisierten Bürokratien arbeiten. Es gibt zwar nur 25.000 EU-Beamte, aber eine um ein Vielfaches größere Gruppe, welche im Umkreis der EU-Behörden Tätigkeiten mit genuinem Europabezug ausübt. Neben den europäischen Funktionseliten hat sich zum Beispiel im Kontext der europäischen Institutionenbildung eine Vielzahl neuer politischer Interessen- und Lobbygruppen in Brüssel etabliert. Schätzungen gehen von 15.000 Lobbyisten für Unternehmen der Telekommunikation, des Automobilbaus, der Tabakindustrie, der Chemiebranche aus.

Es sind aber nicht allein die EU-Eliten, die den Europäisierungsprozess mit gestalten oder direkt in ihn einbezogen sind. Ein *Milieu mit europazentrierten Karriere- und Lebenswegen* – Funktionseliten, Unternehmer, Hochqualifizierte in der Wissenschaft und der freien Wirtschaft und Beschäftigte in wissensintensiven Bereichen und neuen Dienstleistungsökonomien – ist am Entstehen. Die

Projekt Europa – ein Elitenprojekt

Milieu mit europazentrierten Karriere- und Lebenswegen

Studie von Hartmann (2010) gibt erste konkrete Hinweise auf die Facetten einer europäisierten Elite. Er kann zeigen, dass das Topmanagement gerade in kleineren europäischen Wirtschaftsnationen bereits stärker transnationalisiert ist. Beispiele hierfür sind die Niederlande oder die Schweiz. Bei den großen Wirtschaftsnationen sieht er vor allem in Deutschland eine Tendenz hin zur Transnationalisierung.¹ So hat sich der Anteil von Ausländern in den Vorständen der 100 größten deutschen Unternehmen zwischen 1995 und 2005 von zwei auf neun Prozent erhöht. Unter den deutschen Vorständen hat sich zugleich der Anteil derjenigen mit transnationalen Erfahrungen zwischen 1995 und 2005 in etwa verdoppelt. Inzwischen haben ein knappes Drittel der deutschen Vorstände Auslandsaufenthalte (durch Berufstätigkeit und/oder Studium) absolviert.

Auch die Studierenden, die durch das Erasmus-Programm neue Erfahrungen gewinnen und sich „europäisieren“, können dazugezählt werden. In entgrenzten Räumen werden Mobilität, Mobilitätskompetenz und die Verfügbarkeit von konvertiblen Ressourcen zu zentralen Schichtungsfaktoren. Dies trifft vor allem dann zu, wenn Humankapital beim Eintritt in einen anderen Arbeitsmarkt nicht entwertet wird. Verstärkt werden solche Entwicklungen durch die Bemühungen um Standardisierungen von Bildungsabschlüssen, wie sie durch den Bologna-Prozess vorangetrieben werden. Dies führt letztlich dazu, dass (vor allem im Bereich der universitären Bildung) die Anschlussprobleme zwischen nationalen Bildungssystemen und Arbeitsmärkten verringert werden und es für Menschen mit mittleren Abschlüssen und mit Hochschulabschlüssen leichter wird, die eigene Qualifikation in einem anderen europäischen Land einzusetzen. Diese Entwicklungen könnten mittelfristig dazu führen, dass sich in bestimmten Branchen ein europäisiertes Arbeitsmarktsegment herausbildet (z.B. in der Wissenschaft), während andere Arbeitsmarktbereiche längerfristig relativ abgeschottet bleiben.

Bologna-Prozess

Innereuropäische Migrantinnen

Der Blick auf die Spitzen der Gesellschaft darf jedoch nicht übersehen, dass auch in anderen Bereichen paneuropäische Lebensformen im Entstehen sind. Zwar ist die Rate innereuropäischer Migration immer noch gering, aber sie steigt in den letzten Jahren an. Im Jahr 2000 hatten sich etwa 1,5% aller EU Bürger langfristig in einem anderen EU-Land niedergelassen. Inzwischen leben im EU-Durchschnitt 2,3% der EU-Bürger in einem anderen EU-Land als ihrem Heimatland. Dieser Bevölkerungsanteil variiert von 0,05 Prozent in Bulgarien, über 6,2% in Belgien, bis zu über 36% in Luxemburg.

Aus der Perspektive europäisierter Ungleichheitsstrukturen ist der entscheidende Punkt, dass inzwischen ein ganzes Spektrum neuer Bewegungsformen entstanden ist und sich zugleich die Komposition von Wanderungspopulationen stark verändert hat. Neuere Studien zur EU-Binnenmigration zeigen beispielsweise, dass die bisherige Vorstellung von Migration als einseitigem Wanderungsprozess von einer Herkunfts- in eine Zielregion mit dem Ziel eines langfristigen Aufenthalts auf viele EU-Migrantinnen nicht anwendbar ist. Grenznahes Pendeln, Ruhestandsmigration, temporäre Wanderungen nehmen zu. Ein vollstän-

diger und dauerhafter Umzug, wie noch zu Zeiten der großen Migrations- und Auswanderungswellen in den vergangenen Jahrhunderten, wird nur von einem Teil realisiert. Damit verbunden entstehen plurilokale Bindungen und transnationale soziale Räume, die sich zwischen unterschiedlichen Aufenthalts- und Bezugsorten aufspannen (Pries 2007).

Die wohl bedeutsamste Mobilitätsbewegung finden wir derzeit in Ost-West-Richtung im Zuge des Beitritts der ost- und mitteleuropäischen Mitgliedsländer (für die folgende Darstellung siehe Büttner/Mau 2010). Insbesondere in Ländern wie Polen, Bulgarien, Rumänien und dem Baltikum sind umfangreiche Migrationsströme nach Westeuropa zu beobachten. In den letzten zehn Jahren haben zahlreiche Menschen aus Osteuropa auf saisonaler Basis als Krankenpfleger, Au-Pairs, Reinigungskräfte, Erntehelfer und Handwerker in Westeuropa gearbeitet und die Saisonarbeiter aus Südeuropa abgelöst. Ein Land wie Bulgarien, mit knapp acht Millionen Einwohnern, hatte von 1989 bis 1998 eine Auswandererzahl von geschätzten 750.000 Menschen (ohne Zu- und Rückwanderer) (Gächter 2002). Am stärksten ist das Migrationspotential derzeit im Baltikum: knapp zehn Prozent der Bevölkerung haben hier feste Wanderungsabsichten (Mau/Verwiebe 2010: 322). In Osteuropa ist der Anteil derer, die einen Umzug ins europäische Ausland planen, sogar größer als der Anteil derer, die in eine andere Region des eigenen Landes umziehen wollen. Beschäftigung finden diese Migranten vor allem im Niedriglohnsektor westeuropäischer Länder, in welchem Arbeitskräftenachfrage herrscht.

Bei den osteuropäischen Migranten überwiegen Personen mit mittleren Bildungsgraden und junge Menschen; es dominieren Tätigkeiten, für die man keine oder nur geringe Qualifikationen benötigt (siehe Tabelle 1). Sozialstrukturell bedeutet die Ost-West-Wanderung eine Unterschichtung der Zielgesellschaft (wenn auch oft nur temporär) und ein relativer sozialer Aufstieg gegenüber der Herkunftsgesellschaft. Die sozialstrukturelle Zusammensetzung der Migranten aus den alten EU-15-Mitgliedsländern (Tabelle 1, zweite Spalte) ist anderer Gestalt. 44% dieser Bevölkerungsgruppe haben einen Universitätsabschluss, 55% gehen einer Tätigkeit als hoch qualifizierte Angestellte nach. Das sind gegenüber den Quoten der Einheimischen (Tabelle 1, rechte Spalte) sehr hohe Werte, die auf eine neue Form innereuropäischer Migration – Stichwort Elitenwanderung – hinweisen.

Eine gestiegene Migrationsbereitschaft oder eine Zunahme temporärer Wanderungen, sind jedoch keine allein auf Mittel- und Osteuropa begrenzten Phänomene, sie nehmen derzeit auch unter Westeuropäern zu. Deutschland beispielsweise erlebt einen Zuwachs an Arbeitsmigration in Länder wie die Schweiz, Dänemark, Großbritannien, Irland, Niederlande und Norwegen, unter anderem in Form von grenznahen Wanderungen oder Pendelmigration. Europas Wunschziele für junge Fachleute und qualifizierte Arbeiter sind vor allem Metropolen wie London, Paris und Brüssel, pulsierende urbane Ballungszentren in Irland und Großbritannien und die prosperierenden Regionen Schwedens, Dänemarks, Frankreichs, Hollands, Deutschlands und der Schweiz, sowie kleinere regionale Zentren. Insofern werden die urbanen Ballungsräume immer multikultureller und sind in gewisser Weise Soziallabore der sozialen und kulturellen Seite der europäischen Integration. Ein weiterer Aspekt innereuropäischer Migration ist

Mobilitätsbewegung
in Ost-West-
Richtung

Unterschichtung der
Zielgesellschaft

Urbane
Ballungsräume
werden
multikultureller

auch die Wanderung von älteren Menschen gerade aus der gehobenen Mittelschicht. Unter pensionierten Europäern ist es zunehmend verbreitet, in bestimmten Jahreszeiten in attraktive Touristengebiete in Frankreich, Portugal, Spanien, Italien und Griechenland zu ziehen. Ein Teil dieser Gruppen lebt in wenig durchmischten sozialen Enklaven. Dennoch verändert diese Migration die soziale Komposition der Wanderungsziele und ist, im weitesten Sinne, als Überschichtung der autochthonen Sozialstrukturen zu verstehen, mit allen damit verbundenen Konsequenzen wie einem Anstieg der Wohnungs- und Grundstückspreise und einem Anziehen der Lebenshaltungskosten. Natürlich gibt es auch lokale Nutznießer, so diejenigen, die von diesen Zuzügen ökonomisch profitieren können.

Tabelle 1: Sozialstruktur der Migranten in Europa

	EU-15	EU-10	Nicht-EU-25	Inländer
Altersgruppen				
15-24	12	27	19	12
25-34	48	51	46	24
25-64	40	22	35	64
Bildung				
Niedrig	15	15	36	27
Mittel	41	63	40	47
Hoch	44	22	24	26
Berufliche Tätigkeit				
Hoch qualifizierte Angestellte	55	16	20	40
Niedrig qualifizierte Angestellte	24	28	25	26
Qualifizierte Arbeiter	12	27	21	25
Unqualifizierte Tätigkeiten	9	30	35	10
Familienstand				
Ledig	61	53	38	39
Verheiratet	39	47	62	61

Quelle: Mau/Verwiebe 2009: 293; Angaben beziehen sich auf das Jahr 2004.

Europäische Transferempfänger

Die Europäisierung erzeugt aber nicht nur europäisierte Milieus und neue Formen von Transmigration, sondern nimmt auch direkten Einfluss auf die Lebensumstände von immer mehr Menschen und sozialen Gruppen der Durchschnittsbevölkerung. In Analogie zu den von Lepsius (1979) definierten *Versorgungsklassen* als Gruppen, deren Lebenschancen nicht zentral durch den Markt bestimmt sind, sondern durch staatliche Transfereinkommen, lassen sich auch *europäische Transfergruppen* identifizieren: Es gibt eine Reihe von Gruppen, deren Lebensverhältnisse unmittelbar von europäischen Finanzmitteln abhängen. Die europäische Landwirtschaft profitiert beispielsweise unmittelbar von hohen europäischen Subventionen, weshalb diese auch als wohlfahrtspolitische Unterstützung für die ländliche Bevölkerung charakterisiert worden sind. Derzeit werden jährlich ca. 50 Milliarden Euro aus Brüssel an die landwirtschaftlichen

Betriebe überwiesen. Mit den Brüsseler Transfers werden Agrarpreise massiv subventioniert. Neben den Zielen, die Versorgung zu sichern, Märkte zu stabilisieren und die Produktivität in der Landwirtschaft zu erhöhen, ist ein zentrales Anliegen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), das Pro-Kopf-Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung zu erhöhen und somit einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Auch die Beschäftigten in vielen Fischereibetrieben profitieren von EU-Zahlungen, die ihre Marktposition und ihr Einkommen verbessern. Die wohl wichtigsten Transferleistungen werden im Rahmen der Struktur- und Regionalfonds umgesetzt, durch welche strukturschwache und benachteiligte Regionen Fördermittel erhalten. Dies sind vor allem Regionen in den Beitrittsländern, aber auch periphere Regionen in Italien, Portugal, Ostdeutschland, Großbritannien. Die jährlichen Mittel liegen derzeit bei etwa 50 Milliarden Euro.

Fischereibetriebe

strukturschwache
und benachteiligte
Regionen

Mit derlei politischen Instrumenten werden die „Bedürfnisse der Verlierer des Gemeinsamen Marktes“ (Andersen 1998, S. 180) aufgegriffen. Ihnen wird auf diese Weise zu verstehen gegeben, dass sie bei der europäischen Integration nicht in dauerhafte Nachteilspositionen zurückfallen: Der Förderungsanspruch bestimmt sich durch „relative Bedarfslagen“, relativ zum EU-Bruttoinlandsprodukt, oder nachteilige Entwicklungsbedingungen wie Randlage, Qualifikationsniveau und Arbeitslosigkeit. Als problematisch erweist es sich, dass nicht alle Regionen in gleichem Maße die neuen Möglichkeiten der Regionalentwicklung nutzen können. Es ist bereits heute abzusehen, dass größere Agglomerationen es leichter haben, die Maßnahmen für eine stärkere Förderung wissensbasierter Wirtschaftszweige umzusetzen, als ärmere, dünn besiedelte Agrarregionen. Die Regionen werden die Förderung von „Leuchtturm“-Projekten dem Ziel einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung unterordnen müssen, was aller Voraussicht nach die Unterschiede zwischen Stadt und Land weiter vergrößern wird. Sozialstrukturelle Effekte sind nicht eindeutig prognostizierbar: erkennbar ist jedoch, dass solche Umverteilungen auf Lebenschancen von Destinärgruppen einwirken können. Im Verteilungsspiel der Europäischen Union sind die Regionen, die Bauern und auch die Fischereibetriebe als eigenständige Akteure sichtbar. Sie scheinen kollektiv mobilisierbar und auch interessenstark zu sein, zum Teil auch im Konflikt mit nationalen Interessen.

„Leuchtturm“-
Projekte

Vermarktlichung sozialer Lagen

Neben der Identifizierung neuer Gruppen geht es um die Frage der relevanten Determinanten und Dimensionen sozialer Ungleichheit. Große Bedeutung haben hier die europäisch angeleiteten Prozesse der Marktbildung und Liberalisierung, welche die Lebenschancen von Individuen und Gruppen beeinflussen und neu verteilen (Vobruba 2005). Diese Prozesse können zum Teil auf einen allgemeinen Globalisierungstrend zurückgeführt werden, zum Teil auf die wirtschaftlichen und politischen Integrationsmaßnahmen der EU. Mit dem Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen hat sich die wirtschaftliche Dynamik verstärkt, die insbesondere schwächere Marktteilnehmer und Standorte mit veralteten Indu-

strien unter Druck setzt. Anders als in den 1950er bis 1980er Jahren, als nationale Ausbildungssysteme, Wohlfahrtsinstitutionen und Beschäftigungsordnungen eine relativ hohe Stabilisierung und Standardisierung garantierten, kommt es jetzt zu einer größeren *Vermarktlichung sozialer Lagen*: Die Lebensbedingungen und -chancen sind viel unmittelbarer der Marktbewertung unterworfen. Mit der Durchsetzung des europäischen Binnenmarktes wurde zudem ein Deutungsmuster sozialer Ungleichheit institutionalisiert, welches die klassischen wohlfahrtsstaatlichen Prinzipien von Ausgleich und Umverteilung zunehmend durch die Marktlogik, also meritokratische Gratifikation, substituiert (vgl. Bach 2008). Infolgedessen gibt es eine wachsende Kluft zwischen jenen, die sich aufgrund ihrer Fähigkeiten und Qualifikationen im Wettbewerb behaupten können, und jenen, die durch ihren Mangel an wettbewerbsfähigen Ausstattungen zu sozialen Verlierern werden (Münch/Büttner 2006).

Anstieg der
Arbeitslosigkeit für
gering qualifizierte
Arbeitskräfte

Im Kontext von europäischer und globaler Marktbildung kommt es auch zu einer zunehmenden Spezialisierung der einzelnen Länder. Fortgeschrittene Industrieländer spezialisieren sich auf humankapitalintensive Produkte, was zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit für gering qualifizierte Arbeitskräfte führt. In vielen westeuropäischen Ländern steigt mit einer Zunahme des Außenhandels der Druck auf Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation. Für die Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa gilt, dass sie durch die Mitgliedschaft ihren Zugang zu Märkten deutlich verbessern konnten. Auch können sie unter günstigeren Bedingungen Investitionskapital und – im Rahmen der Kohäsionspolitik – EU-Transfers erhalten. Dem stehen jedoch Verluste beim Produktionsfaktor Arbeit durch Abwanderung insbesondere qualifizierter Arbeitskräfte gegenüber. Gleichzeitig haben die Unternehmen Osteuropas Schwierigkeiten, mit den sehr viel produktiveren Industrien Westeuropas und deren hochwertigen Produkten zu konkurrieren.

Abbau von relativ
gesicherten
Beschäftigungs-
verhältnissen

Weiterhin beobachten wir in Europa einen intensiven Wandel der Beschäftigungsstruktur, welcher den Übergang von einer Industriegesellschaft zu einer Dienstleistungsgesellschaft widerspiegelt (Europäische Kommission 2007, S. 19). Zwar hat die Gesamtbeschäftigung in der EU in den letzten Jahren deutlich zugenommen (wenn man die jüngste Krise außer Acht lässt), aber diesen Zuwachs begleiten ein Rückgang der Beschäftigung in der Landwirtschaft und Industrie sowie eine Zunahme der Beschäftigung im Dienstleistungssektor. Allerdings finden sich insbesondere hier auch viele schlecht bezahlte und ungeschützte Jobs. Diese Entwicklung geht zum Teil auf die von der EU-Kommission geförderte Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen in wichtigen Bereichen wie dem Energie-, Transport- und Telekommunikationssektor, den Postdiensten, dem Luftverkehr und der Gas- und Stromversorgung zurück. Ein weiteres Resultat dieser ökonomischen Europäisierung ist jedoch ein Abbau von relativ gesicherten Beschäftigungsverhältnissen und ein zusätzlicher Druck auf die Arbeitskosten und die Löhne.

Verräumlichung sozialer Ungleichheit

Innerhalb Europas wirken nicht nur die Ungleichheiten zwischen den Mitgliedsstaaten als wichtige strukturierende Faktoren, es findet ebenso eine Aufladung regionaler Ungleichheiten statt. Wir betrachten diese als ein weiteres Fallbeispiel für direkte Effekte der Europäisierung auf Ungleichheitsstrukturen in Europa. In historischer Perspektive war es eine der großen Leistungen der Nationalstaaten, nicht nur zwischen Klassen und sozialen Gruppen, sondern auch zwischen Regionen für sozialen Ausgleich sorgen zu können. So schreibt Martin Heidenreich (2003 34): „Nationalstaaten haben [...] mit einigem Erfolg versucht, die Auskristallisierung regionaler Unterschiede zu regionalen Ungleichheiten zu verhindern, indem regionale Unterschiede zum einen erfolgreich verhindert wurden und indem sie zum anderen in nichtterritorial definierte soziale Ungleichheiten transformiert wurden.“ Im Rahmen des Europäisierungsprozesses ergeben sich jedoch auch hier Veränderungen: Einerseits begrenzt Europa die Autonomie der Nationalstaaten, andererseits stärken Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse die Rolle der Regionen als politische Akteure. Daher kommen Fragen der Territorialgliederung in Europa eine immer größere Bedeutung für die Analyse sozialer Ungleichheit zu. Konzeptionell haben wir es dann mit einer größeren Gewichtung horizontal-territorialer im Verhältnis zu vertikalen Ungleichheiten zu tun.

Auf regionaler Ebene zeigt sich eine große Polarisierung: In der reichsten Region Europas, Inner London, beträgt das BIP pro Kopf 336% des europäischen Durchschnitts, in der rumänischen Region Nord-Est nur 25%. Die Regionen mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen befinden sich alle in Westeuropa. Die ärmsten Regionen liegen ausnahmslos in den Mitgliedsstaaten Rumänien, Bulgarien und Polen. Darüber hinaus sind erhebliche Differenzen hinsichtlich des Bruttosozialproduktes pro Kopf innerhalb der Mitgliedsländer zu konstatieren. Vor allem in Großbritannien und Belgien, aber auch in Frankreich, Deutschland, Österreich, Tschechien und in der Slowakei sind die Unterschiede zwischen der jeweils reichsten und ärmsten Region beträchtlich. Am geringsten sind die regionalen Ungleichheiten in den osteuropäischen Beitrittsländern Polen, Slowenien und Bulgarien.

Man kann in diesem Zusammenhang zwei unterschiedliche Aspekte regionaler Ungleichheit unterscheiden: Zunächst ist zu fragen, inwieweit die regionale Ungleichheit die sozioökonomischen Disparitäten zwischen den Mitgliedsländern spiegelt und somit als Ausdruck der schon angesprochenen zwischenstaatlichen Ungleichheiten angesehen werden kann. Der zweite Aspekt fragt nach den innerstaatlichen Ungleichheiten, die auch zur regionalen Gesamtungleichheit in Europa beitragen. In einer Gegenüberstellung der Entwicklung von inner- und zwischenstaatlichen Ungleichheiten in den EU-Mitgliedsländern und den Beitrittsländern von Mitte der 1990er-Jahre bis 2003 zeigt Heidenreich (2006), dass die Ungleichheit zwischen den Ländern deutlich abgenommen hat, und zwar um 45%, während die innerstaatlichen regionalen Ungleichheiten um 15% zugenommen haben. Das heisst aus unserer Sicht: In Europa gibt es eine Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern, die jedoch auf der regionalen Ebene gebrochen wird.

Große Polarisierung
auf regionaler Ebene

Konvergenz
zwischen Mitglieds-
ländern, die auf
regionaler Ebene
gebrochen wird

Die horizontal-territoriale Ausrichtung von Ungleichheit stellt das im nationalstaatlichen Kontext formulierte Ziel der einheitlichen Lebensbedingungen in Frage und wirft gleichfalls Probleme für das auf der EU-Ebene formulierte Entwicklungsziel des territorialen Zusammenhalts auf. Weiterhin verändern sich die großen Linien sozialer Strukturierung. Zu den bekannten ungleichheitsrelevanten Faktoren wie Bildung, Geschlecht und Alter treten verstärkt solche, die sich am Wohn-, Arbeits- und Aufenthaltsort festmachen. Die Verräumlichung sozialer Ungleichheit lässt ein Muster der Bevölkerungsgliederung hervortreten, in welchem sozialökologische Faktoren verstärkt mit gruppenspezifischen oder individuellen Faktoren interagieren und so Lebenschancen maßgeblich beeinflussen.

Fazit

Noch ist das Gelände der europäischen Ungleichheitsdynamik unübersichtlich und schwer zugänglich. Es ist noch verfrüht, eine sichere Prognose über weitere Entwicklungen im Bereich der sozialen Ungleichheiten abzulegen. Aus unserer Sicht ist Europa vor allem ein Gebilde im Werden und noch dabei, den Umgang mit neuen Strukturen verschiedenster Art einzuüben. Wir wissen nicht, wie lernfähig (und auch wie konsens- und solidaritätsfähig) sich die Institutionen und die politischen und sozialen Akteure dabei erweisen werden. Dieser Prozess vollzieht sich unter instabilen Bedingungen, wie uns die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise lehrt. Anders als der Nationalstaat ist Europa keine umfassend normierte und legitimierte Ordnung, welche sich fundamentalen Fragen nach der Existenzberechtigung und der Gestaltung von Basisinstitutionen entziehen kann, sondern ein freiwilliger Zusammenschluss verschiedener Nationen. Länder, Regionen oder gesellschaftspolitische Gruppen können Europa und seinen Integrationsweg in Frage stellen, und, wenn sie genügend Vetomacht besitzen, in die Stagnation treiben. Tiefer gehende Konflikte könnten zwischen denen aufkommen, die sich aufgrund ihrer sozialen Lage als die Nutznießer der Integration verstehen, und jenen, die sich vom Projekt der Europäisierung ökonomisch, sozial, kulturell und identitätspolitisch bedroht sehen. Allerdings ist die Zuweisung von Vor- und Nachteilpositionen nicht mehr nur eine Frage von oben und unten: Klassische sozialstrukturelle Faktoren spielen mit nationalen und regionalen Kontexten zusammen. Daher sind die durch Entgrenzung und supranationale Integration hervorgebrachten Ungleichheitsmuster vielgestaltig und heterogen, eine unübersichtliche Landschaft eben, die wir erst zu kartographieren und zu verstehen beginnen.

Anmerkung

- 1 In Großbritannien, Frankreich oder Italien sind solche Tendenzen bislang deutlich schwächer ausgeprägt.

Literatur

- Andersen, Jeffrey J.: Die ‚soziale Dimension‘ der Strukturfonds: Sprungbrett oder Stolperstein?, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.), Standort Europa. Europäische Sozialpolitik, Frankfurt/Main: Suhrkamp 1998 S. 155-194.
- Bach, Maurizio: Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008
- Beck, Ulrich: Jenseits von Klasse und Nation: Individualisierung und Transnationalisierung sozialer Ungleichheiten, in: Soziale Welt 29 (2008), S. 301-325.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar: Das kosmopolitische Europa. Politik und Gesellschaft in der zweiten Moderne, Frankfurt/Main: Suhrkamp 2004.
- Büttner, Sebastian/Mau, Steffen: Horizontale Europäisierung und europäische Integration, in: Monika Eigmüller/Steffen Mau (Hg.), Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung, Wiesbaden: VS 2010 S. 274-320.
- Europäische Kommission: Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 2007.
- Gächter, August: The Ambiguities of Emigration: Bulgaria since 1988, in: International Migration Papers, Genf: International Labour Office 2002.
- Haller, Max: European Integration as an Elite Process. The Failure of a Dream?, London/New York: Routledge 2008.
- Hartmann, Michael: Elites and Power Structure, in: Stefan Immerfall/Göran Therborn, Göran (Hg.) (2010): Handbook of European Societies. Berlin: Springer. (2010) S. 291-324
- Heidenreich, Martin: Territoriale Ungleichheiten in der erweiterten EU, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55, 1 (2003), S. 31-58.
- Heidenreich, Martin: Die Europäisierung sozialer Ungleichheit zwischen nationaler Solidarität, europäischer Koordinierung und globalem Wettbewerb, in: Ders. (Hg.), Die Europäisierung sozialer Ungleichheit. Zur transnationalen Klassen- und Sozialstrukturanalyse, Frankfurt/Main: Campus 2006 S. 17-64.
- Lepsius, M. Rainer: Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Ulrich Wehler (Hg.), Klassen in der europäischen Sozialgeschichte, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht 1979 S. 166-209.
- Mau, Steffen/Verwiebe, Roland: Die Sozialstruktur Europas, Konstanz: UTB/UVK 2009.
- Mau, Steffen/Verwiebe, Roland: European Societies. Mapping Structure and Change, Bristol: Policy Press 2010.
- Münch, Richard/Büttner, Sebastian: Die europäische Teilung der Arbeit. Was können wir von Emile Durkheim lernen?, in: Martin Heidenreich (Hg.): Die Europäisierung sozialer Ungleichheit. Zur transnationalen Klassen- und Sozialstrukturanalyse, Frankfurt/Main: Campus 2006 S. 65-107.
- Pries, Ludger: Die Transnationalisierung der sozialen Welt, Frankfurt/Main: Suhrkamp 2007.
- Vobruba, Georg: Die Dynamik Europas, Wiesbaden: VS 2005.

ELMAR ALTVATER

Der große
KRACH

oder die Jahrhundertkrise
von Finanzen und Natur

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT



2010 - 263 S. - € 19,90
ISBN: 978-3-89691-785-0

In Kenntnis der bisherigen Literatur, die sich allzu häufig mit der reinen Schilderung von Phänomenen begnügte, entschlüsselt Elmar Altvater in bekannt souveräner Weise die Ursachen dieser Krise. Diese umfasst sehr viel mehr als nur den Finanzsektor oder die Finanzspekulationen, sie betrifft in ihren Auswirkungen Arbeit und Geld, Energie, Klima und Ernährung und kommt letztlich aus dem Zentrum heutiger Gesellschaften.



Ursachen und institutionelle Besonderheiten der langjährigen kommunalen Haushaltskrise

Lars Holtkamp



Lars Holtkamp

Zusammenfassung

Die besorgniserregenden kommunalen Haushaltsdefizite haben sich während der internationalen Finanzkrise noch verschärft. Der Aufsatz beschreibt die in den Medien bisher kaum dargelegte institutionelle Besonderheit der kommunalen Haushaltskrise und diskutiert, gestützt auf Sekundäranalysen, Haushaltsdaten und eigene Fallstudien einige wichtige Ursachen der Haushaltsdefizite. Den Hintergrund bilden die beiden kontroversen Erklärungsthesen: die „Opferthese“ und die „Verschwendungsthese“.

Schlagwörter: Kommunalaufsicht, Gemeindeverschuldung, Kassenkredite, Sparkommissar, Regierungspräsidium, Gemeindeordnung, Doppik, Sozialausgaben

Einleitung

Seit Kurzem wird wieder verstärkt über die kommunale Haushaltskrise in lokalen und überregionalen Medien berichtet. Nach der Berichterstattung der Medien erscheinen die kommunalen Haushaltsdefizite besonders besorgniserregend und haben sich in der internationalen Finanzkrise radikal verschärft. Zugleich werden in der Öffentlichkeit von Wissenschaft und Praxis Problemanalysen und Lösungskonzepte präsentiert. Dabei zerfällt die Diskussion seit Jahren in zwei normative Lager (Holtkamp 2010), die auch die beiden Funktionen kommunaler Selbstverwaltung unterschiedlich gewichten: einerseits als staatsrechtlichen Teil und effektive Vollzugsebene der Bundesländer und andererseits als bürgernahe Ebene mit grundgesetzlich garantierten Entscheidungskompetenzen als „Grundschule der Demokratie“.

Im ersten Lager wird entschieden die „Opferthese“ (Pleschberger 2008: 53) vertreten. Die Kommunen sind danach unverschuldet durch Aufgabenüberwälzung höherer Ebenen und sozioökonomische Probleme in die Haushaltskrise geraten, dies gefährdet die kommunale Demokratie. Die auf die Opferthese folgende Rezeptur ist einfach: Das Haushaltsproblem ist exogen entstanden und muss deshalb auch exogen gelöst werden. Die Kommunen müssen von Bund und Ländern stärker finanziell unterstützt werden, und kommunale Altschulden sol-

Opferthese

len über den Finanzausgleich oder einen Entschuldungsfonds abgedeckt werden. In diesen Aussagen treffen sich der Städtetag, Oppositionsfraktionen im Land und Bund einerseits und lokale Politikforschung und kommunale Finanzwissenschaft andererseits.

Verschwendungs-
these

Im zweiten Lager werden die Versäumnisse und die endogenen Konsolidierungspotentiale der Kommunen hervorgehoben („Verschwendungsthese“). Die Pflicht zum Haushaltsausgleich und die stetige Aufgabenerfüllung als Vollzugsebene gelten als Maxime kommunalen Handelns. Die institutionelle Stärkung des Sparwillens der kommunalen Entscheidungsträger oder die Bestellung von (beratenden) Sparkommissaren sollen diese kommunalen Konsolidierungspotentiale beispielsweise ausschöpfen. In diesen Chor stimmen häufiger die Parteivertreter ein, wenn sie in die Regierungsverantwortung auf Landes- und Bundesebene wechseln, und werden in dieser Deutung von Kommunalaufsicht, Rechtswissenschaft und betriebswirtschaftlicher Verwaltungsforschung unterstützt.

Anders als in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung fehlt also häufig bereits eine differenzierte Analyse von kommunalen Haushaltsdefiziten in Deutschland (Holtkamp 2007). Folglich sind auch die Politikempfehlungen eindimensional und nicht selten realitätsfremd. Die sich hier seit Jahrzehnten auftuende Forschungs- und Praxislücke der Politik- und Finanzwissenschaft kann in diesem Beitrag sicherlich nicht annähernd geschlossen werden.

Ziel der folgenden Analyse ist es deshalb zunächst, überhaupt das in den Medien bisher kaum dargelegte Besondere der kommunalen Haushaltskrise zu beschreiben, um dann gestützt auf Sekundäranalysen, Haushaltsdaten und eigene Fallstudien hypothesenartig einige wichtige Ursachen der Haushaltsdefizite anzudiskutieren. Vor diesem Hintergrund sollen dann die gängigen Reformrezepte bewertet werden.

1. Kommunale Haushaltskrise als institutionelles Problem

Blickt man auf die offizielle Finanzstatistik, so erschließen sich die langjährigen Haushaltsprobleme vieler Kommunen kaum. Bund und Länder sind deutlich höher verschuldet als die über 12000 Kommunen in Deutschland. Das Bundesfinanzministerium weist in 2008 für den Bund eine Verschuldung von 986 Mrd. Euro, für die Länder von 485 Mrd. und für die Gemeinden von 109 Mrd. Euro inklusive Kassenkrediten aus.¹ Damit beträgt der Anteil der Gemeinden an der Gesamtverschuldung lediglich 7%. Von 2004 bis 2008 konnte der Schuldenstand in den Kommunen sogar etwas abgebaut werden, was bei Bundespolitikern immer wieder zur Einordnung der Kommunen „als reiche Verwandte“ führt. In der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung wurde den Kommunen im Ebenenvergleich zudem das Prädikat der sparsamsten Ebene verliehen, und als Erklärung hierfür die wachsame Kommunalaufsicht angeführt (Wagschal 2002: 56), deren Haushaltsnotlagenregime deshalb auch dem Bund gegenüber den hochverschuldeten Bundesländern empfohlen werden (Schuppert/Rossi 2006).

Diese Behandlung der Kommunalaufsicht lediglich als abhängige Variable zur Erklärung der geringen kommunalen Haushaltsprobleme greift nicht nur entschieden zu kurz, sondern verdeckt gerade die institutionelle Spezifität der tatsächlich als besonders extrem von den kommunalen Akteuren wahrgenommenen Haushaltskrise.

Kommunalaufsicht

Zentral für die Genehmigung von Kommunalhaushalten durch die Haushaltsaufsicht ist insbesondere die Höhe der Kassenkredite. Auch nach der Umstellung vieler Kommunen von der Kameralistik auf die Doppik (Neues Kommunales Finanzmanagement = NKF) ist die haushaltsrechtliche Normalvorstellung immer noch davon geprägt, dass die laufenden Einnahmen im (ehemaligen) Verwaltungshaushalt höher sein sollten als die laufenden Ausgaben, um aus diesem Überschuss einen Teil der notwendigen Investitionen finanzieren zu können (Schwartzing 2010). Weist der Verwaltungshaushalt dagegen einen Fehlbetrag aus, muss diese Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben durch Kassenkredite abgedeckt werden. Diese Kassenkredite dürfen haushaltsrechtlich nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung verwendet werden, und deshalb drängt die Kommunalaufsicht darauf, dass sie möglichst in kurzer Frist wieder abgebaut werden. Allerdings gelingt dies in vielen Kommunen schon seit mehr als einem Jahrzehnt nicht mehr, und jedes Jahr kommen Kassenkredite zur Finanzierung der aktuellen Fehlbeträge und Zinsleistungen hinzu. Die Kassenkredite werden damit dauerhaft und nach herrschender juristischer Meinung rechtswidrig zur Finanzierung der laufenden Ausgaben verwendet (Heinemann et al. 2009: 49). Anders als den fundierten Schulden für Investitionen stehen den Kassenkrediten keine realen Werte (Schulen, Straßen, Kanalisation etc.) gegenüber. Kassenkredite sind damit im Grunde genommen nichts anderes als ein überzogenes Girokonto bzw. ein Dispo-Kredit.

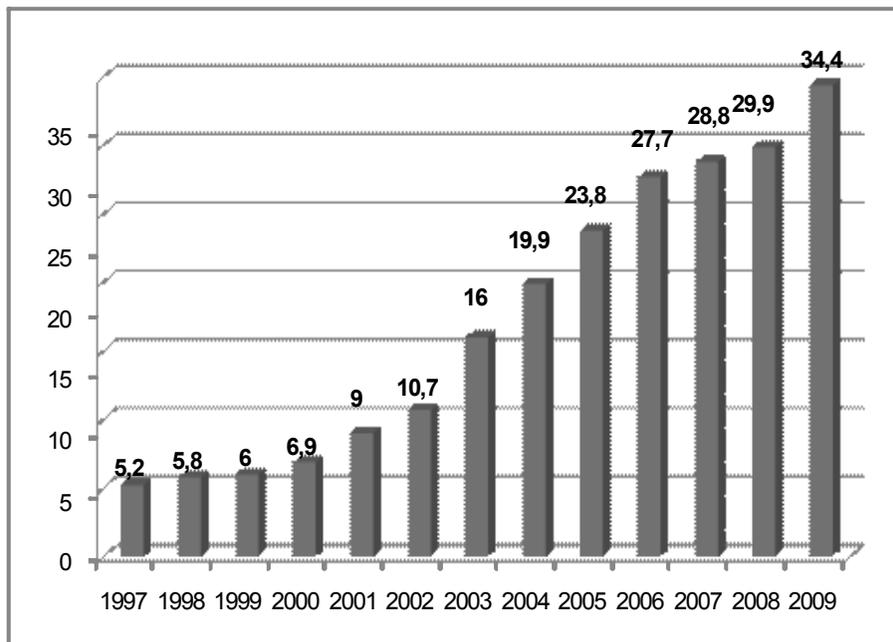
Kassenkredite

Kassenkredite nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung

In nur zehn Jahren bis zum Jahre 2009 haben sich die Kassenkredite der deutschen Kommunen bereits auf insgesamt 34,4 Mrd. versechsfacht (vgl. Abbildung 1), weil die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben bei einer zunehmenden Zahl von größeren Kommunen immer weiter auseinanderklafft. Zwar ist im Zuge der internationalen Finanzkrise ein stärkerer Anstieg der Kassenkredite im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2009 zu bilanzieren, aber die Steigerungsrate unterscheidet sich auch nicht gravierend vom Wachstum der Kassenkredite in den Jahren 2003 bis 2006.

Die Höhe der kommunalen Kassenkredite ist dennoch im Vergleich zur Verschuldung des Bundes und der Länder eigentlich immer noch nicht besonders besorgniserregend. Obwohl sie über Jahre in den Kommunen aufgelaufen sind, liegen sie immer noch knapp unter der durchschnittlichen Nettokreditaufnahme, die der Bund *jedes Jahr* (noch vor der Finanzkrise und den Konjunkturpaketen) sich selbst im Bundestag genehmigt hat.

Abbildung 1: Entwicklung der Kassenkredite in deutschen Kommunen in Mrd. Euro



Die Wahrnehmung der Kreditentwicklung als tiefgreifende Haushaltskrise ergibt sich damit weitgehend aus den Besonderheiten des kommunalen Haushaltsrechts und den kommunalaufsichtlichen Eingriffen (vgl. zu einem bundesweiten Überblick über die Haushaltsnotlagenregime Geißler 2009). Noch komplizierter wird die Lage für die Öffentlichkeit dadurch, dass die Eingriffe der Aufsicht nicht immer mit der Höhe der Kassenkredite zunehmen. Vielmehr werden in immer neuen Gesetzen, Erlassen und Handlungsrahmen „Nachbesserungen“ vorgenommen, die zwar alle an der Fiktion der nur kurzfristigen Kassenkredite festhalten, aber unterschiedliche Berechnungsmodelle beinhalten, ab wann der Kommunalhaushalt dennoch wieder genehmigt werden kann. Mit zunehmender Zahl von Kommunen mit Nothaushalt steigt der Druck auf die Innenministerien, die Regeln des Haushaltsausgleichs wieder weiter aufzuweichen. Faktisch werden also die zunehmenden Kassenkredite nicht rechtlich eingeschränkt oder „gesteuert“, sondern das Haushaltsrecht passt sich in wellenförmigen Entwicklungen immer wieder inkrementalistisch an die zunehmenden Defizite an, obwohl es zugleich die Fiktion der Kurzfristigkeit der Kassenkredite fortschreibt (Holtkamp 2000; 2010). Real finanzieren die Kommunen gerade in Nordrhein-Westfalen häufig schon seit Anfang der 1990er Jahre einen wachsenden Anteil ihrer Aufgaben dauerhaft durch die vorgeblich kurzfristigen Kassenkredite und erleben immer mal wieder, dass dennoch Phasen des Nothaushaltsrechts abgelöst werden von Phasen der finanziellen Entwarnung, weil die Kriterien für Kassenkredite wieder angepasst wurden. Anders als im Nothaushaltsrecht darf die Kommune dann wieder investieren und neue Aufgaben begründen und vermit-

Fiktion der nur kurzfristigen Kassenkredite

telt damit den Akteuren, dass die Haushaltslage wieder unter Kontrolle sei, bzw. sogar dass sie den Haushalt „gesund gespart habe“, obwohl die Kassenkredite real immer weiter steigen (vgl. ausführliche Fallbeispiele für symbolische Haushaltspolitik Holtkamp 2010).

So hat beispielsweise die Ablösung der Kameralistik durch die Doppik dazu geführt, dass man gegen die Kassenkredite das sukzessive neu erfasste kommunale Vermögen anrechnen konnte. Die Schätzwerte von wenig marktgängigen Straßen und Wäldern werden in der Bilanz so über eine Ausgleichsrücklage mit den realen hohen strukturellen Defiziten verrechnet. Damit war zumindest für eine kurze Übergangszeit bis zur Kommunalwahl 2009 durch NKF wieder für sehr viele Kommunen die Möglichkeit gegeben, frei von den Restriktionen des Nothaushaltsrechts zu agieren und zu investieren. 2010 ist nun in den meisten NRW-Kommunen das künstlich errechnete Vermögen durch die hohen jährlichen Defizite „rechnerisch“ annähernd aufgebraucht, und vorwiegend deshalb wird der Nothaushalt, wie schon vor der Reform 2005, wieder zum Normalfall. Deshalb berichten die Medien auch wieder über die kommunale Haushaltskrise und vermitteln den Eindruck eines durch die internationale Krise konjunkturell ausgelösten Haushaltsproblems, während in NRW als Hauptkrisenregion nur die durch Doppik induzierte „Schönung“ struktureller Haushaltsprobleme sich auflöst. Dies hatte der Kölner Regierungspräsident bereits vor den Auswirkungen der internationalen Finanzkrise in rheinischer Gelassenheit als Kommunalaufsicht prognostiziert:

Doppik

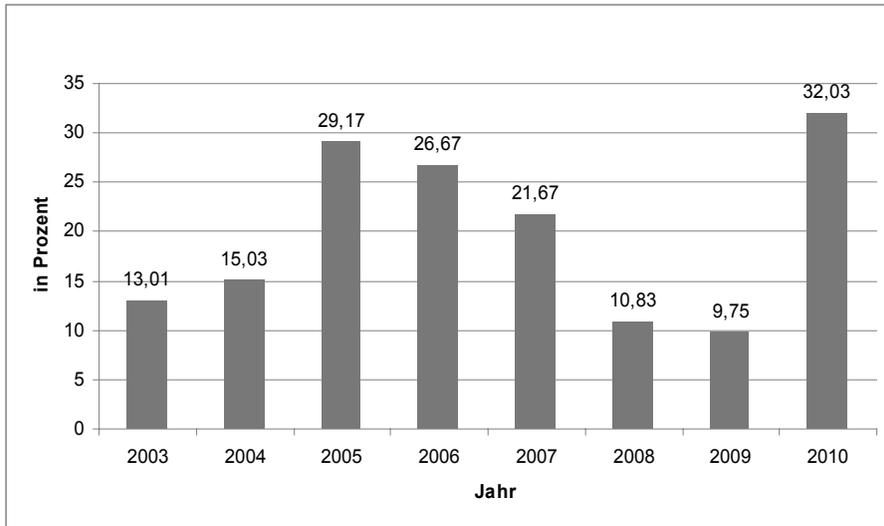
„Die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement schön das Bild der Kassenlage... Und wenn nun in einem oder zwei Jahren die Ausgleichsrücklage verbraucht ist, befindet sich die Kommune im gleichen Haushaltszustand wie zuvor, und das heißt HSK oder Nothaushalt.“²

Mehrere Großstädte in NRW haben auch schon ein negatives Eigenkapital (z.B. Hagen, Duisburg, Oberhausen), was in der Gemeindeordnung ausdrücklich verboten ist, und auch dies wird in vielen Kommunen weiter wachsen und weitere rechtliche Anpassungen erforderlich machen.

negatives
Eigenkapital

Damit ist selbst für den interessierten Teil der Wählerschaft kaum noch einschätzbar, wie ernst die Haushaltslage der Kommune tatsächlich ist. Zudem ist zunehmend unklar, wer von den mit der Kommunalaufsicht nichtöffentlich verhandelnden Akteuren dafür die Verantwortung trägt und an wen man sich wenden kann, um beispielsweise die Schließung von Schwimmbädern und die Erhöhung der Steuern verhindern zu können.

Abbildung 2: Prozentanteil der Nothaushaltskommunen in NRW unter den kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Quelle: eigene Berechnung nach den jährlichen Angaben des Städte- und Gemeindebunds NRW

Die Verhandlungen zwischen der Aufsichtsbehörde und den Kämmerern im Rahmen des Haushaltsgenehmigungsprozesses führen im Ruhrgebiet seit mehr als einem Jahrzehnt dazu, dass durch die zunehmende Politikverflechtung Konflikte auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ausgetragen werden und die Mitwirkung der kommunalen Vertretungskörperschaft relativ gering ist. Die Dominanz der Kommunalverwaltungen (insbesondere des Kämmerers) wird in der Regel durch diese bipolaren Verhandlungen gestärkt, wobei insbesondere die Oppositionsparteien und die Öffentlichkeit häufig nur schwer die Forderungen der Aufsichtsbehörde von den „eigenmächtigen“ Empfehlungen der Kommunalverwaltung oder der Regierungsfractionen unterscheiden können. So wird beispielsweise von der Kommunalaufsicht den Kommunen nichtöffentlich immer mal wieder empfohlen, die Hebesätze für die Grundsteuer B zu erhöhen, um möglicherweise doch wieder einen genehmigten Haushalt bzw. genehmigtes Haushaltssicherungskonzept erwirken zu können. Damit wird direkt in die grundgesetzlich garantierte Hebesatzautonomie eingegriffen, und nicht wenige Kommunen folgen diesen „Hinweisen“, um stärkere Eingriffe der Kommunalaufsicht zu vermeiden, obwohl vor den Verwaltungsgerichten unmittelbare Auflagen zu den Hebesätzen als nicht rechtmäßig eingeordnet wurden (Bogumil/Holtkamp 2006). Zusammen mit den Regierungspräsidien hat die Landesregierung bereits 1996 in Form eines „Geheimerlasses“ einen Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten erarbeitet (Holtkamp 2000), in dem u. a. festgeschrieben wurde, dass bei Gemeinden mit Kassenkrediten die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer deutlich über dem Durchschnitt ihrer jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegen müssen. Damit hat die Landesregierung eine klassische Aufwärtsspirale für die Hebesätze kon-

Hebesätze für die
Grundsteuer B

Aufwärtsspirale für
die Hebesätze

struiert, weil jedes Jahr der Durchschnitt steigt, wenn einzelne Kommunen dazu gezwungen werden, ihre Hebesätze zu erhöhen. Mit steigendem Durchschnitt entsteht dann bei den anderen Gemeinden schnell wieder ein Anpassungsdruck usw. Diese starke Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze kann nicht die Zielsetzung der sich im starken Standortwettbewerb befindenden Kommunen sein. Nach zehnjähriger Anwendung ordnet jetzt auch das Innenministerium diese „Hinweise“ als kontraproduktiv ein. Es sei „nicht beabsichtigt, eine sich steigernde Hebesatzspirale in Gang zu setzen“³, wird nun nach jahrelang erfolgten Hinweisen zur Steigerung der Hebesätze festgestellt. Dennoch wird auch aktuell von den Aufsichtsbehörden immer wieder die Erhöhung der Hebesätze eingefordert und mit noch härteren Sanktionen bis zum Austausch des Stadtrates durch einen Staatskommissar gedroht, falls die Problemmuniken diese „Hinweise“ nicht befolgen wollen (Holtkamp 2010).

Insgesamt mutiert also unter Haushaltsnotlagenregimen die Kommune als überschaubare „Schule der Demokratie“ mit grundgesetzlich garantierten Entscheidungskompetenzen zu einem doppelbödigen Labyrinth. Den demokratischen Potentialen der kommunalen Selbstverwaltung steht also in der Haushaltskrise real häufiger ein massiver Demokratieabbau im Rahmen von informellem Verwaltungshandeln und unberechenbaren Eingriffen der Aufsicht gegenüber. Haushaltskrisen sind damit auf kommunaler Ebene häufig zugleich Demokratiekrisen.

Demokratieabbau

In der Verwaltungswissenschaft präferiert man demgegenüber klare Lösungen. Um die rechtswidrige Kassenkreditpraxis, die häufiger als kommunale Verschwendung eingeordnet wird, einzudämmen, sollen den Kommunen (beratende)⁴ Sparkommissare verordnet werden (Bajohr 2009; Duve 2008; Glöckner/Mühlenkamp 2009). Nur zeigt sich in den detailliert untersuchten wenigen Fällen, in denen diese noch härteren Aufsichtsmittel eingesetzt wurden, dass auch hier die Kassenkredite stetig weiter stiegen und die (beratenden) Sparkommissare von sich aus darauf drängten, von der Kommunalaufsicht abgezogen zu werden (Holtkamp 2010). Für den angesichts der Kassenkredite aus dieser Sicht eigentlich nötigen massenweisen Einsatz von Sparkommissaren dürften aber nicht nur bei der Personalrekrutierung erhebliche Probleme entstehen, sondern dies ist weder rechtlich noch politisch durchsetzbar. Der massenweise Einsatz von Staatskommissaren in den Kommunen, wie gegen Ende der Weimarer Republik, ist weder mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Grundgesetz vereinbar, noch dürfte eine Landesregierung dafür den nötigen Rückhalt bei den hiervon in ihren Wahlkreisen betroffenen Landtagsabgeordneten erreichen. Die mit der Verschwendungsthese verknüpften Lösungsrezepte sind also nicht praktikabel (und zudem normativ fragwürdig).

Sparkommissare

Die rasante Entwicklung der Kassenkredite, die offensichtlich auch nicht durch die härtesten Aufsichtsmittel umkehrbar ist, spricht also entsprechend der Opferthese zunächst für exogen verursachte Haushaltsdefizite, die auch nur durch exogene Finanzhilfen und nicht durch stärkere hierarchische Eingriffe reduziert werden können.

2. Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

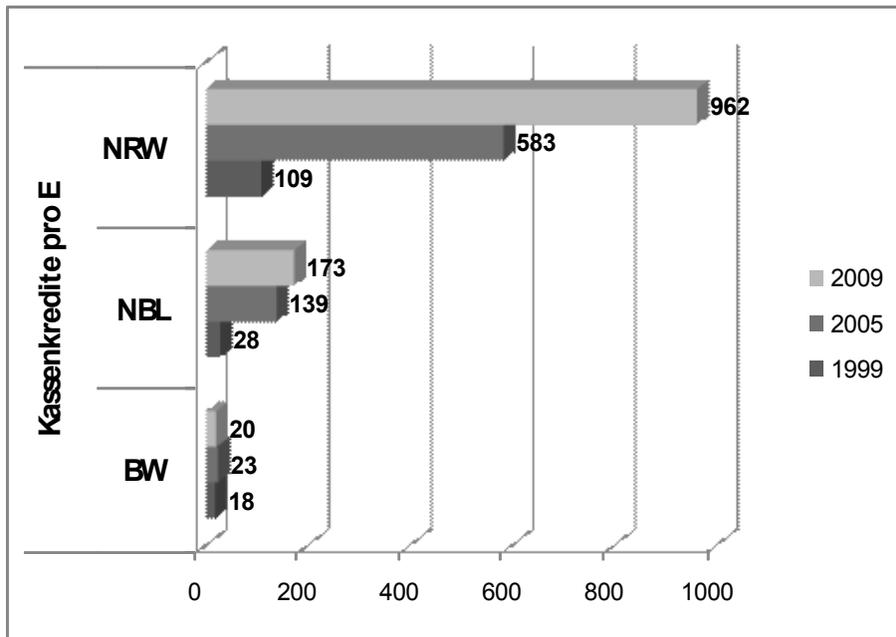
Lange Zeit galt die Stellung der deutschen Kommunen im Föderalstaat aufgrund des breiten Aufgabenprofils und der Selbstverwaltungsgarantie im Grundgesetz als vorbildlich. Ihnen wurden die stärkste Autonomie und die größten Handlungsspielräume im internationalen Vergleich bescheinigt (Page 1991). Aber bereits Mitte der 1990er Jahre fallen die deutschen Kommunen im europäischen Vergleich hinsichtlich der lokalen Handlungsspielräume ins Mittelfeld zurück, wenn man nicht nur die formalen Kompetenzen, sondern auch die Haushaltsspielräume berücksichtigt (Vetter/Holtkamp 2008).

2.1 Exogene Ursachen

Ein immer größerer Anteil der kommunal auch nur sehr bedingt beeinflussbaren Einnahmen wurde durch die steigenden Sozialausgaben gebunden. Dies ist wiederum auf höhere Leistungsstandards und ambitionierte Sozialgesetze von Bund und Ländern zurückzuführen, sowie auf sozioökonomische Entwicklungen, die in den Kommunen als unterste Ebene und Ausfallbürge besonders stark haushaltswirksam wurden (Massenarbeitslosigkeit, Pflegebedürftigkeit, etc.). Auch im neuen Jahrtausend hat sich diese Entwicklung schon vor der internationalen Finanzkrise fortgesetzt. Größere Steigerungsraten waren in den letzten Jahren insbesondere bei den Kosten für die Grundsicherung im Alter, bei Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose und bei Ausgaben für die Jugendhilfe inklusive Kinderbetreuung zu verzeichnen, die häufig auch auf höhere verpflichtende Standards durch Bund und Länder zurückzuführen sind. Die Sozialausgaben in den deutschen Kommunen sind dementsprechend allein von 2002 bis 2008 um knapp 40 % gestiegen (Holtkamp 2010).

Die hieraus resultierende jahrzehntelange strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Selbstverwaltung wurde detailliert insbesondere für Ruhrgebietskommunen nachgewiesen (Junkernheinrich et al. 2009). In nicht wenigen anderen Bundesländern ist allerdings anhand grober Finanzindikatoren davon auszugehen, dass man bisher kaum von einer Unterfinanzierung reden kann, weil entweder, wie beispielsweise in Baden-Württemberg, aufgrund günstigerer sozial- und wirtschaftsstruktureller Faktoren die Sozialausgaben pro Einwohner deutlich niedriger ausfallen, oder, wie in Ostdeutschland, die staatlichen Finanzhilfen extrem höher ausfallen (Anton/Diemert 2009). Zwischen 1990 und 2005 erhielten die ostdeutschen Kommunen im Jahr durchschnittlich 1180 Euro pro Einwohner als Landeszuweisungen. In den westdeutschen Kommunen war es in diesem Zeitraum durchschnittlich weniger als die Hälfte (Freitag/Vatter 2008: 215). Dementsprechend sind die seit Jahrzehnten aufgetürmten Kassenkredite vor allem ein Phänomen der nördlichen alten Bundesländer mit einem Kristallisationskern in den meisten Großstädten und in den altindustriellen Regionen. So sind aktuell die Kassenkredite pro Einwohner im Ruhrgebiet gleich zehnmal so hoch wie im Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen, was allerdings wenig an der Verpflichtung der Ruhrgebietskommunen ändert bis 2019 Finanzhilfen für die ostdeutschen Kommunen im Zuge des Fonds Deutsche Einheit zu leisten (Holtkamp 2010).

Abbildung 3: Kassenkredite der Kommunen pro Einwohner



Für die Problemmunnen wird im aktuellen Gemeindefinanzbericht des Städtetags durchaus berechtigt ein seit Jahren beobachtbarer Teufelskreis konstatiert:

„Die Kombination aus geringer Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit führt zu geringen Einnahmen bei gleichzeitig überdurchschnittlich hohen Pflichtausgaben. Die dadurch erzwungenen Einschränkungen bei den freiwilligen Leistungen führen in der Zukunft zu höheren Sozialleistungen sowie aufgrund der niedrigeren Attraktivität für die Bürger und Unternehmen allgemein zu schlechteren Bedingungen bei dem Anwerben von Unternehmen. Hieraus resultieren ebenfalls geringere zukünftige Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben. Dieser Teufelskreis kann von einer einzelnen Stadt ohne Hilfe von außen kaum durchbrochen werden“ (Anton/Diemert 2009: 18).

Was der deutsche Städtetag im Gegensatz zu seiner nordrhein-westfälischen Untergliederung bisher allerdings kaum betont, ist, dass die Kommunen in den südlichen und ostdeutschen Bundesländern in vielen Fällen von dieser problematischen Entwicklung bisher nicht betroffen waren; erst im Zuge der internationalen Finanzkrise mögen die deutlich geringeren Steuereinnahmen 2010 zur erstmaligen Aufnahme von gravierenden Kassenkrediten führen.

Hieraus ergeben sich strukturell unterschiedliche Verteilungsinteressen, wenn es entsprechend der „Opferthese“ um größere Staatshilfen für überwiegend exogene Haushaltsprobleme geht. So will derzeit ein großer Teil der Kommunen zunächst eine finanzielle Entlastung für alle, tendenziell nach dem „Gießkannenprinzip“. Für die langjährigen Problemmunnen wäre dies allerdings nur ein Tropfen auf den heißen Stein, der allein schon durch die hohen Zinsleistungen für die seit Jahrzehnten aufgetürmten Kassenkredite verpufft.

Entschuldungsfonds
Keine Vetoposition
im Bundesrat

Dementsprechend fordern die Problemkommunen und ihre Spitzenverbände zuerst einen Entschuldungsfonds. Beide Forderungen stehen in erheblicher Konkurrenz um knappe Haushaltsmittel, sodass sich die Interessen der Kommunen nur schwerlich gemeinsam mit Nachdruck vertreten lassen. Hinzu kommt, dass die Kommunen im kooperativen Föderalismus keine wichtigen institutionellen Vetospieler sind. Anders als die Bundesländer verfügen sie über keine Vetoposition im Bundesrat, und es können ihnen immer noch relativ unproblematisch neue Aufgaben von der Landesebene unter faktischer Verletzung des Konnexitätsprinzips zugewiesen werden.

Auch von der Wählerschaft ist kaum ein nachhaltiger Druck für Staatshilfen oder zusätzliche kommunale Einnahmequellen zu erwarten. Aufgrund der Eigenart der kommunalen Haushaltsdefizite als Kassenkredite und der komplexen Aufsichtsbeziehungen, Finanzzuweisungssysteme und Steuerverbünde wird die kommunale Haushaltsproblematik in den Medien kaum angemessen vermittelt. In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit haben so derzeit alle föderalen Ebenen in der internationalen Finanzkrise extreme Haushaltsprobleme, was innerstaatliche Umverteilungen nicht als vorrangige Problemlösung erscheinen lässt.

Mit Milliarden-Hilfspaketen, die in den Kassenkrediten der Kommunen (im Gegensatz zur Investitionsförderung) praktisch unbemerkt „versickern“, können sich Bundes- und Landespolitiker kaum profilieren. Sie haben im Gegenteil aufgrund der Konkurrenz um knappe Haushaltsmittel mit massiven Widerständen der Finanz- und Fachpolitiker bereits in der eigenen Fraktion zu rechnen. Dies gilt insbesondere unter den aktuellen haushaltspolitischen Vorzeichen der verschärften Mittelkonkurrenz und Schuldenlast. In Bundes- und Landeshaushalten sind in den letzten Monaten die Schulden wegen Konjunktur- und Rettungsprogrammen, Steuersenkungen und Verlusten der Landesbanken extrem angestiegen, während zugleich die Schuldenbremse für Bund und Länder eingeführt wurde.

Insgesamt sind die Kommunen also keine ernstzunehmenden Vetospieler und können bei der skizzierten Ausgangslage deshalb nicht mit Finanzhilfen rechnen, die über doch eher symbolische „Feuerwehrtöpfe“ hinausgehen. Aus pragmatischer Sicht scheiden damit die Lösungsansätze der Verfechter der Opferthese als eher unwahrscheinlich weitgehend aus, wobei es zusätzlich in Einzelfällen fraglich sein dürfte, ob Staatshilfe für langjährige Problemkommunen gängigen Gerechtigkeitskonzeptionen entspricht.

2.2 Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

Schließlich sind in einigen Problemkommunen die Haushaltsdefizite in erheblichem Maße auch endogen verursacht, sodass umfassende staatliche Hilfen massive Fehlanreize setzen könnten. Diesen Schluss legen bereits quantitative Untersuchungen der nordrhein-westfälischen Kommunen nahe. Bei konstant gehaltenen institutionellen Rahmenbedingungen und Gemeindegrößen weisen zwar sozioökonomische Indikatoren, wie die Arbeitslosenquote, einen signifikanten Zusammenhang mit den Kassenkrediten auf, aber die Erklärungskraft in den Regressionsanalysen ist deutlich geringer, als es nach der Opferthese zu erwarten wäre (Heinemann et al. 2009: 94f; Holtkamp 2000: 290; Junkernheinrich

et al. 2009: 63f.). Hieraus wird in der Regel geschlossen, dass die kommunalen Akteure offensichtlich doch einen starken Anteil an den auch innerhalb sozialstrukturell ähnlicher Regionen erheblich variierenden Kassenkrediten haben. In qualitativ vergleichenden Untersuchungen, insbesondere in der Krisenregion Ruhrgebiet, wurde deutlich, dass extrem hohe Kassenkredite im interkommunalen Vergleich erstens auf einzelne extrem gravierende Fehlinvestitionen bzw. Fehlspekulationen an der Börse zurückzuführen sind, die bezeichnenderweise häufig auch von Kommunen getätigt werden konnten, die schon seit vielen Jahren unter strengen Haushaltsnotlagenregimen stehen (Holtkamp 2010). Die fortwährende Aufnahme von Kassenkrediten als schuldenbasierte Liquidität hat in einigen dieser Problemkommunen die Einstellung verfestigt, „der wirtschaftliche, soziale und demografische Strukturwandel sei ohne Kursänderungen beherrschbar. Für die Politik hatte dies den Vorteil, die Wiederwahlchancen nicht durch Offenlegung der tatsächlichen Kosten ihres Handelns bzw. Unterlassens zu gefährden. Die Verwaltung konnte ihren aufgeblähten Apparat pflegen ... Die Einwohner wiederum wähten sich in der Lage, konsumieren zu können, ohne entbehren zu müssen“ (Bajohr 2009: 174). Ob es sich hierbei „lediglich“ um eine Fiskalillusion der Akteure handelt, kann allerdings bezweifelt werden. Vielmehr stellt sich auch auf kommunaler Ebene trotz strenger Aufsicht die in der Finanzwissenschaft viel diskutierte Bail-Out-Problematik. Kommunen können sich in erheblichem Maße überschulden, ohne Probleme mit den Kreditgebern erwarten zu müssen, weil die Banken davon ausgehen können, dass im Falle der Zahlungsunfähigkeit einer Kommune das Land aus politischen Gründen einspringt. Dadurch wird die Haushaltsdisziplin der kommunalen Akteure nicht gerade forciert, zumal wenn sich viele Kommunen bereits im Nothaushaltsrecht befinden und den meisten nicht glaubhaft noch härtere Eingriffe durch die Bestellung von Staatskommissaren angedroht werden können. So haben sich einige Ruhrgebietskommunen im Nothaushaltsrecht dauerhaft „gut eingerichtet“.⁵ Die Kommunen können durch verschiedene, häufig intransparente, mikropolitische Taktiken ihr Personal und ihre Infrastruktur auch unter dem restriktiven Nothaushaltsrecht konservieren, wobei allerdings Neuinvestitionen und neue Aufgaben nur schwer an der Kommunalaufsicht vorbei realisierbar sind. Bei diesen Strategien unterliegen die kommunalen Akteure also weniger einer Fiskalillusion, sondern können in extremen Krisenfällen durchaus bewusst auf die Bail-Out-Option spekulieren (Sarnes 2010), zumal wenn der Abbau der Kassenkredite selbst durch härteste Sparprogramme aufgrund des Zinseszins-Effekts und des strukturellen Fehlbetrags auch in Jahrzehnten nicht mehr realisierbar erscheint („Vergeblichkeitsfalle“).

Zweitens gingen sehr hohe Kassenkredite einher mit direkt gewählten Bürgermeistern, die vorwiegend in der ehrenamtlichen Kommunalpolitik sozialisiert wurden, und mit unklaren bzw. in Kohabitationskonstellationen gegenläufigen Ratsmehrheiten (Timm-Arnold 2010). Im Zeitvergleich konnte zudem festgestellt werden, dass in Nordrhein-Westfalen diese für die Haushaltskonsolidierung offensichtlich problematischen Akteurskonstellationen durch die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters und den damit begleiteten Trend zu präsidentiellen Kommunalverfassungen zugenommen haben (Holtkamp 2010). Der Verwaltungschef kommt nun deutlich häufiger aus der ehrenamtlichen

Fehlinvestitionen
bzw.
Fehlspekulationen

Fiskalillusion der
Akteure
Bail-Out-Problematik

direkt gewählte
Bürgermeister

Kommunalpolitik und betrachtet den Haushaltsausgleich nicht als so zentral (vgl. auch Banner 2006), wie die Profilierung in der Bürgerschaft, die der Haushaltskonsolidierung bei konkreter negativer Betroffenheit eher ablehnend gegenübersteht. Ferner führen die konkurrenzdemokratischen Muster im Kommunalparlament (Holtkamp 2008a) in den vorher kaum möglichen Kohabitationskonstellationen zu extremen Auseinandersetzungen und zu Entscheidungsblockaden in der Haushaltspolitik.

Ironischerweise hat damit die Einführung der Direktwahl in NRW durchweg das Gegenteil von dem erreicht, was in der lokalen Politikforschung insbesondere durch Gerhard Banner propagiert wurde (Banner 1989). Er ging davon aus, dass durch die Einführung der Direktwahl, angelehnt an bis dahin vorliegende baden-württembergische Erfahrungen, der Konsolidierungswille und die Stellung des zentralen Steuerpolitikers gegenüber den „verschwendungssüchtigen“ Stadträten, Parteien und Fachverwaltungen gestärkt würden. Als empirischen Beleg für diese (alt-)institutionalistische These führte er damals immer wieder die höheren Haushaltsdefizite in NRW-Kommunen im Vergleich zu den süddeutschen Kommunen an und führte dies überwiegend auf die damals noch stark variierenden Kommunalverfassungen zurück.

Abbildung 4: Ursachen für Haushaltsdefizite

Sozioökonomische Faktoren (eher exogen)	Sozialstruktur Regionale Wirtschaftsstruktur Gemeindegröße Konjunkturelle Entwicklung Zinssatzentwicklung
Polity (eher exogen)	Föderalstaatliche Aufgabenverteilung und Abstimmungsregeln im GG (faktische) Bail-Out-Problematik Steuergesetzgebung und Finanzausgleich Fachgesetze und Standards Haushaltsnotlagenregime Verfassungsstrukturelle Ursachen durch zugewiesene Kompetenzen der „Steuerungspolitiker“ und Vetospieler
Politics (eher endogen)	Reale Machtstellung des Bürgermeisters Rat-Bürgermeister-Konstellation (Kohabitation, unklare Mehrheiten, viele Koalitionspartner als Vetospieler etc.) Konkordanz- bzw. konkurrenzdemokratische Verhaltensmuster Konsolidierungspräferenzen und Interaktionsorientierung von Bürgermeister, Kämmerer und Kommunalaufsicht Mikropolitische Strategien Parteiendifferenz
Policy	Haushaltsergebnisse Steigende Kassenkredite „aktivieren“ durch die rechtlichen Rahmenbedingungen die Kommunalaufsicht und forcieren damit den Konsolidierungsdruck (Erblast), können aber mittelfristig auch zu Resignation der kommunalen Akteure führen („Vergeblichkeitsfalle“)

Quelle: Vetter/Holtkamp 2008 mit Ergänzungen

Auch diese mit der Verschwendungsthese verbundene Rezeptur schlug offensichtlich in Nordrhein-Westfalen fehl, weil bei diesem Institutionentransfer die traditionell stark parteipolitisierten Strukturen in den durchschnittlich sehr großen nordrhein-westfälischen Kommunen nicht berücksichtigt wurden und der Einfluss der exogenen sozialstrukturellen Variablen im Vergleich Baden-Württemberg – NRW systematisch unterschätzt wurde.

Damit wird wiederum deutlich, dass die Ursachen von kommunalen Haushaltsdefiziten multikausal sind, wie es auch die Ergebnisse der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung für den internationalen Vergleich und den Bundesländervergleich erwarten lassen und weshalb auch einfache Rezepturen problematisch sind (Holtkamp 2007; Wagschal et al. 2009; Wenzelburger 2009). Die genaue Gewichtung der exogenen und endogenen Einflussfaktoren auf kommunale Haushaltsdefizite wird zukünftigen Forschungsvorhaben überlassen bleiben müssen (vgl. zu einer ersten Übersicht der Faktoren Abbildung 4).

Ursachen von kommunalen Haushaltsdefiziten sind multikausal

Anmerkungen

- 1 Vgl. Monatsbericht BMF November 2009: 93.
- 2 vgl. Bezirksregierung Köln 2008: Aktuelle Entwicklung der Kommunalhaushalte, Presseinformation 25/2008.
- 3 Innenministerium NRW: Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten. Düsseldorf, 2006.
- 4 Seit 2007 wurden beratende Sparkommissare bisher in den drei Ruhrgebietskommunen Hagen, Marl und Waltrop eingesetzt. Sie haben die Aufgabe als Aufsichtsmittel über Jahre die Kommunalpolitik bei den Sparbemühungen zu „begleiten“. Werden ihre Vorschläge nicht umgesetzt, wird mit dem Austausch des Kommunalparlaments bzw. des Oberbürgermeisters durch einen Staatskommissar gedroht. Staatskommissare wurden bisher allerdings nur außerhalb NRW in sehr kleinen Kommunen eingesetzt, die auch dort nicht die Kassenkredite hinreichend abbauen konnten (Duve 2008).
- 5 Vgl. die Formulierungen im Erlass des Innenministeriums NRW von 2003 zum Umgang mit Kommunen im Nothaushaltsrecht.

Literatur

- Anton, Stefan/Diemert, Dörte 2009: Gemeindefinanzbericht 2009 – Kommunalfinanzen im freien Fall? in: Der Städtetag 5/09.
- Bajohr, Stefan 2009: Beratender Sanierungsmanager in einer hoch verschuldeten Kommune – Erfahrungsbericht aus der Stadt Hagen; in: Verwaltung & Management: 171-186.
- Banner, Gerhard 1985: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, in: Püttner, Günter (Hg.): Handbuch für kommunale Wissenschaft und Praxis, Band 8, Berlin: 423-440.
- Banner, Gerhard 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel: 37-61.
- Banner, Gerhard 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/06: 57-69.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung, Wiesbaden.
- Diemert, Dörte 2005: Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW, Stuttgart.
- Duve, Thomas 2008: Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse, in: Verwaltung & Management 6/08, 283-293.

- Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hg.) 2008: Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich. Opladen.
- Geißler, Rene 2009: Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung – Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich, KWI-Gutachten 4, Potsdam.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger 2009: Die kommunale Finanzkontrolle; in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung 4/09: 397-420.
- Heinemann, Friedrich et al. 2009: Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden.
- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien, Diss., Opladen.
- Holtkamp, Lars 2006: Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz, in: Verwaltungsrundschau 52, 294-298.
- Holtkamp, Lars 2007: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, polis-Heft 64/07, FernUniversität Hagen, Hagen.
- Holtkamp, Lars 2008a: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars 2008b: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: Der moderne Staat 2/08, 423-446.
- Holtkamp, Lars 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Berlin.
- Junkernheinrich, Martin et al. 2009: Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung – Finanzwissenschaftliche Analyse des Kreises Recklinghausen und seiner Städte, FORA, unveröffentlichtes Ms., Kaiserlautern.
- May, Kay-Uwe 2002: Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen – Restriktionen und Strategien, Frankfurt.
- Page, Edward C. 1991: Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government, New York.
- Pleschberger, Werner 2008: „Schutz“ der kommunalen Finanzen. Zur Bewältigung einer föderalen „Asymmetrie“ am Beispiel des österreichischen Konsultationsmechanismus (Stabilitätspakts), in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden.
- Sarnes, Juliane 2010: Remedies for the Public Dept Problem – The Impact of Dysfunktional Incentive Structures and Behavioural Aspects on German Municipal Dept, Hertie School of Governance, Workings Papers Nr. 51, Berlin.
- Schwarting, Gunnar 2010: Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen, vierte Auflage, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke/Rossi, Matthias 2006: Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes – Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, Hertie School of Governance 3/06, Berlin.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter 2010: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Diss., Wiesbaden.
- Vetter, Angelika/Holtkamp, Lars 2008: Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, 19-50.
- Wagschal, Uwe 2002: Verfassungsbarrieren als Grenzen der Staatstätigkeit, in: Swiss Political Science Review 1/02: 51-78.
- Wagschal, Uwe/Wintermann, Ole/Petersen, Thieß 2009: Konsolidierungsstrategien der Bundesländer, Gütersloh.
- Wenzelburger, Georg 2009: Haushaltskonsolidierung und Reformprozesse – Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien in der Analyse, Diss., Heidelberg.

Ethnische Ungleichheit

Diskriminierung in der Einwanderergesellschaft oder Reproduktion der geschichteten Sozialstruktur?

Jörg Rössel



Jörg Rössel

Zusammenfassung

Ethnische Ungleichheit im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt ist ein Thema, das in der öffentlichen Diskussion eine ausgesprochen starke Resonanz findet. Auch in der akademischen Sozialwissenschaft liegen mittlerweile zahlreiche Studien zum Umfang und zur Erklärung von ethnischer Ungleichheit vor, die in diesem Beitrag zusammengefasst werden. Es kann gezeigt werden, dass ausländische Schüler in Deutschland im Bildungswesen weniger erfolgreich sind als ihre deutschen Mitschüler. Auch auf dem Arbeitsmarkt setzt sich diese ungünstige Platzierung von Migranten fort. Ganz überwiegend kann diese Ungleichheit allerdings auf die schichtspezifischen Ressourcen zurückgeführt werden, mit denen die Einwanderer ausgestattet sind. Spezifische ethnische Merkmale oder Prozesse der Diskriminierung spielen für die Erklärung von ethnischer Ungleichheit eine deutlich untergeordnete Rolle.

Schlagwörter: Migration, Humankapital, Bildungschancen, Arbeitsmarkt

1. Einleitung: Horizontale Ungleichheiten und die vertikale Dimension der Sozialstruktur

Soziale Ungleichheit ist ein sozialwissenschaftlicher „Dauerbrenner“. Fragen nach der Benachteiligung bestimmter sozialer Gruppen und nach der Verteilung von wertvollen Gütern werden nicht nur in der wissenschaftlichen Diskussion mit großer Regelmässigkeit verhandelt, sondern tauchen auch im öffentlichen Diskurs mit großer Häufigkeit auf. In der Soziologie versteht man unter sozialer Ungleichheit zumeist die sozial bedingte Verteilung von knappen Ressourcen in der Bevölkerung (Rössel 2009: 37-39; Hradil 2001: 30). Damit wird darauf verwiesen, dass sich die Sozialwissenschaften vor allem mit denjenigen Ungleichheiten beschäftigen, die sozial verursacht sind.¹ In den vergangenen Jahren war vor allem die ethnische Ungleichheit Gegenstand politischer und öffentlicher Diskussionen, die zum Teil mit stark stereotypisierten Zuschreibungen gearbeitet haben (Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung einerseits, mangelnde Integrationsbereitschaft und Parallelgesellschaften andererseits). Erfreulicherweise hat allerdings in diesem Themenfeld ein ausgesprochen starker

Stereotypisierte
Zuschreibungen

Aufschwung der Forschungsaktivitäten stattgefunden, so dass im Hinblick auf das Ausmaß und die Entstehung von ethnischer Ungleichheit zumindest einige vorläufige Befunde berichtet werden können. In diesem Beitrag sollen in einem ersten Schritt die wichtigsten Bereiche ethnischer Ungleichheit und das Ausmaß ethnischer Ungleichheit dokumentiert werden, wobei der Fokus auf den Arbeitsmarkt und insbesondere das Bildungswesen gerichtet wird. In einem zweiten Schritt sollen dann theoretische Erklärungen für die feststellbare ethnische Ungleichheit vorgestellt werden und auf der Basis der vorliegenden empirischen Studien in ihrer Gültigkeit eingeschätzt werden. Dabei wird die Leitfrage des Artikels vor allem in der Einordnung dieses Phänomens bestehen: handelt es sich um ein spezifisch ethnisches Phänomen oder lässt es sich als ein Spezialfall, der in der Soziologie schon lange verhandelten schichtspezifischen Ungleichheit verstehen?

2. Ethnische Ungleichheit im Bildungswesen: Befunde

Drei Begriffe von
ethnischer
Ungleichheit

Bevor empirische Befunde zur ethnischen Ungleichheit vorgestellt werden, muss geklärt werden, was unter spezifisch ethnischer Ungleichheit überhaupt verstanden werden kann. Hinter diesem Begriff können sich je nach Datenlage und Definition mindestens drei verschiedene Herangehensweisen verbergen. Erstens können damit Ungleichheiten zwischen Staatsbürgern eines Landes und Ausländern gemeint sein. Dies ist z.B. die übliche Herangehensweise in der amtlichen Statistik und in vielen Befragungen, die keine genaueren Angaben zur ethnischen Herkunft einer Person enthalten. Dies ist freilich eine recht grobe Vorgehensweise, da damit eingebürgerte Personen, die entweder einen Migrationshintergrund aufweisen oder sich einer nichtdeutschen ethnischen Gruppe zurechnen, statistisch der Gruppe der Deutschen zugerechnet werden. Dies gilt insbesondere auch für die (Spät)aussiedler, die selbstverständlich auch einen Migrationshintergrund aufweisen. Eine zweite Perspektive richtet sich auf den Begriff der Migration. Unter Migration wird in diesem Zusammenhang die relativ dauerhafte Verlegung des Wohnsitzes von einem Land in ein anderes Land verstanden.² Um eine differenzierte Erfassung der Migrantenpopulation zu gewährleisten wird häufig zwischen der sogenannten ersten Generation, die selbst den Wanderungsvorgang erlebt hat und der zweiten (und weiteren) Generation unterschieden, bei der es sich um Nachkommen der ursprünglichen Migranten handelt. Das Statistische Bundesamt versucht in neueren Erhebungen (z.B. dem Mikrozensus) den Migrationsstatus der Bevölkerung sehr genau zu erfassen (vgl. dazu Rössel 2009: 197). Drittens muss vom Begriff des Migranten das Konzept der Ethnie unterschieden werden, das auf Gruppen verweist, die sich durch gemeinsame kulturelle Merkmale und insbesondere den subjektiven Glauben an eine gemeinsame Abstammung definieren. Die Berücksichtigung unterschiedlicher ethnischer Gruppen ist von zentraler Bedeutung in der Forschung, da nicht alle Migranten oder Ausländer sich in der gleichen Situation befinden, sondern je nach Gruppenzugehörigkeit in sehr unterschiedlichen Lebenslagen befindlich sein können. Dies wird offensichtlich, wenn man Migranten aus den

Vereinigten Staaten und hochentwickelten westeuropäischen Ländern mit Einwanderern aus Ländern der Dritten Welt vergleicht. Daher ist eine Differenzierung nach ethnischer Herkunft in der empirischen Forschung höchst wünschenswert.

Nun sollen in einem ersten Schritt Befunde zur ethnischen Ungleichheit im Bildungswesen vorgestellt werden. Dabei kann sich diese Ungleichheit in ausgesprochen unterschiedlichen Phänomenen zeigen, in ungleichen Testergebnissen, Noten, Empfehlungen für weiterführende Schulen sowie im Besuch von verschiedenen Schulformen und unterschiedlichen Abschlüssen. An dieser Stelle sollen Ergebnisse für eine möglichst breite Palette von Indikatoren dokumentiert werden. Betrachtet man Resultate von standardisierten Leistungstests, so kann schon für Vorschulkinder eine erhebliche ethnische Ungleichheit festgestellt werden. Biedinger (2009) kann im Vergleich von türkischen und deutschen Kindern nicht nur einen erheblichen Vorsprung für letztere im Wortschatz feststellen, sondern auch in allgemeineren kognitiven Kompetenzen. Vergleichbare Unterschiede zwischen deutschen und türkischen Kindern kann Kristen (2008) für die Mathematik- und Lesekompetenzen am Ende der Grundschulzeit auf der Basis der IGLU Studie feststellen. Bekanntermaßen haben die PISA Studien auch für Kinder der Sekundarstufe demonstrieren können, dass je nach der im Herkunftshaushalt verwendeten Sprache große Leistungsunterschiede zwischen den Kindern bestehen. Segeritz et al. (2010) können allerdings für die Mathematikleistungen zeigen, dass die ethnischen Disparitäten über die Migrantengenerationen hinweg deutlich kleiner werden. Dies ist besonders deutlich ausgeprägt für Spätaussiedler aus Polen und der UdSSR und etwas schwächer für Migranten aus anderen Einwanderungsländern. Besonders grosse Disparitäten finden sich auch in der zweiten Generation vor allem bei den türkischen Einwanderern (Segeritz et al. 2010: 132).

Die dargestellten Leistungsunterschiede in den standardisierten Tests schlagen sich auch in den Noten nieder. So kann Kristen (2006) für Kinder am Ende der Grundschulzeit zeigen, dass die Noten deutscher Kinder deutlich besser sind als die von italienischen und türkischen Kindern. Dabei kann Kristen in einem Vergleich von Noten und standardisierten Testergebnissen auch nachweisen, dass diese nicht systematisch voneinander abweichen. In einem interessanten Experiment konnten auch Hoenig und Wenz (2010) zeigen, dass die Notenvergabe ganz offensichtlich primär den Leistungen entspricht und nicht durch ethnische oder Schichtenstereotype verzerrt ist. Sie teilten in dieser Studie je einen Aufsatz einer Gruppe von Lehrern zu: eine Gruppe erhielt einen relativ guten und eine Gruppe einen relativ schlechten Aufsatz. Innerhalb der Gruppen wurden nun auch die Namen der vermeintlichen Verfasser verändert, so wurden einerseits Namen ausgewählt, die mit bestimmten sozialen Schichten in Verbindung gebracht werden (z.B. Kevin), andererseits Namen, die auf eine türkische Herkunft schließen lassen. Dabei wurde deutlich, dass sich die Lehrer in ihrer Bewertung primär durch die Qualität des Aufsatzes leiten ließen und nicht durch die mit dem Namen verbundenen Assoziationen.³

Betrachtet man im nächsten Schritt die Bildungsempfehlungen für Kinder am Ende der Grundschulzeit, so wird deutlich, dass deutsche Kinder deutlich häufiger eine Empfehlung für die Realschule oder das Gymnasium erhalten als

Schulnoten

Bildungsempfehlungen

ausländische Kinder (Diefenbach 2007; 2009). Dabei haben vor allem türkische und italienische Kinder eine ausgesprochen ungünstige Situation, während Schüler aus Jugoslawien und insbesondere Aussiedler deutlich häufiger Empfehlungen für weiterführende Schulen erhalten. Da die Bildungsempfehlungen in Deutschland eine zentrale Bedeutung haben, ist es daher auch nicht verwunderlich, dass ausländische Kinder sehr viel häufiger Hauptschulen und Sonderschulen besuchen als deutsche Kinder, während letztere stärker auf Realschulen und insbesondere Gymnasien vertreten sind und auch entsprechende höhere Bildungsabschlüsse erwerben (Diefenbach 2009; Diefenbach 2007). Wiederum können Segeritz et al. (2010) zeigen, dass sich über die Migrantengenerationen hinweg die Gymnasialbeteiligung deutlich angleicht, lediglich zwischen türkischen und deutschen Jugendlichen bleiben auch in der zweiten Generation weiterhin starke Disparitäten bestehen. Dies zeigt die Bedeutung einer differenzierten Betrachtung verschiedener Herkunftsgruppen. So wird in der Bildungsstatistik auch ersichtlich, dass Schüler bestimmter Nationalitäten (Iran, Vietnam und Südasien, ost- und westeuropäische Länder) mit geringerer Wahrscheinlichkeit die Sonderschule und zum Teil sogar in höheren Anteilen das Gymnasium besuchen als Deutsche. Da es sich hier häufig um kleinere Gruppen handelt, ist eine Erklärung dieser ethnischen Unterschiede allerdings relativ schwierig. Es reicht an dieser Stelle aus diese Befunde relativ summarisch wiederzugeben, sie dokumentieren allerdings, dass sich die ethnische Ungleichheit im Bildungswesen, allerdings differenziert nach nationaler Herkunft, durch alle Bereiche hindurch zieht und keineswegs erst bei den Schulabschlüssen beginnt.

Berufliche
Ausbildungswege

Ein wichtiges Scharnier zwischen dem Bildungswesen und dem Arbeitsmarkt stellen dann die beruflichen Ausbildungswege dar. Hier können Diehl et al. (2009) sehr große Ungleichheiten zwischen Jugendlichen deutscher und ausländischer Herkunft feststellen. Insbesondere junge Männer mit ausländischer Herkunft haben deutlich geringere Chancen einen betrieblichen Ausbildungsplatz zu erhalten als junge Männer mit deutscher Herkunft (61,2 zu 33,3%). Während nun aber für die allgemeinbildenden Schulen festgestellt wurde, dass die Noten und Bildungsempfehlungen nicht systematisch von den standardisierten Leistungstests abweichen, so dass nicht von einer diskriminierenden Benachteiligung von ausländischen Jugendlichen gesprochen werden kann, ist die Sachlage bei den betrieblichen Ausbildungsplätzen deutlich anders. Selbst bei gleichen allgemeinbildenden Schulabschlüssen und vergleichbaren Deutschkenntnissen haben Jugendliche ausländischer Herkunft eine deutlich niedrigere Chance auf einen Ausbildungsplatz als ihre deutschen Mitschüler. Darüber hinaus wurde auch festgestellt, dass sich die beiden Gruppen nicht in der Häufigkeit ihrer Bewerbungen und in ihren Suchstrategien unterscheiden. Damit ist dann auch eine besonders ungünstige Ausgangsposition für die Einmündung in den Arbeitsmarkt gegeben.⁴

3. Ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt: Einige Befunde

In zahlreichen Studien wird die ungünstige Platzierung von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt verdeutlicht (zusammenfassend Kalter 2005). Diese sind deutlich häufiger arbeitslos als deutsche Erwerbspersonen und deutlich seltener in qualifizierten Berufen beschäftigt. Berücksichtigt man an dieser Stelle auch die beruflichen Qualifikationen der ausländischen Arbeitskräfte, so zeigt sich aber, dass bei gleicher Qualifikation das Arbeitslosigkeitsrisiko für Letztere nicht erhöht ist. Die höhere Arbeitslosigkeit unter ausländischen Erwerbspersonen scheint also überwiegend auf die schlechtere Ausstattung mit beruflichen Qualifikationen zurückzuführen sein. Dagegen zeigt sich, dass Arbeitskräfte mit einem türkischen Hintergrund selbst bei gleicher Qualifikation schlechtere Chancen auf eine qualifizierte Berufstätigkeit haben. Mit diesen Disparitäten in der beruflichen Positionierung sind auch deutliche Unterschiede in den Einkommen von deutschen und ausländischen Erwerbstätigen verbunden (Kalter 2005). Allerdings kann festgestellt werden, dass bei gleicher Qualifikation bzw. im gleichen Beruf die Einkommensunterschiede zwischen Deutschen und Ausländern marginal sind.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl im Bildungswesen als auch auf dem Arbeitsmarkt deutliche ethnische Ungleichheiten festgestellt werden können. Sowohl für Akteure im Feld der Wissenschaft als auch in der Politik, dem Bildungswesen und der Wirtschaft ist die ursächliche Herkunft und Begründung dieser Ungleichheiten von zentraler Bedeutung, da nur auf der Basis einer empirisch gut gestützten Erklärung Strategien für die Minderung von Disparitäten entwickelt werden können.

4. Ethnische Ungleichheit im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt: Erklärungen

An dieser Stelle kann nicht die gesamte Vielfalt von Erklärungen für ethnische Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt und im Bildungswesen präsentiert werden, es sollen aber die wichtigsten und zudem empirisch gut gestützten theoretischen Modelle vorgestellt werden (für Überblicke Kalter 2005; Diefenbach 2007, 2009). Dabei kann man die theoretischen Ansätze für die Erklärung von ethnischer Ungleichheit in zwei große Gruppen einteilen: einerseits theoretische Modelle, die zur Erklärung auf spezifische Merkmale der Migranten bzw. der Migrationssituation fokussieren, andererseits theoretische Modelle, die generell den Bildungserwerb und die Arbeitsmarktpositionierung erklären wollen, dabei aber auch eine Anwendbarkeit auf die Situation von Migranten beanspruchen. Diese beiden Gruppen von theoretischen Modellen sollen nun kurz vorgestellt werden:

4.1. Migrationsspezifische Erklärungen

Ethnische Diskriminierung

Unter Diskriminierung versteht man, dass Personen aus bestimmten sozialen Gruppen bei gleicher Leistung(sfähigkeit) schlechter behandelt werden als Personen aus anderen sozialen Gruppen. Sollten die schlechteren Ergebnisse von Migranten im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt auf Prozesse der Diskriminierung zurückzuführen sein, wäre dies vor dem Hintergrund des Selbstverständnisses der deutschen Gesellschaft als Leistungsgesellschaft natürlich außerordentlich problematisch, da genau dieser Anspruch damit untergraben würde. Insbesondere in den Wirtschaftswissenschaften werden verschiedene Modelle der Diskriminierung diskutiert (für einen Überblick Kalter 2005; Rössel 2009: 74-80). So hat Becker vorgeschlagen, dass Arbeitgeber einen sogenannten „taste for discrimination“ haben könnten und daher sogar bereit wären weniger produktive Arbeitnehmer der von ihnen präferierten ethnischen Gruppe einzustellen. Tatsächlich kann in der Sozialpsychologie festgestellt werden, dass Vorurteile und Stereotype gegenüber bestimmten ethnischen Gruppen existieren (pünktliche Schweizer, rauflustige Iren), die möglicherweise in einem diskriminierenden Verhalten resultieren.⁵ Aus ökonomischer Perspektive wurde allerdings gegen Beckers These eingewandt, dass Arbeitgeber, die in diesem Sinne diskriminieren, mittel- und langfristig weniger konkurrenzfähig seien, da sie ja weniger produktive Arbeitnehmer einstellen. Ein weiterer Erklärungsvorschlag besteht im Konzept der statistischen Diskriminierung. Dieses geht von der Problemlage eines Arbeitgebers aus, der über die Anstellung von Personen entscheiden muss. In der Regel verfügt ein Arbeitgeber nur über begrenzte Informationen über die jeweilige Person, so dass er auf der Grundlage von durchschnittlichen Einschätzungen über die Merkmale bestimmter Gruppen entscheidet, denen diese Person angehört. So mag ein Arbeitgeber in seine Überlegungen mit einfließen lassen, dass junge Frauen zu einem bestimmten Prozentsatz Kinder bekommen und daher in Elternzeit gehen werden, obwohl die Bewerberin, die gerade vor ihm sitzt keine Kinder bekommen möchte oder auch mit Kindern weiterhin arbeiten möchte. Bei der statistischen Diskriminierung wird also eine Information über die durchschnittlichen Merkmale einer Gruppe für die Entscheidung herangezogen, obwohl die konkrete Person, über die entschieden wird, diese Merkmale möglicherweise gar nicht aufweist. Im Durchschnitt wird freilich diese Gruppe entsprechend ihrer tatsächlichen Merkmale behandelt, so dass die systematische Diskriminierung derselben so nicht erklärt werden kann.⁶ Schließlich muss noch auf die sogenannte Fehlerdiskriminierung verwiesen werden, die auf falschen Annahmen über die Leistungsfähigkeit einer Gruppe basiert. Dieses Konzept verweist wiederum auf gesellschaftliche Stereotype, die bestimmte Gruppen als weniger leistungsorientiert, weniger pünktlich, ordentlich usw. beschreiben und damit zu deren Benachteiligung beitragen können. Weiterhin muss abschließend noch auf das viel diskutierte Konzept der institutionellen Diskriminierung verwiesen werden (Hormel 2010). Hier wird behauptet, dass Organisationen wie Schulen oder Unternehmen aufgrund ihrer institutionalisierten Regeln und Prozeduren bestimmte ethnische Gruppen be-

Vorurteile und
Stereotype

Statistische
Diskriminierung

Fehler-
diskriminierung

Institutionelle
Diskriminierung

nachteiligen, z.B. weil sie Leistungen in anderen Sprachen als Deutsch nicht anerkennen.

Wie sieht es aber nun mit der empirischen Evidenz für Diskriminierungsprozesse aus? Oben wurde schon deutlich, dass in allgemeinbildenden Schulen hierfür kaum Hinweise existieren. Bei gleichen Leistungen erhalten Kinder mit und ohne Migrationshintergrund die gleichen Noten und bei gleichen Noten erhalten sie auch die gleichen Bildungsempfehlungen. Auf dem Arbeitsmarkt wurde aber deutlich, dass Personen mit Migrationshintergrund bei gleichen Bildungsabschlüssen zu einem gewissen Teil ungünstigere Positionen einnehmen als Einheimische. Am deutlichsten waren aber die Hinweise auf Diskriminierung im Bereich der beruflichen Ausbildung, da hier Jugendliche mit Migrationshintergrund selbst bei gleichen Schulabschlüssen und Sprachkenntnissen deutlich benachteiligt waren. Ob dies allerdings auf Diskriminierung zurückzuführen ist oder auf andere Faktoren, die bisher nicht untersucht wurden (z.B. Sozialkapital, Qualität der Bewerbungen), bedarf weiterer Forschung.

Es gibt einige (feld)experimentelle Studien, die Diskriminierung direkt untersucht haben. Dazu werden Bewerbungen für Ausbildungsplätze oder Stellen so gestaltet, dass sich die fiktiven Bewerber in Qualifikation, Persönlichkeitsmerkmalen und Leistungsfähigkeit vollkommen gleichen, lediglich der ethnische Hintergrund wird variiert indem z.B. ein deutsch oder türkisch „klingender“ Name verwendet wird. Es wird nun geprüft, ob die Bewerber zu einem Gespräch eingeladen werden und ob sich hier ethnische Unterschiede zeigen. Fibbi et al. (2006) haben Daten aus solchen Studien für verschiedene europäische Länder zusammengestellt. Sie berichten für Deutschland, dass junge Türken bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz eine um 13% kleinere Chance zur Einladung zu einem Bewerbungsgespräch haben als gleich qualifizierte deutsche Jugendliche. Dies ist zwar im europäischen Vergleich eine der niedrigsten Diskriminierungsraten (betrachtet wurden ansonsten Daten aus der Schweiz, den Niederlanden, Belgien und Spanien), dennoch handelt es sich um einen klaren Hinweis auf Diskriminierung. Kaas und Menger (2010) haben in einer neueren Studie fiktive Bewerbungen von Studierenden für Praktika verschickt. Auch hier hatten Bewerber mit einem deutschen (im Gegensatz zu einem türkisch klingenden) Namen eine 14% höhere Chance auf eine Einladung zu einem Bewerbungsgespräch. Wurden allerdings nur die Bewerbungen betrachtet, die ein Empfehlungsschreiben mit einer positiven Würdigung der Persönlichkeit des Bewerbers enthielten, so ergaben sich keine Unterschiede in der Häufigkeit der Einladung zu einem Bewerbungsgespräch mehr. Zusammenfassend kann man also festhalten, dass es lediglich im Bereich des Arbeitsmarktes und der beruflichen Ausbildung Hinweise auf die Wirksamkeit von Diskriminierungsprozessen gibt, die allerdings nicht sehr stark ausgeprägt sind.

Migrantenspezifische Kultur und Ressourcen

Vielfach wird die These vertreten, dass Migranten aus ihren Heimatländern spezifische kulturelle Werte und Einstellungen mitbringen, die eine erfolgreiche Integration in das Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt verhindern. So behaupten einige Forscher, dass türkische Familien ein ausgesprochen traditionel-

les Bildungsverständnis aufweisen, das für die Platzierung im deutschen Bildungssystem eher hinderlich ist und damit erfolgreiche türkische Jugendliche in ein Konfliktverhältnis zu ihren Eltern bringt. Diefenbach (2005) kann allerdings diese Thesen in einer ausgesprochen differenzierten Studie nicht unterstützen. Die vermeintlichen kulturellen Spezifika haben keinerlei Einfluss auf die erworbenen Bildungsabschlüsse.

Bildungsabschlüsse,
Sprachfähigkeiten,
soziale Beziehungen

Vielversprechender erscheinen dagegen Erklärungen, die migrantenspezifische Ressourcen, wie Bildungsabschlüsse, Sprachfähigkeiten oder soziale Beziehungen betrachten. Ressourcen sind in ihrer Verwertbarkeit häufig von einem spezifischen sozialen Kontext abhängig und können daher durch die Migration partiell entwertet werden. Migranten können häufig die aus ihren Heimatländern mitgebrachten Ressourcen dieser Art im Bildungswesen oder auf dem Arbeitsmarkt ihres Aufnahmelandes nur bedingt verwerten, da sie weniger nachgefragt oder anerkannt sind. So zeigt sich in zahlreichen Studien, dass im Ausland erworbene berufliche Qualifikationen häufig nur eingeschränkt auf dem Arbeitsmarkt verwertet werden können. Dies kann einerseits daran liegen, dass diese in Deutschland nicht anerkannt werden, kann aber auch andererseits darauf zurückgeführt werden, dass für die entsprechenden Berufe auf dem deutschen Arbeitsmarkt nur eine geringe Nachfrage existiert. Darüber hinaus lassen sich die schlechteren Arbeitsmarktchancen von türkischen Einwanderern mit Verweis auf deren, im Vergleich zu anderen Migranten, erstens durchschnittlich weniger guten Deutschkenntnisse und zweitens ihre vergleichsweise seltenen sozialen Beziehungen zu Deutschen zurückführen. Die Arbeitsmarktforschung hat wiederholt festgestellt, dass soziale Kontakte bei der Stellensuche sehr hilfreich sein können, daher scheint es für türkische Migranten von Nachteil zu sein, dass sie in relativ starkem Maße soziale Kontakte in der Eigengruppe und nicht zu Deutschen haben, die häufiger über Informationen zu offenen Stellen auf dem Arbeitsmarkt verfügen. Insofern wird an dieser Stelle deutlich, dass nicht nur Diskriminierungsprozesse einen gewissen Beitrag zur Erklärung von ethnischer Ungleichheit leisten können, sondern auch die spezifischen Ressourcen, über die Migranten aufgrund ihrer jeweiligen ethnischen Herkunft verfügen.

4.2. Humankapital und soziale Schichtung

Ein zentraler und vielfach empirisch geprüfter ökonomischer Ansatz zur Erklärung von Bildungsverhalten und Arbeitsmarkterfolg ist die Humankapitaltheorie (vgl. zusammenfassend Diefenbach 2007: 100-107; Rössel 2009: 63-69). Diese geht erstens davon aus, dass Arbeitnehmer nach ihrer Produktivität entlohnt werden, und zweitens, dass die Produktivität eines Arbeitnehmers vor allem von seinen erworbenen Fähigkeiten und seinen Qualifikationen abhängt. Daher können Personen mit hoher Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt bessere Berufspositionen finden, sind seltener arbeitslos und erzielen höhere Einkommen. Darüber hinaus betrachtet die Humankapitaltheorie den Bildungserwerb als eine Art von Investitionsprozess: Personen werden also Bildungsentscheidungen nach Abwägung von Kosten und Nutzen treffen. Wenn die ökonomischen Renditen eines höheren Bildungsabschlusses oder einer Berufsausbildung hoch sind, dann

Produktivität

Bildungserwerb

werden sich die Akteure eher dafür entscheiden. Darüber hinaus berücksichtigen die Akteure natürlich auch die Kosten einer solchen Entscheidung und ihre verfügbaren Mittel. Dies erklärt, warum Personen aus den unteren und teilweise den mittleren sozialen Schichten, die nur über wenige Ressourcen verfügen, auch seltener höhere Bildungsabschlüsse erwerben.

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive muss man freilich das Humankapitaltheoretische Modell noch etwas erweitern. Angehörige der unteren sozialen Schichten wählen nicht allein deshalb seltener die höheren Bildungsabschlüsse, weil sie nur wenige Ressourcen investieren können, sondern aus weiteren Gründen. Erstens zeigt sich deutlich, dass Kinder und Jugendliche aus den unteren sozialen Schichten zumeist eine weniger hohe Leistung im Bildungswesen erbringen, so dass ihnen höhere Bildungswege auch aus diesem Grund versperrt sind.⁷ Zweitens unterscheidet sich die Nutzenkalkulation und damit die Bildungsaspiration in verschiedenen sozialen Gruppen. Für akademisch gebildete Eltern mag jeder Abschluss außer dem Abitur eine Katastrophe darstellen, während für Eltern mit einem Hauptschulabschluss die mittlere Reife ihrer Kinder schon einen deutlichen sozialen Aufstieg bedeuten kann. Insofern muss aus sozialwissenschaftlicher Perspektive das Modell der Humankapitaltheorie noch erweitert werden, um zu erklären, dass Bildungserwerb und Bildungserfolg in Deutschland so stark schichtgeprägt ist.

Wie kann nun aber die Humankapitaltheorie bzw. das Konzept der sozialen Schichtung verwendet werden, um die schlechte Positionierung von Migranten im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt zu erklären? Dazu ist zu berücksichtigen, dass Migranten häufig eine spezifische Auswahl von Personen darstellen: sie können aus dem Durchschnitt der Bevölkerung ihres Heimatlandes rekrutiert sein, aber auch eher aus den unteren oder oberen sozialen Schichten. Für die Arbeitsmigration aus den südeuropäischen und südosteuropäischen Ländern nach Mitteleuropa ist nun typisch, dass es sich hier um eine ausgesprochen selektive Migration von eher gering qualifizierten Personen unterer und mittlerer sozialer Schichten handelt. Einer der Pioniere der Migrationssoziologie, Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny, hat dafür den Begriff der Unterschichtung geprägt, weil die selektive Migration dazu geführt hat, dass die Migranten ganz überwiegend die statusniedrigen Positionen in den Aufnahmeländern eingenommen haben, während die Einheimischen in der Tendenz die mittleren und höheren Positionen erklimmen konnten. Vor dem Hintergrund der Humankapitaltheorie und der soziologischen Diskussion über soziale Schichtung hat dies eindeutige Konsequenzen. Wenn Migranten selbst über wenig Bildung, ökonomische und andere Ressourcen verfügen und daher niedrige Positionen in der Schichthierarchie einnehmen, werden auch ihre Kinder überdurchschnittlich häufig nur geringe Kompetenzen erwerben, niedrige Bildungsabschlüsse erreichen und sich damit auch auf dem Arbeitsmarkt eher ungünstig platzieren. Selektive Migration kann also über den Mechanismus des schichtspezifischen Bildungserwerbs zu einer Vererbung von niedrigen Bildungsabschlüssen und schlechten Arbeitsmarktpositionen in der Migrantenpopulation führen.

Kann aber die skizzierte Erklärung im Falle der Migranten in Deutschland bestätigt werden? Die Antwort auf diese Frage ist ein eindeutiges Ja. In zahlreichen Studien konnte gezeigt werden, dass die sozioökonomische Position des

weniger hohe
Leistung im
Bildungswesen
Bildungsaspiration

selektive Migration
Unterschichtung

Vererbung von
niedrigen
Bildungsabschlüssen

Elternhauses, also deren Position in der geschichteten Struktur der sozialen Ungleichheit, die weniger guten Leistungen und Bildungserfolge von Migranten (insbesondere aus Südeuropa und der Türkei) fast vollständig erklären kann (Biedinger 2009; Kristen 2008; Rössel 2009: 198-200). Die Bildungsabschlüsse und die soziale Herkunft können dann wiederum den Arbeitsmarkterfolg weitgehend aufklären. Diese vielfach bestätigten Ergebnisse deuten nun allerdings darauf hin, dass es sich bei der ethnischen Ungleichheit im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt überwiegend nicht um ein spezifisches ethnisches Phänomen handelt, sondern um die Reproduktion von schichtspezifischen Ungleichheiten über die Generationenfolge hinweg.

5. Vorläufige Bilanz

An dieser Stelle können die Ergebnisse noch einmal zusammengefasst werden. Es zeigt sich sowohl im Bildungswesen als auch auf dem Arbeitsmarkt, dass Migranten in Deutschland durchweg ungünstigere Positionen einnehmen als Deutsche. Betrachtet man die Erklärungen für dieses Phänomen, so erhält man überraschende Ergebnisse. Die wichtigste Erklärung für die nachteilige Platzierung von Einwanderern ist deren Positionierung im Schichtungssystem der Gesellschaft, die über die Generationen hinweg reproduziert wird – so wie man es auch bei der deutschen Bevölkerung feststellen kann. Ethnische Ungleichheit ist also ganz überwiegend keine spezifisch ethnische Ungleichheit, sondern ein Spezialfall der Mechanismen der Schichtreproduktion in gegenwärtigen Gesellschaften. Freilich muss dieses Ergebnis an zwei Stellen eingeschränkt werden: erstens kann festgestellt werden, dass Migranten zum Teil tatsächlich über migrantenspezifische Ressourcen (Bildungsabschlüsse aus dem Ausland, Sprachkenntnisse, soziale Netzwerke) verfügen, die im Aufnahmeland einer Abwertung unterliegen und damit auch einen Beitrag zur Erklärung von ethnischer Ungleichheit leisten können. Zweitens findet sich, insbesondere im Bereich der beruflichen Ausbildung, auch eine gewisse empirische Evidenz für die Diskriminierung von Migranten bei der Suche nach Lehrstellen und Praktikumsplätzen. Um den Titel des Aufsatzes aufzugreifen, lässt sich also im Falle der ethnischen Ungleichheit zwar vor allem ein Anwendungsfall der Reproduktion der geschichteten Sozialstruktur sehen, aber mit deutlichen Einschränkungen auch ein Resultat von Diskriminierungen in der Einwanderergesellschaft. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Reproduktion von sozialen Schichten im Falle von Migranten spezifische Besonderheiten aufweist. Aufgrund der Wichtigkeit und Sichtbarkeit der ethnischen Zugehörigkeit werden sowohl Personen mit Migrationshintergrund als auch ohne Migrationshintergrund den schulischen und beruflichen Misserfolg von ethnischen Minderheiten in Deutschland nicht in erster Linie deren Schichtposition zuschreiben – auch Sozialwissenschaftler müssen dafür ja komplexe statistische Verfahren anwenden –, sondern ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe. Auf der Seite der Mehrheitsbevölkerung führt dies zu spezifischen Stereotypen und Zuschreibungen hinsichtlich der Integrationsbereitschaft der Migranten, während die Migranten

sich in hohem Masse diskriminiert fühlen und daher noch stärker die Selbstdefinition über die eigene ethnische Gemeinschaft suchen. An dieser Stelle zeigt sich sehr deutlich der Aufklärungsbedarf in der Gesellschaft, der in noch stärkerem Maße als bisher durch eine breite Publikation von soziologischen Forschungsergebnissen zur Erklärung von ethnischer Ungleichheit aufgegriffen werden sollte.

Anmerkungen

- 1 Dagegen werden natürliche Ursachen von Ungleichheit zumeist ausgeblendet, da diese nicht in den Kompetenzbereich der soziologischen Profession fallen. Physische Attraktivität als ein offensichtlich ungleich verteiltes und wertvolles persönliches Gut in vielen Sphären der modernen Gesellschaft ist daher nur begrenzt Gegenstand der Soziologie, da sie nur zum Teil sozial bedingt ist.
- 2 Leider wird die binnenstaatliche Migration und ihre möglichen Konsequenzen in der Forschung überwiegend vernachlässigt.
- 3 Die Resultate dieser äußerst systematischen, experimentellen Studie widersprechen natürlich auch den wiederholt in der Presse diskutierten Behauptungen über die Benachteiligung von Kindern mit bestimmten Vornamen. An dieser Stelle besteht offensichtlich noch Forschungsbedarf.
- 4 Ich blende an dieser Stelle die Arbeitsmarktpositionierung der ersten Generation von Einwanderern aus. Für diese ist nicht nur die schlechte Ausstattung mit berufsbildenden Abschlüssen zentral, sondern auch eine problematische Anerkennung und Verwertbarkeit dieser Abschlüsse auf dem deutschen Arbeitsmarkt.
- 5 Wenn die Merkmale einer Gruppe falsch wahrgenommen werden und es daher zur Diskriminierung kommt, spricht man in den Wirtschaftswissenschaften von Fehlerdiskriminierung.
- 6 Im angeführten Beispiel würden Ökonomien Elternzeiten und Kinderbetreuungsverpflichtungen möglicherweise als produktivitätsmindernd betrachten. Man kann aber auch hier fragen, ob es sich nicht um einen Fall von Diskriminierung handelt.
- 7 Diese schlechteren Schulleistungen können dann wiederum zu grossen Teilen auf die Ressourcenausstattung des elterlichen Haushaltes zurückgeführt werden.

Literatur

- Biedinger, Nicole, 2009: Der Einfluss von elterlichen Investitionen auf die Entwicklung deutscher und türkischer Kinder. *Berliner Journal für Soziologie* 19: 268-294.
- Diefenbach, Heike, 2005: Determinanten des Bildungserfolgs unter besonderer Berücksichtigung intergenerationaler Transmission. S. 133-157 in: Sonja Haug und Claudia Diehl (Hrsg.): *Aspekte der Integration. Eingliederungsmuster und Lebenssituation italienisch- und türkischstämmiger junger Erwachsener in Deutschland*. Wiesbaden: VS.
- Diefenbach, Heike, 2007: *Kinder und Jugendliche aus Migrantenfamilien im deutschen Bildungssystem. Erklärungen und empirische Befunde*. Wiesbaden: VS.
- Diefenbach, Heike, 2009: Der Bildungserfolg von Schülern mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Schülern ohne Migrationshintergrund. S. 433-458 in: Rolf Becker (Hrsg.): *Lehrbuch der Bildungssoziologie*. Wiesbaden: VS.
- Diehl, Claudia; Friedrich, Michael und Anja Hall, 2009: Jugendliche ausländischer Herkunft beim Übergang in die Berufsausbildung: Vom Wollen, Können und Dürfen. *Zeitschrift für Soziologie* 38: 48-67.
- Fibbi, Rosita; Lerch, Matthias und Philippe Wanner, 2006: Unemployment and Discrimination Against Youth of Immigrant Origin in Switzerland: When the Name Makes the Difference. *Journal of International Migration and Integration* 7: 351-366.

- Hoening, Kerstin und Sebastian E. Wenz, 2010: Discrimination in the Evaluation of Primary Schoolers' Performance? An Experimental Study with German Teachers. Vortrag. International Sociological Association Kongress in Göteborg.
- Hormel, Ulrike, 2010: Diskriminierung von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Bildungssystem. S. 173-195 in: Ulrike Hormel und Albert Scherr (Hrsg.): Diskriminierung. Grundlagen und Forschungsergebnisse. Wiesbaden: VS.
- Hradil, Stefan, 2001: Soziale Ungleichheit in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Kaas, Leo und Christian Manger, 2010: Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market. A Field Experiment. IZA Discussion Paper 4741.
- Kalter, Frank, 2005: Ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. S. 303-332 in: Martin Abraham und Thomas Hinz (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, Empirische Befunde. Wiesbaden: VS.
- Kristen, Cornelia, 2006: Ethnische Diskriminierung in der Grundschule? Die Vergabe von Noten und Bildungsempfehlungen. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 58: 79-97.
- Kristen, Cornelia, 2008: Schulische Leistungen von Kindern aus türkischen Familien am Ende der Grundschulzeit. Befunde der IGLU-Studie. S. 230-251 in: Frank Kalter (Hrsg.): Migration und Integration. Sonderheft 48 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden: VS.
- Rössel, Jörg, 2009: Sozialstrukturanalyse. Eine kompakte Einführung. Wiesbaden: VS.
- Segeritz, Michael; Walter, Oliver und Stanat, Petra, 2010: Muster des schulischen Erfolgs von jugendlichen Migranten in Deutschland: Evidenz für segmentierte Assimilation? Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 62: 113-138.

Politische Führung in der Lissabonner EU

Michèle Knodt/Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza



Michèle Knodt



Daniela Kietz



Nicolai von Ondarza

Zusammenfassung

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Führungsstrukturen der EU einer grundlegenden Reform unterzogen – der Europäische Rat wurde mit weiteren Leitungsfunktionen sowie einem ständigen Präsidenten gestärkt, die außenpolitische Führungsverantwortung an die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik übertragen und gleichzeitig Führungsmöglichkeiten des rotierenden Ratsvorsitzes und der Europäischen Kommission begrenzt. Mit dieser weiteren Diversifizierung von Strukturen ist die Frage nach politischer Führung in der EU nicht einfacher geworden. Der Aufsatz fragt: In welchen formellen und informellen Gremien werden zukünftig die Tagesordnung europäischer Politik bestimmt und Entscheidungen getroffen? Welche Akteure können initiativ und gestaltend tätig werden? Wer dirigiert die Entscheidungsfindung? Die Praxis der ersten Monate unter Lissabonner Regeln hat die Komplexität der neuen Struktur gezeigt. Um den ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und die Hohe Vertreterin entstehen neue Führungszentren, während gleichzeitig der weiter bestehende rotierende Vorsitz, die Mitgliedstaaten im Ratssystem und die Europäische Kommission Führungsansprüche stellen. Die Handlungsfähigkeit der Union hängt umso mehr vom Kooperationswillen der beteiligten Akteure ab.

Schlagwörter: Europäischer Rat, Europäische Kommission, Europa-Parlament, GASP, GSPV, Intergouvernementalität

Einleitung

Aus der Perspektive des Konzepts politischer Führung (Helms 2000) stellt sich die Europäische Union als komplexer Fall dar, da sie gerade nicht durch klare Hierarchien und Führung gekennzeichnet ist: (1) Die EU ist vielmehr ein polyzentrisches System, in dem unterschiedliche Entscheidungszentren existieren, die formal voneinander unabhängig sind. Das hierarchische Zentrum eines solchen Systems wird durch funktionale Netzwerke ersetzt und teilt sich (2) in multiple, überlappende Arenen, die durch lose Koppelung gekennzeichnet sind. Diese vernetzten Arenen umfassen unterschiedliche Akteure mit zum Teil divergierenden Interessen. (3) Das Organisationsprinzip der Entscheidungsfindung im europäischen Mehrebenensystem basiert auf Konsens, um die Heterogenität des Systems managen zu können. (4) Konsensorientierte Politik basiert

polyzentrisches
System

Führung in der EU
nur als ‚Mitführung‘
mehrerer Akteure

stark auf Interaktion und Kommunikation zwischen den Einheiten (vgl. Knodt 2005). Anders als bei einem klar definierten politischen Steuerungszentrum in Form einer Regierung kann Führung in der EU also nur als ‚Mitführung‘ mehrerer Akteure ausgeübt werden (Lübke-meier 2007).

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Führungsstrukturen der EU einer grundlegenden Reform unterzogen – der Europäische Rat wurde mit weiteren Leitungsfunktionen sowie einem ständigen Präsidenten gestärkt, die außenpolitische Führungsverantwortung an die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik übertragen und gleichzeitig Führungsmöglichkeiten des rotierenden Ratsvorsitzes und der Europäischen Kommission begrenzt. Mit dieser weiteren Diversifizierung von Strukturen ist die Frage nach politischer Führung in der EU nicht einfacher geworden: In welchen formellen und informellen Gremien werden zukünftig die Tagesordnung europäischer Politik bestimmt und Entscheidungen getroffen? Welche Akteure können initiativ und gestaltend tätig werden? Wer dirigiert die Entscheidungsfindung?

1. Der Europäische Rat auf Expansionskurs

Aufwertung des
Europäischen Rates

Der Europäische Rat gehört zu den großen institutionellen Gewinnern des Lissabonner Vertrages. Dieser bestätigt ihm an vielen Stellen die Impulsgeber- und Leitungsfunktion in der EU, erhebt ihn zum offiziellen EU-Organ und überträgt ihm eine Reihe neuer Beschlussrechte, etwa bei der Aktivierung verschiedener Verfahren zur vereinfachten Änderung der EU-Verträge (z.B. Art. 48, 6 und 7 EUV). Vor allem aber werden die Geschäfte des Europäischen Rates seit dem 1. Dezember 2009 durch einen ständigen Präsidenten geleitet, der von den Staats- und Regierungschefs im Konsens auf zweieinhalb Jahre gewählt wird.

Im Kern gründet der Anspruch des Europäischen Rates auf politische Führung in der EU auf Art. 15 EUV, demzufolge er der Union „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ gibt und dafür „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ festlegt (z.B. in Form seiner Schlussfolgerungen oder durch die Verabschiedung von Strategien). In der Praxis geht der Einfluss des Europäischen Rates über diese vage Funktionsbeschreibung hinaus. Zwar ist er nicht an der tagtäglichen Gesetzgebung beteiligt, aber viele hochpolitisierte Grundsatzentscheidungen (z.B. die Einigung auf den mehrjährigen Finanzrahmen der EU) werden im Europäischen Rat getroffen. Das Amt des ständigen Präsidenten sollte den Europäischen Rat handlungsfähiger machen, dessen Arbeit in den letzten Jahren durch zunehmende inhaltliche Überfrachtung und Überlastung des rotierenden Vorsitzes erschwert wurde. Zum ersten Amtsträger ernannten die Staats- und Regierungschefs den ehemaligen belgischen Ministerpräsidenten Herman Van Rompuy.

Aufgaben des
ständigen
Präsidenten

Laut Art. 15 EUV soll der neue Präsident erstens Kontinuität und Nachhaltigkeit in der Arbeit des Europäischen Rates gewährleisten und dieser dabei die notwendigen Impulse verleihen. Dazu erarbeitet er in Abstimmung mit der Kommission und auf Grundlage der Arbeiten des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ die Tagesordnungen und Schlussfolgerungen der Gipfeltreffen und sitzt diesen vor. Er

hat zudem die Möglichkeit, informelle Sondergipfel einzuberufen. Zweitens fällt ihm als Vermittler die Mammutaufgabe zu, den Konsens zwischen den Staats- und Regierungschefs in einer EU-27+ herzustellen. Drittens vertritt er den Europäischen Rat gegenüber dem Europäischen Parlament und erstattet diesem nach jedem Gipfeltreffen Bericht. Viertens vertritt er die EU in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auf Ebene der Staats- und Regierungschefs. Hieraus ergibt sich zunächst das Bild eines Managers und Wegbereiters, der nur über weiche Führungsressourcen verfügt. Ein ambitionierter Amtsträger kann jedoch Raum für eigene Akzente finden, denn der Zeitfaktor spielt für ihn. Im Unterschied zu den bisher alle sechs Monate rotierenden Vorsitzenden ist er für mindestens zweieinhalb Jahre Herr der EU-Agenda, Vorsitzender und Moderator, bei dem kontinuierlich und längerfristig alle Stränge zusammenlaufen.

Die Amtsführung durch Herman Van Rompuy

Van Rompuy trat sein neues Amt mit dem ausdrücklichen Ziel an, unter seiner Führung die Teilhabe an und damit auch die Verantwortung der Staats- und Regierungschefs für die europäische Politik zu stärken (Präsident des Europäischen Rates 2010a). Er nutzte die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente in den ersten Monaten geschickt, um den Ausbau des Europäischen Rates als Leitungsorgan gegenüber der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament voranzutreiben.

Stärkung der Rolle der Staats- und Regierungschefs

Bereits bei seinen Antrittsbesuchen in den Hauptstädten hatte Van Rompuy diesbezüglich ausformulierte Ideen für eine verbesserte Arbeitsweise des Europäischen Rates im Gepäck. Nach seinen Vorstellungen sollen die Europäischen Räte kleiner, häufiger und thematisch fokussierter werden und den Staats- und Regierungschefs mehr Raum für wirkliche inhaltliche Aussprachen bieten. Konkret strebt Van Rompuy ab 2011 bis zu 10 Sitzungen pro Jahr an (Präsident des Europäischen Rates 2010b). In den vergangenen Jahren waren es in der Regel vier, im Jahr 2010 werden es bereits acht Treffen sein. Kleiner und ein Stück weit entformalisiert werden die Gipfel dadurch, dass unter Lissabonner Regeln die Außenminister nicht mehr teilnehmen.

Ein solcher modus operandi versetzt den Europäischen Rat deutlich stärker als bisher in die Lage, die politische Agenda der Union zu bestimmen und eine Steuerungsfunktion im Politikprozess einzunehmen. Als Herr über die Agenda und ausgestattet mit dem Recht, informelle Sondergipfel einzuberufen, kann Van Rompuy den Europäischen Rat kontinuierlicher und frühzeitig in die europäischen Entscheidungsprozesse einschalten. Häufiger als bisher könnten zukünftig Schwerpunkte und Inhalte weniger ‚von unten‘ über die Kommission und Fachministerräte wachsen, um dann vom Europäischen Rat abschließend bestätigt zu werden, sondern von Beginn an stärker von Van Rompuy und den Staats- und Regierungschefs definiert und dann zur Umsetzung an Kommission, Fachministerräte und Parlament hinunter gereicht werden.

Europäischer Rat als Agenda-Setzer

Dies veranschaulichten etwa die Verhandlungsprozesse über die neue, im Juni 2010 vom Europäischen Rat verabschiedete EU-Wachstumsstrategie „Europa-2020“. Nachdem Kommissionspräsident Barroso das Großthema in der Öff-

EU-Wachstumsstrategie „Europa-2020“

fentlichkeit bereits 2009 für sich besetzt hatte, erklärte es Van Rompuy nach seiner Wahl zur Chefsache der Staats- und Regierungschefs, die frühzeitig und effektiv in die Definition der Ziele der Strategie einbezogen werden sollten (Präsident des Europäischen Rates 2010c). Zu diesem Zweck berief er im Februar einen informellen und von seinem Kabinett weitgehend im Alleingang organisierten Sondergipfel ein. Strategisch geschickt lag dieser Termin noch vor dem formalen Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates im März 2010, zu dem die Kommission ihre Vorschläge offiziell vorstellen sollte. Auf den Europäischen Räten im März und Juni setzte sich die von Van Rompuy vorangetriebene Fokussierung der ursprünglich von der Kommission breiter angelegten Strategie auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wirtschaftswachstum durch.

Bewältigung der
Finanzkrise

Eine ähnliche Dynamik ist bei der Bewältigung der Finanzkrise zu beobachten. Beim Umgang mit der bis dato größten Herausforderung für den wirtschaftlichen und politischen Zusammenhalt der EU und den Euro hat sich das Krisenmanagement primär auf den Europäischen Rat konzentriert. Van Rompuy berief dafür unter dem wachsenden Druck der Finanzmärkte zwei zusätzliche informelle Sondersitzungen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone ein, die in Abstimmung mit dem Finanzministerrat und der Eurogruppe mit heißer Nadel zwei „Rettungspakete“ zur kurzfristigen Krisenbewältigung strickten. Gleichzeitig beauftragte der Europäische Rat auf Anregung Deutschlands eine Task Force mit der Einigung auf Eckpunkte einer längerfristigen, grundlegenden Reform der Wirtschafts- und Finanzpolitik bis Oktober 2010 (etwa die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts). In dieser Gruppe, die dem Europäischen Rat regelmäßig Bericht erstattet, treten unter Van Rompuys Leitung die Finanzminister der Mitgliedstaaten, die Kommission und die Europäische Zentralbank zusammen.

Steuerungsfunktion
des Europäischen
Rates in der
Außenpolitik

Über diese wirtschaftspolitischen Großthemen hinaus beansprucht Van Rompuy zukünftig eine stärkere Steuerungsfunktion des Europäischen Rates für Außenpolitik (Präsident des Europäischen Rates 2010d). Dabei hat er nicht nur die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ im Auge, in der der Europäische Rat traditionell eine Leitungsfunktion einnimmt. Vielmehr sollen die Staats- und Regierungschefs verstärkt auch die Grundlinien des auswärtigen Handelns der EU jenseits der GASP festlegen. Klima, Energie, die Reform des internationalen Finanzsystems und die Außenhandelspolitik – auf all diesen Feldern soll sich der Europäische Rat noch stärker als bisher engagieren. Ähnlich wie der Märzgipfel sich traditionell wirtschafts- und finanzpolitischen Themen widmet, soll zukünftig mindestens ein Gipfeltreffen pro Jahr auf die Außenpolitik fokussieren. Bereits auf dem ersten Außenpolitikgipfel im September 2010 machte der Europäische Rat auf Vorschlag von Van Rompuy seine Ambitionen deutlich, in Zukunft die politischen Ziele der EU bei Verhandlungen mit ihren „strategischen Partnern“ und in multilateralen Foren wie den G8 oder G20 detailliert festzulegen. In diesen Foren und auf Gipfeltreffen mit Drittstaaten vertritt Van Rompuy die EU neben Kommissionspräsident Barroso.

Hohe Kooperationsanforderung durch fragmentierte Strukturen und überlappende Kompetenzen

Diese Expansion des Europäischen Rates unter Van Rompuy's Führung findet nicht im machtleeren Raum statt. Der neue Präsident tritt neben eine Reihe von Institutionen mit Führungsansprüchen, deren Handlungsspielräume unter den neuen Strukturen teils beträchtlich eingeschränkt werden. Besonders betroffen ist der rotierende Ratsvorsitz. Der Lissabonner Vertrag richtet ein fragmentiertes Mischsystem aus ständigen und rotierenden Vorsitzen ein. Außer dem Europäischen Rat und dem Außenministerrat werden alle Fachräte und der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ weiterhin vom rotierenden Ratsvorsitz geleitet. Lag bisher die Steuerung und Koordinierung der Arbeit der Fachministerräte und des Europäischen Rates in der Hand des rotierenden Ratsvorsitzes, ist sie nun auf mehrere Köpfe verteilt.

rotierender
Ratsvorsitz

Übersicht: Reformierte Vorsitzstrukturen im Ratssystem der EU

Format	Zusammensetzung	Vorsitz
Europäischer Rat	Staats- und Regierungschefs	Ständiger, auf zweieinhalb Jahre ernannter Präsident
Rat „Allgemeine Angelegenheiten“	Außen- und Europaminister	Sechsmonatlich rotierende Präsidenschaft
Rat „Auswärtige Angelegenheiten“	Außenminister	Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik
Fachministerräte	Fachminister je nach Themengebiet	Sechsmonatlich rotierende Präsidenschaft
Eurogruppe	Finanzminister der Mitgliedstaaten der Eurozone	Ständiger, auf zweieinhalb Jahre ernannter Präsident

Die rotierenden Vorsitze nehmen weiterhin ihre organisatorischen Aufgaben in der Vorbereitung und Leitung der Arbeit der Fachministerräte sowie ihre Vermittlerrolle in der Herstellung von Kompromissen im Rat und zwischen Rat und Parlament wahr. Gleichwohl sind ihre Möglichkeiten, die Agenda der EU zu beeinflussen und die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im EU-Politikprozess zu steuern, zunehmend durch die Arbeit Van Rompuy's eingeschränkt. Zwar war auch im alten System der Spielraum des rotierenden Vorsitzes für die eigene inhaltliche Akzentsetzung in der EU deutlich geringer als gemeinhin angenommen. So ist deren politische Agenda etwa durch diverse Planungsinstrumente in den meisten Politikfeldern langfristig vordefiniert (z.B. die fünfjährigen Arbeitsprogramme in der Innen- und Justizpolitik). Dennoch gab es immer wieder Fälle, in denen es Ratsvorsitzenden gelang, der EU durch eigene Projekte und Initiativen neue Impulse zu verleihen. Bisher konnten sie dazu die Arbeit der Fachräte an von ihnen gezielt ausgesuchten Schwerpunktthemen auf die von ihnen vorbereiteten Europäischen Räte zulaufen lassen. Heute sind sie gezwungen, die Arbeit der Fachräte stark an Van Rompuy's Prioritätensetzung für die Treffen des Europäischen Rates zu orientieren und verlieren so weiter an Raum für eine eigene Akzentsetzung.

Federführung durch
Van Rompuy bei der
Agenda-Setzung

Zwar muss Van Rompuy sich bei der Erstellung der Tagesordnung und Schlussfolgerungen der Gipfeltreffen mit dem rotierenden Ratsvorsitz abstimmen, jedoch nutzte er die Umbruchphase der ersten Monate sehr erfolgreich, um gegenüber dem spanischen Ratsvorsitz seinen Anspruch auf Federführung in diesen Prozessen durchzusetzen (Kietz/von Ondarza 2010). Gegenüber den zukünftig anstehenden Ratsvorsitzen ist Van Rompuy bei der Agendasetzung noch deutlicher im Vorteil, da er entscheidend längerfristig planen und agieren kann.

Verlust der
Sichtbarkeit des
rotierenden
Vorsitzes

Mit diesen Entwicklungen geht auch ein Verlust an Sichtbarkeit des rotierenden Vorsitzes einher. Treffen des Europäischen Rates oder Gipfeltreffen mit Drittstaaten waren früher die zentrale Bühne der Staats- und Regierungschefs des vorsitzenden Landes, um ihre Verhandlungserfolge öffentlich in Szene zu setzen. Weniger Einfluss auf die Agendasetzung, weniger Steuerungsmöglichkeiten, weniger Sichtbarkeit – der rotierende Vorsitz entwickelt sich unter Lissabonner Regeln immer stärker zu einem Dienstleister hinter den Kulissen, dessen Handlungsrahmen durch die neuen Posten des Präsidenten des Europäischen Rates und der Hohen Vertreterin eng abgesteckt ist.

Allerdings wurde diese Entwicklung dadurch unterstützt, dass mit Spanien und Belgien bisher zwei innenpolitisch geschwächte Regierungen den Vorsitz innehatten, die sich gegenüber den neuen Ämtern weitgehend zurücknahmen. Gerade die belgischen Regierungsvertreter sehen es als Teil ihres veränderten Aufgabenprofils als Ratsvorsitz an, die politische Führung weitgehend an die neuen Ämter abzutreten, diesen zuzuarbeiten und sie in ihrer Arbeit zu unterstützen. Ob zukünftige Regierungen im Vorsitz – gerade der größeren Mitgliedstaaten – sich diese Selbstwahrnehmung und diesen Arbeitsstil zu Eigen machen, ist offen.

Kommission verliert
an Handlungs-
spielraum

Neben dem rotierenden Vorsitz ist vor allem die Kommission in ihrer Funktion als formales Initiativorgan und „Motor der Integration“ vom Erstarken des Europäischen Rates betroffen. Zwischen beiden Institutionen entfaltet sich ein klares Konkurrenzverhältnis bei der Festlegung der politischen Agenda der EU. Bisher treffen sich die Präsidenten beider Institutionen wöchentlich zu Abstimmungszwecken, und ihre Zusammenarbeit verläuft nach außen ohne größeren Eklat. Die Kommission rückte jedoch angesichts der strategischen Konzentration des Krisenmanagements auf den Europäischen Rat oder der Beauftragung der Task Force unter Van Rompuy's Leitung bei den Anstrengungen zur Bewältigung der Finanzkrise in den Hintergrund. Auch wenn es Aufgabe der Kommission ist, die in der Task Force diskutierten Reformen später in Form von Gesetzesvorhaben im Detail auszuformulieren, stecken doch die Entscheidungen der Task Force den Rahmen dafür ab. In dem von Van Rompuy zur zweiten großen Priorität erklärten Feld der auswärtigen Beziehungen der EU fischen die Staats- und Regierungschefs noch tiefer in traditionellen Kommissionsgewässern wie etwa der Handelspolitik.

Ein knappes Jahr nach Inkrafttreten der Lissabonner Reformen hat Van Rompuy sein neues Amt erfolgreich etablieren und Initiativen zum Ausbau der Führungsrolle des Europäischen Rates auf den Weg bringen können. Dabei verfügt er an sich nur über begrenzte, weiche Ressourcen, um Führung auszuüben. Materiell kann er nur auf ein kleines Kabinett zurückgreifen, das er allerdings geschickt mit erfahrener Personal besetzt hat. Institutionell kann er zwar die

Häufigkeit der Gipfel beeinflussen, ist aber bei der Agendasetzung und Vorbereitung der Gipfeltreffen sowie der Verzahnung der Arbeit der Fachräte mit dem Europäischen Rat auf die Kooperation des rotierenden Ratsvorsitzes angewiesen. Zudem ist er bei allen Initiativen außerhalb der GASP immer mit der Kommission konfrontiert, dem eigentlichen Initiativorgan der Union. Innerhalb des Europäischen Rates setzt ihm das Konsenserfordernis Grenzen.

Zu Van Rompuy's Erfolgsrezept gehörte sicherlich sein zügiges und strategisches Vorgehen in der Umbruchphase nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages. In dieser Phase, die deutlich von der Unsicherheit aller an den EU-Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure über die veränderten Zuständigkeiten und Abläufe geprägt war, formulierte Van Rompuy sofort mit Amtsantritt klare Vorstellungen über die Umgestaltung der Arbeitsweise des Europäischen Rates. Gleichzeitig besetzte er inhaltlich zwei derzeit zentrale Politikfelder für den Europäischen Rat – die Reform der Wirtschafts- und Finanzpolitik und die auswärtigen Beziehungen der EU. Dabei baute er mit Unterstützung seines Kabinetts konsensorientiert Beziehungen zu allen wesentlichen Akteuren auf. In dieser Weise kommt er dem hohen Kooperationserfordernis in diesem komplexen interinstitutionellen Zusammenspiel nach und konnte bisher größere Konflikte vermeiden.

Innerhalb des Europäischen Rates haben immaterielle Führungsressourcen, wie seine Erfahrung als Regierungschef bei der schwierigen Vermittlung innenpolitischer Kompromisse in Belgien, zu seiner Akzeptanz beigetragen. Vor allem aber hat er Konflikte mit den Staats- und Regierungschefs über politische Inhalte weitgehend vermieden und scheint sich mehr als Moderator und Vermittler von Kompromissen denn als Akteur im eigenen (Macht)Interesse zu begreifen. Gerade deshalb begegnet ihm aber seitens des Europäischen Parlaments zunehmend der Vorwurf, als verlängerter Arm und Sprachrohr der Staats- und Regierungschefs – insbesondere Merkels und Sarkozys – mit der Expansion des Europäischen Rates die Intergouvernementalisierung, also die Interessenverfolgung der einzelnen Staaten zulasten der Gemeinschaftsinteressen in den europäischen Politikprozessen, voranzutreiben.

strategisches
Vorgehen in der
Umbruchphase

2. Vielstimmiges Ringen um das auswärtige Handeln der EU

Einer umfangreichen Reform unterzog der Lissabonner Vertrag auch die institutionellen Entscheidungs- und Führungsstrukturen des auswärtigen Handelns der EU. Erklärtes Kernziel war, die Kohärenz und Handlungsfähigkeit der Union in ihrem Auftreten gegenüber Dritten zu verbessern.

Zunächst ist festzustellen, dass die GASP auch unter dem Lissabonner Vertrag ein rein intergouvernementaler Sonderbereich bleibt (Art. 24 EUV). Demnach werden alle Beschlüsse bis auf wenige untergeordnete Ausnahmen einstimmig im Rat beschlossen, und das Initiativrecht liegt bei den Mitgliedstaaten sowie seit Lissabon bei der Hohen Vertreterin (Art. 30 EUV). Folglich verfügen gerade die großen Mitgliedstaaten, deren materielle Ressourcen zur Umsetzung von GASP-Beschlüssen notwendig sind, zusammen mit ihrem Initiativrecht

GASP bleibt inter-
gouvernementaler
Sonderbereich

über erhebliche Instrumente zur Mitführung. Im Umkehrschluss und angesichts der teils stark unterschiedlichen außenpolitischen Interessen der Mitgliedstaaten ist ein gemeinsames Handeln der EU in der GASP von der Einstimmigkeit abhängig und geht oft über eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners nicht hinaus. Bis dato oblag es dann dem Ratsvorsitz, in oft langwierigen Verhandlungen Einigkeit zwischen den nationalen Regierungen herbeizuführen. Eine besondere Verantwortung für die Handlungsfähigkeit der EU nach außen kam so dem jeweiligen Staats- und Regierungschef und dem Außenminister zu. Durch den sechsmonatigen Rotationsrhythmus war dabei eine langfristige Etablierung eines politischen Führungszentrums kaum möglich.

horizontale
Fragmentierung
des auswärtigen
Handelns

Zusätzlich problematisch für die auswärtige Handlungsfähigkeit der EU waren die horizontal fragmentierten Strukturen auf europäischer Ebene. Neben der GASP ist die Union im Rahmen anderer Politikfelder wie der Handelspolitik, der Entwicklungszusammenarbeit oder auch der Klimapolitik ebenfalls auswärtig tätig. In diesen fanden jedoch die supra-nationalen Entscheidungsverfahren Anwendung, also Initiativmonopol der Kommission sowie größtenteils Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat und teilweise Mitbestimmung des Europäischen Parlaments. Institutionell waren bei beiden Bereichen des auswärtigen Handelns der EU also Initiativrecht und Entscheidungsfindung strikt voneinander getrennt.

Große Erwartungen
an die ‚Hohe
Vertreterin der
Union für Außen-
und
Sicherheitspolitik‘

Mit dem Vertrag von Lissabon sollte diese Fragmentierung möglichst reduziert werden, indem alle Stränge des auswärtigen Handelns der EU beim Amt der ‚Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik‘ zusammengeführt werden. Das Aufgabenprofil stattet das Amt mit einer Vielzahl von Ressourcen für die Steuerung der Entscheidungsprozesse in der Außen- und Sicherheitspolitik aus. Es vereint zum einen das frühere Amt des Hohen Repräsentanten, welches unter dem ersten Amtsinhaber Javier Solana insbesondere aufgrund dessen persönlichen Ansehens zum äußeren Gesicht Europas geworden ist, mit den Aufgaben des Ratsvorsitzes in der GASP – Leitung des Rates für Auswärtiges, Vertretung der EU in GASP-Fragen. Diese Aufgaben im Rat werden in Form des so genannten ‚Doppelhut‘ mit denjenigen des Kommissars für Außenbeziehungen und des Vizepräsidenten der Kommission verbunden (Art. 27 EUV).

Diese Konstruktion fordert von dem Amtsträger nicht nur ein kaum zu bewältigendes Arbeitspensum, sondern macht ihn auch zum Diener mehrerer Herren, der den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat sowie dem Kommissionspräsidenten und dem Europäischen Parlament gegenüber verantwortlich ist. Die Auswirkungen dieser Vertragsvorgabe zeigten sich bereits bei der Wahl der ersten Amtsinhaberin, Catherine Ashton. Eingebunden in die Ernennung der anderen EU-Führungsämter – Präsident des Europäischen Rates, Präsident der Kommission, Präsident des Europäischen Parlaments – wurde die Kandidatin primär nach einer politischen Logik ausgewählt, die den Mehrheitsverhältnissen im Parlament und der Ausgewogenheit in geographischer und Gender-Hinsicht sowie mitgliedstaatlicher Größe entsprach (Barber 2010). Ashton, zuvor nur sehr bedingt außenpolitisch tätig und auch in europapolitischen Kreisen kaum bekannt, stieß durch diese Beweggründe von Beginn an auf erhebliche Skepsis seitens der Öffentlichkeit und der Mitgliedstaaten.

Institutionell hat die Hohe Vertreterin sowohl in der GASP ein Initiativrecht als auch über die Kommission in den übrigen Bereichen der auswärtigen Beziehungen. Bei der Verhandlung dieser Entscheidungen nehmen in der EU die Ratsarbeitsgruppen eine zentrale Rolle ein, in denen der Vorsitz und die Vorlage von Entwürfen bislang der rotierenden Ratspräsidentschaft oblagen. In den Arbeitsgruppen der GASP/GSVP (*Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik*) gehen diese Aufgaben nach einer Übergangsphase an Beamte des neuen *Europäischen Auswärtigen Dienstes* über (Rat der Europäischen Union 2009). Als wichtigster Baustein zur Übernahme dieser Führungsverantwortung soll dieser Dienst die Hohe Vertreterin mit umfangreichen administrativen Kapazitäten unterstützen und neben den Delegationen der EU auch alle Gremien der GSVP, wie etwa den EU-Militärstab, zusammenführen (Rat der Europäischen Union 2010). Aufgrund der schwierigen Verhandlungen konnte eine Einigung über dessen Struktur allerdings erst im Juli 2010 erzielt werden, so dass er seine Arbeit frühestens Ende 2010 aufnehmen können.

Jenseits der GASP muss die Hohe Vertreterin sich weiterhin mit der Kommission arrangieren. Zwar ist sie als Kommissarin für Außenbeziehungen und Vizepräsidentin an deren Entscheidungen führend beteiligt, aber in dem mittlerweile 27-köpfigen Kollegium befassen sich mehrere Kommissare direkt oder indirekt mit der auswärtigen Dimension – Erweiterung und Nachbarschaftspolitik, Handel, Internationale Zusammenarbeit und Humanitäre Hilfe, Entwicklung und weitere. Soll etwa das erklärte Kohärenzziel des Vertrags erfüllt werden, indem die Nutzung von GASP-Instrumenten mit den Finanzmitteln sowie wirtschaftlichen Anreizen der Nachbarschaftspolitik verbunden wird, ist eine enge Abstimmung mit den jeweiligen Kommissaren und ihren Generaldirektionen unabdingbar.

Damit verfügt das Amt – im Rahmen der vom Rat getroffenen Richtungsentscheidungen – in Zukunft über Instrumente, um die gesamte Entscheidungsfindung in den auswärtigen Beziehungen der Union zu steuern: Institutionell über Initiativrecht und Vorsitzfunktionen, materiell über die (zukünftigen) administrativen Kapazitäten des *Europäischen Auswärtigen Dienstes* (EAD) sowie die finanziellen Mittel der Kommission. Auch wenn die Hohe Vertreterin in der Außenpolitik für die Entscheidung und Durchführung weiterhin von den Mitgliedstaaten abhängig ist, unterscheidet sie dies von Van Rompuy, der nur auf oberster Ebene direkten Zugriff auf den Europäischen Rat hat und bei der Vorbereitung auf den rotierenden Ratsvorsitz angewiesen ist. In den ersten zehn Monaten ihrer Amtszeit ist es Ashton allerdings nur sehr begrenzt gelungen, sich immaterielle Ressourcen wie das Vertrauen und die Akzeptanz der Mitgliedstaaten zu erarbeiten. Ohne die Unterstützung des noch nicht existierenden EAD und durch den schnellen Rückzug des spanischen Ratsvorsitzes waren die Strukturen um Ashton früh überfordert, so dass sie regelmäßig öffentlich deutlich kritisiert wurde – für langsame Reaktionen (wie beim Erdbeben in Haiti), für falsche Prioritätensetzung (etwa für eine Reise nach China, weshalb sie nicht an Nahostfriedensgesprächen teilnehmen konnte) oder für einen Mangel an eigenen Initiativen.

Machtkämpfe drängen den außenpolitischen Blick nach Innen

Erstarken des Europäischen Rates auch in der GASP

Auf oberster politischer Ebene der Union weist der Lissabonner Vertrag auch in der Außen- und Sicherheitspolitik die Verantwortung für die Festlegung der „strategischen Ziele und Interessen der Union“ in der GASP sowie aller anderen Bereiche des auswärtigen Handelns dem Europäischen Rat zu (Art. 22 EUV). Da der ständige Präsident auch in außenpolitischen Fragen den Vorsitz im Europäischen Rat hat, wird die rotierende Präsidentschaft im auswärtigen Bereich vollständig von Akteuren der europäischen Ebene verdrängt. Zusätzlich soll der Präsident die EU in GASP-Fragen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vertreten, wie etwa auf Gipfeltreffen mit Drittstaaten oder in multilateralen Foren wie den G20 (Art. 15 (6) EUV). Vor allem aber kann er als Präsident alle außenpolitischen Themen auf die Tagesordnung des Europäischen Rates setzen. So thematisierte Van Rompuy etwa im Februar 2010 die Bewältigung der Erdbebenkatastrophe in Haiti und etablierte die Praxis, von der erhöhten Anzahl an Gipfeltreffen des Europäischen Rates je einen Gipfel pro Jahr Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik zu widmen. Den Anfang machten im September 2010 Beratungen zum Umgang der EU mit ihren strategischen Partnern, insbesondere China. Hier einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, in Zukunft große internationale Gipfel wie diejenigen der G20 jeweils im Europäischen Rat vorzubereiten (Europäischer Rat 2010). In der politischen Praxis zeigten sich auf demselben Gipfel aber auch die Grenzen des formellen Agenda-setting: Trotz Zuspitzung auf die außenpolitische Strategie der Union wurde der Gipfel nahezu vollständig vom Konflikt zwischen der Kommission und Frankreich über die Ausweisung von Roma überlagert.

Die Hohe Vertreterin als ‚Sprecherin der Außenminister‘

Im Vorfeld des Inkrafttretens der Lissabonner Reformen wurde in der GASP daher ein Konflikt zwischen Präsident des Europäischen Rates und Hoher Vertreterin befürchtet. Bis dato ist dieser nicht nur ausgeblieben, sondern die Hohe Vertreterin wurde sogar über ihre Teilnahme an den Treffen des Europäischen Rates gestärkt. Denn anders als zuvor sind diese Treffen in der Regel auf die Staats- und Regierungschefs beschränkt und die Außenminister nur noch als Ausnahme beteiligt. Die Hohe Vertreterin hingegen sitzt mit am Tisch und wurde bei außenpolitischen Themen jeweils von Van Rompuy gebeten, die Positionen und Beratungsergebnisse der Außenminister darzulegen. Diese Position als ‚Sprecherin der Außenminister‘ im an Bedeutung zunehmenden Europäischen Rat gibt der Hohen Vertreterin ein weiteres Instrument, die Zielrichtung der EU Außen- und Sicherheitspolitik auf allen Beratungsebenen mitzusteuern.

Konfliktfähigkeit der polyzentrischen Führungsstruktur

Die Anfälligkeit dieser polyzentrischen Führungsstrukturen zeigte sich bei der Ausgestaltung des neuen Herzstückes des auswärtigen Handelns der Union, des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Im Lissabonner Vertrag nur in seinen rudimentärsten Grundlagen festgeschrieben, mussten dessen Arbeitsweise und Struktur nach Inkrafttreten erst ausgehandelt werden (Art. 27 (3) EUV). In der Folge brach ein Machtkonflikt aus – zwischen den Mitgliedstaaten, die größtenteils eine stärkere Rolle der EU in der Außenpolitik ablehnen, aber sich gleichzeitig die besten Posten im neuen Dienst sichern wollten, der Kommission, die möglichst wenige ihrer auswärtigen Kompetenzen an den EAD abgeben möchte, der Hohen Vertreterin, die ihre eigene Machtbasis aufbauen musste, und dem

Europäischen Parlament, das einen möglichst supranationalen Dienst forderte und über den Umweg EAD Kontrollhebel für die EU-Außenbeziehungen erlangen wollte. Der im Juni/Juli 2010 gefundene Kompromiss spiegelt diesen Machtkampf deutlich wider. So wurden beispielsweise entgegen früheren Erwartungen Teile der EU-Außenbeziehungen wie etwa die Finanztöpfe der Entwicklungs- oder Nachbarschaftspolitik in der Kommission belassen, und die erhoffte Zusammenführung unter der Hohen Vertreterin und im EAD konnte nur zum Teil realisiert werden (Lieb/Kremer 2010).

Dieser Machtkonflikt ist ein Vorzeichen dafür, welchem Druck die Hohe Vertreterin bei der Gestaltung ihrer inhaltlichen Arbeit ausgesetzt sein wird. Ihr muss dabei die Quadratur des Kreises gelingen: Eigentlich als Führungsposition konzipiert, steht sie als Dienerin mehrerer Herren im Zentrum eines Machtkonflikts und muss jeweils für alle Beteiligte tragfähige Kompromisse vorschlagen. Es ist ihr bis dato nicht gelungen, sich als unabhängige Instanz gegenüber der Kommission und den Mitgliedstaaten zu etablieren. Jenseits der hohen Koordinationsanforderungen, die das Amt ohnehin innehat, musste sich Ashton zunehmend auch Kritik seitens der Mitgliedstaaten an ihrer Prioritätensetzung gefallen lassen. So blieb sie beispielsweise allen bisherigen Treffen der EU-Verteidigungsminister fern und ließ den EU-Sitz bei der Wiederaufnahme der Nahostfriedensverhandlungen in Washington im August 2010 unbesetzt. Ihre inhaltliche Vorbereitung für den Außenpolitikgipfel im September wurde sogar öffentlich als unzureichend bezeichnet. Angesichts des sich noch weit ins nächste Jahr ziehenden Aufbaues ihrer institutionellen Basis und der weiter ungelösten Machtkonflikte ist daher mittel- bis kurzfristig davon auszugehen, dass sich die Hauptarbeit der Außenbeauftragten auf innere Koordination und den Aufbau ihrer Behörden wird konzentrieren müssen.

3. Schlussfolgerungen

Der Vertrag von Lissabon sollte die Europäische Union in eine Phase neuer Handlungsfähigkeit führen, in der ihre reformierten Strukturen nach innen effektive und demokratisch legitimierte Politik formulieren und nach außen europäische Interessen mit einer Stimme vertreten können. Doch in der Praxis hat die Komplexität politischer Führung eher zugenommen.

Den neuen Führungsämtern weist der Vertrag dabei vor allem weiche Steuerungsinstrumente zu – sie können im Europäischen Rat bzw. dem Rat für Auswärtiges die Agenda setzen, eigene Initiativen einbringen und zwischen den Mitgliedstaaten vermitteln. Eigene Beschlussfassungsrechte oder der Zugang zu eigenen materiellen Ressourcen aber bleiben ihnen vorenthalten. Sie sind daher auf die Ressourcen und Zustimmung der Mitgliedstaaten angewiesen. In den ersten Monaten Lissabonner Wirklichkeit ist es Herman Van Rompuy dabei deutlich besser gelungen, sich das Vertrauen und die Akzeptanz der nationalen Regierungen zu erarbeiten bzw. zu erhalten, während die Hohe Vertreterin Ashton noch nicht an das Ansehen ihres Vorgängers Javier Solana anknüpfen konnte. Vor allem aber stärken beide durch ihre Organisations- und Vermittlungsarbeit

im Ratssystem die Stellung der (großen) Mitgliedstaaten in der Politikformulierung und Politikplanung der Union. Insbesondere nach Ansicht vieler Europaparlamentarier treiben die Ämter dadurch die Intergovernmentalisierung der EU und eine Renationalisierung europäischer Politik voran.

Mit Blick auf die demokratische Legitimation institutioneller Strukturen politischer Führung sind diese Entwicklungen nicht unproblematisch – die Ernennung des ständigen Präsidenten des Europäischen Rates ist nicht an den Ausgang der Europawahlen geknüpft, und auch die Hohe Vertreterin ist nur zum Teil über ihre Rolle als Vizepräsidentin der Kommission dem Europäischen Parlament verantwortlich. Die Diversifizierung der institutionellen Führungsverantwortung der EU führt damit zu einer weiteren Verantwortungsdiffusion und erhöht die Intransparenz europäischer Entscheidungsprozesse zusätzlich.

Literatur

- Barber, Tony (2010): The Appointment of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton, in: JCMS, 48, 1, 55-67.
- Europäischer Rat (2010): Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 16. September 2010. Brüssel, <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.09.2010).
- Helms, Ludger (2000): „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: PVS, 41, 3, 411-434.
- Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai (2010): Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an, SWP-Aktuell 29/2010, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Knodt, Michèle (2005): Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem –die internationale Einbettung der EU. Baden-Baden: Nomos.
- Lieb, Julia/Kremer, Martin (2010): Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven, in: integration, 3/2010, 195-208.
- Lübke, Eckhard (2007): Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Präsident des Europäischen Rates (2010a): Speech at the European Parliament on the outcome of the European Council meeting of 16 September, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.9.2010).
- Präsident des Europäischen Rates (2010b): Remarques introductives à la conférence de presse de Herman Van Rompuy suite à la réunion Informelle des Chefs d'État ou de Gouvernement, Bruxelles, 11 février 2010, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.9.2010).
- Präsident des Europäischen Rates (2010c): Remarks by Herman Van Rompuy at the press conference Launch of the Spanish Presidency, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.9.2010).
- Präsident des Europäischen Rates (2010d): Einladungsschreiben von Präsident Herman Van Rompuy zur informellen Tagung des Europäischen Rates am 11. Februar 2010, <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.09.2010)
- Präsident des Europäischen Rates (2010e): The challenges for Europe in a changing world. Address by Herman Van Rompuy to the College d'Europe, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.09.2010).
- Rat der Europäischen Union (2009): Beschluss des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung von Maßnahmen zur Durchführung des Beschlusses des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsizes im Rat und über den Vorsitz in den Vorbereitungsgruppen des Rates, ABl. 2009, L 322, S. 28.
- Rat der Europäischen Union (2010): Beschluss des Rats vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienst, ABl. 2010, L 201, S. 30.

Braucht die deutsche Solarindustrie heute noch staatliche Förderung?

Simon Peltzer



Simon Peltzer

Anfang 2010 entwickelte sich in Deutschland eine Diskussion um die Förderung der Solarindustrie. Die zum Jahreswechsel ohnehin schon gekürzten Fördersatzte sollten weiter gesenkt werden, um die zuletzt stark gestiegenen Kosten für die Verbraucher im Rahmen zu halten.

Schließlich einigten sich Bund und Länder Anfang Juli im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat auf eine Staffelung bei der Kürzung der Solarsubventionen. Doch trotz der Einigung werden Sinn und Notwendigkeit der Solarförderung noch immer diskutiert.

Dass überhaupt Diskussionsbedarf besteht, ist vor allem dem Aufschwung der Solarindustrie in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres geschuldet.

Dabei hatte Anfang 2009 noch alles danach ausgesehen, als stürzte die Branche in ihre erste tiefe Krise. Zunächst brach mit Spanien nach einer radikalen Kürzung der Subventionen der wichtigste Absatzmarkt weg. [...] Dann strichen große Investoren auch noch krisenbedingt Investitionen in Solarprojekte.

Die Folge: Die Preise brachen ein wie nie zuvor. Im vergangenen Jahr kosteten Solarmodule im Durchschnitt fast 40 Prozent weniger als noch 2008.

Und doch war ausgerechnet dieser Preisverfall zugleich Auslöser eines neuen Booms. Denn Investoren konnten dank der stark verbilligten Anlagen mit ihren Dachkraftwerken auf einmal Renditen von zehn Prozent und mehr erzielen. Jede ins Stromnetz eingespeiste Kilowattstunde von einer 2009 installierten Solaranlage wird für 20 Jahre mit bis zu 43 Cent vergütet. [...]

Seither ist von Krise keine Rede mehr. Im Gegenteil: Nie zuvor wurden in Deutschland binnen eines Jahres so viele neue Solaranlagen installiert wie 2009. [...]

Zugleich aber bescherte der Boom der Branche eine Diskussion, die sie gern vermieden hätte: Denn mit den Installationen schießen auch die Fördersummen in die Höhe.

Statt der erwarteten 2,4 Milliarden Euro müssen Stromkunden den Solarstrom mit 10,4 Milliarden über die Einspeisevergütung stützen. Rechnet man die Anlagen aus den früheren Jahren hinzu, summiert sich die Belastung nach Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen auf fast 80 Milliarden Euro. [...]

Wirtschaftswoche, 18. Januar 2010, <http://tinyurl.com/yaqgt66>

Die gesetzliche Grundlage

Die Förderung der Solarindustrie war vor zehn Jahren von der rot-grünen Regierung in dem Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG) festgeschrieben worden und sollte der damals noch jungen und ohne staatliche Unterstützung kaum überlebensfähigen Solarindustrie als Starthilfe dienen.

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, insbesondere im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen, die volkswirtschaftlichen Kosten der Energieversorgung auch durch die Einbeziehung langfristiger externer Effekte zu verringern, fossile Energiressourcen zu schonen und die Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien zu fördern.

(2) Um den Zweck des Absatzes 1 zu erreichen, verfolgt dieses Gesetz das Ziel, den Anteil Erneuerbarer Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2020 auf mindestens 30 Prozent und danach kontinuierlich weiter zu erhöhen.

Bundesgesetzblatt 2000, Teil I, S. 2074, Paragraph 1

„Überförderung“ oder Überforderung der Branche?

Um bis 2020 einen Anteil von mindestens 30 Prozent der Erneuerbaren Energien an der Stromversorgung zu erreichen, mussten die Prämien für die Installation von Solaranlagen entsprechend hoch angesetzt sein. Die durch den Solar-Boom entstandenen Mehrkosten für alle Stromkunden haben Bundesumweltminister Röttgen nun veranlasst eine flexiblere Anwendung der Solarförderung zu erarbeiten, um die Verbraucher zu entlasten.

In den kommenden Jahren soll sich die Förderung an dem Markterfolg der Solarbranche ausrichten. „Dadurch wollen wir die Zukunft der Photovoltaik in Deutschland auf eine verbesserte, verlässliche Grundlage stellen“, sagte Röttgen. „Die Kürzung der Subvention ist ein Ausdruck von Erfolg.“

Als neuen „Zielkorridor“ für den Ausbau der Solaranlagen nannte Röttgen für dieses Jahr die Marke von 3.000 zusätzlichen Megawatt, anstatt wie bisher 1.700 Megawatt. An diesem Ziel soll sich demnach auch die Anpassung der weiteren Förderung orientieren: Wird diese Marke übertroffen, sinkt im kommenden Jahr der Fördersatz. Beim Erreichen von 3.500, 4.500 und 5.500 MW werden die Subventionen im kommenden Jahr um jeweils 2,5 Prozent zusätzlich gekürzt. Liegt der Neubau jedoch unter den Erwartungen, wird der Fördersatz bei 2.500, 2.000 und 1.500 MW jeweils um 2,5 Prozent erhöht, um die Branche wieder zu stärken.

Anfang Oktober soll die Bundesnetzagentur Bilanz ziehen und anhand der neu installierten Anlagen den Fördersatz für das kommende Jahr bekanntgeben. Mit diesem „marktflexiblen Anpassungsmechanismus“ soll nach den Worten Röttgens erreicht werden, dass der Anteil der Photovoltaik an der Stromerzeugung in Deutschland von derzeit einem Prozent auf bis zu fünf Prozent im Jahr 2020 anwächst.

Die Regierung aus Union und FDP will eine „Überförderung“ der Solarbranche vermeiden. Die Kosten für die Solarsubventionen waren in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen, da Verbraucher und Unternehmen deutlich mehr Solarstromanlagen installierten als ursprünglich geschätzt.

Wirtschaftsblatt, 20. Januar 2010, <http://tinyurl.com/327kq5n>

Durch die flexible Angleichung der Fördergelder an die Menge der neu installierten Solaranlagen soll der Branche in konjunkturell schwierigen Zeiten Sicherheit geboten werden. Dennoch lehnen viele Unternehmen diese Änderung ab.

Zahlreiche Unternehmen der deutschen Solarwirtschaft demonstrierten bundesweit gegen die von der Bundesregierung geplante Förderungskürzung. An der Aktion beteiligten sich mehr als 35 Firmen, wie der Bundesverband Solarwirtschaft in Berlin mitteilte. Die Branche warnt vor einem massiven Stellenabbau und drohenden Firmenpleiten.

Die Kürzungen würden Hunderten deutschen Solarunternehmen die Geschäftsgrundlage entziehen, erläuterte Verbandsgeschäftsführer Carsten Körnig. Körnig unterstrich, dass die Photovoltaik mit mehr als 60 000 Beschäftigten schon jetzt eine der wichtigsten Wachstumsmärkte in Deutschland sei.

Frankfurter Rundschau, 3. Februar 2010, <http://tinyurl.com/37vyfr2>

Besonders große Kritik kommt aus dem Osten Deutschlands, in dem ein breiter Konsens zwischen den Wirtschaftsministern der einzelnen Länder und der Solarbranche besteht. Die betroffenen Bundesländer befürchten, dass der als Job- und Wirtschaftsmotor geltende Industriezweig durch die Kürzung von Fördergeldern ins Stottern geraten könnte.

Während Bosch sich noch zurückhält („Wir hätten uns eine Entscheidung mit mehr Augenmaß gewünscht“), warnt die Schott AG bereits vor der großen Sonnenfinsternis an ihren Standorten wie beispielsweise Jena. „Zehntausende Arbeitsplätze sind durch die Pläne der Bundesregierung in Gefahr“, sagt Klaus Bernhard Hofmann, Sprecher des Schott-Konzerns. Die Senkung der Einspeisevergütung sei zu hart, zu kurzfristig, zu drastisch.

Als Vorstand des Bundesverbandes Solar spricht er für die gesamte Branche. Gestern Abend lud Hofmann in Berlin ein Duzend Abgeordnete aus den Reihen von Union und FDP zum Gespräch, darunter die Thüringer *Antje Tillmann* (CDU) und *Patrick Kurth* (FDP). Ihnen erklärte Hofmann, dass in den Solarunternehmen bald das Licht ausgehen könnte, wenn der Gesetzentwurf im Bundestag beschlossen werden sollte.

Es war aber nur der Vorgipfel, das große Krisengespräch soll heute stattfinden. Mit dabei sind die Wirtschaftsminister der Länder Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen sowie Vertreter aus dem Kanzleramt, dem Bundeswirtschafts- sowie Bundesumweltministerium. Die drei Länder sind besorgt. Sie beherbergen das „Solar Valley“, sozusagen das mitteldeutsche Sonnental. Insgesamt 29 weltweit agierende Unternehmen befinden sich beispielsweise in Erfurt, Jena, Arnstadt und Bitterfeld. Sie bescheren Mitteldeutschland zusammen mit neun Forschungsinstituten Einnahmen, Arbeitsplätze und obendrein ein zukunftsgewandtes, umweltfreundliches Image.

Das alles steht für den Thüringer Wirtschaftsminister *Matthias Machnig* (SPD) auf dem Spiel. Landesweit stünden 5000 Stellen in der Solarbranche zur Disposition, sollte es zu den angekündigten Einschnitten kommen. Ministerpräsidentin *Christine Lieberknecht* (CDU) soll sich derweil mit einem Brief an die Bundeskanzlerin gewandt haben, um die Pläne doch noch abzuwenden.

Thüringer Allgemeine, 27. Januar 2010, <http://www.flexform.de/pkwwaece>

Können deutsche Unternehmen ohne Förderung auf dem Weltmarkt bestehen?

Die Hauptangst der Industrie gilt Billiganbietern aus China. Chinesische Unternehmen produzieren günstiger und stellen somit eine starke Konkurrenz für deutsche Firmen dar. Letztere könnten, um ihre Kosten zu senken und wettbewerbsfähig zu bleiben, ihre Produktion ins Ausland verlagern. Damit jedoch drohte der Verlust vieler Arbeitsplätze in der Bundesrepublik. Die „Kürzungen in dieser Größenordnung [...]“ hält Günther Cramer, Präsident des Bundesverbandes Solarwirtschaft, „in einer Phase harten internationalen Wettbewerbs um

einen der größten Zukunftsmärkte“ deshalb für „industriepolitisch verantwortungslos“ (Süddeutsche Zeitung, 24. April 2010, S. 25).

Jürgen Heraeus, China-Beauftragter der Deutschen Wirtschaft und zugleich Aufsichtsratsvorsitzender der Heraeus Holding GmbH, allerdings sieht die Ursache für die wachsenden Marktvorteile der chinesischen gegenüber deutschen Unternehmen nicht in der Kürzung der Förderprogramme, sondern schon in deren Einführung:

„Erst das deutsche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) hat die chinesischen Solar-Unternehmen zu einer ernsthaften Konkurrenz gemacht. Sie exportieren 70 Prozent der Produktion, die Hälfte davon kommt zu uns, weil der Solarstrom so stark gefördert wird.“

In Deutschland erhalten Solarstromproduzenten unabhängig von der Herkunft ihrer Anlage eine feste Einspeisevergütung, die weit oberhalb der herkömmlichen Strompreise liegt. Durch diese Subventionen, die alle Verbraucher über erhöhte Tarife mittragen, soll das EEG Anreize zum Ausbau der erneuerbaren Energien setzen. „Man sollte nicht mit dem Finger auf die Chinesen zeigen, weil sie so stark im Markt sind“, sagte Heraeus, „das haben wir uns selbst eingebrockt“. Seiner Ansicht nach hätte die Einspeisevergütung früher und stärker abgeschmolzen werden müssen, als es geschehen ist. „Sie war als Anschubfinanzierung gedacht, nicht als Dauerhilfe.“

Die deutschen Hersteller hätten sich auf die garantierte Nachfrage verlassen und ohne große Anstrengungen „jahrelang zwanzigprozentige Renditen“ erzielt. „Das hat sie träge gemacht. Die Innovationen haben gelitten und damit die Wettbewerbsfähigkeit. In diese Brezche sind die Chinesen gesprungen, was man ihnen nicht vorwerfen kann. Ihre Qualität ist exzellent.“ Nach neuen Zahlen der Beratungsgesellschaft PRTM ist der Anteil deutscher Hersteller am Gesamtumsatz mit Solarprodukten stark gefallen, seit 2006 von 53 auf 31 Prozent. In der gleichen Zeit hätten die Chinesen ihren Anteil von 21 auf 32 Prozent erhöht und die Deutschen überholt.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. Juli 2010, S. 10

Das Vertrauen auf die Subventionen des Staates könnte sich nun für die deutschen Unternehmen als verhängnisvoller Fehler erweisen. Auf Klagen der Solarbranche, die vor einem ruinösen Wettbewerb gewarnt hatte, reagierte die Bundesregierung mit der „Investitionsallianz Photovoltaik“. Diese Förderinitiative wird in den nächsten Jahren mit 100 Millionen Euro vom Staat unterstützt und soll den deutschen Unternehmen die Möglichkeit geben, sich durch verstärkte Investitionen in die Forschung auf dem Markt zu behaupten.

Mit der Innovationsallianz Photovoltaik will die Bundesregierung die durch die Novellierung des Erneuerbare Energien-Gesetzes und die damit vorgesehene beschleunigte Absenkung der Einspeisevergütungen erforderlichen Anpassungsprozesse begleiten und dazu beitragen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Photovoltaik-Industrie mittel- und langfristig zu sichern und auszubauen. Die Bundesregierung setzt dabei insbesondere auf eine stärkere vertikale Kooperation innerhalb der Prozessketten sowie von Ausrüstungs- und Systemtechnologieunternehmen mit den Anwendern in der Photovoltaik-Industrie. Die Ergebnisse der industriegeführten Forschungsprojekte sollen möglichst rasch zu neuen Verfahren und innovativen Produkten mit verbesserten Eigenschaften, zu einer Senkung der Herstellungskosten sowie zu Investitionen am Standort Deutschland führen. Deshalb bilden Vereinbarungen zur Umsetzung der Ergebnisse einen wichtigen weiteren Bestandteil der Innovationsallianz.

Bundesministerium für Bildung und Forschung, 21. Juli 2010, <http://www.bmbf.de/foerderungen/15121.php>

Perspektiven für die deutsche Solarindustrie

Angesichts der sich momentan verändernden Rahmenbedingungen für die Solarbranche sind deren Zukunftsperspektiven schwer auszumachen.

Der Energieexperte Manuel Frondel vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung in Essen rechnet mit einer „natürlichen Auslese“.

Was bedeuten Röttgens Pläne für die deutsche Solarbranche?

Es wird endlich das passieren, was seit Jahren fällig ist – eine Konsolidierung des Marktes. Bis jetzt wurden auch ineffiziente Unternehmen gefördert, die werden jetzt vom Markt verschwinden, andere werden aufgekauft. Jeder junge Markt braucht diesen Bereinigungsprozess.

Dabei sind deutsche Solarunternehmen, die Zellen und Module herstellen, durch die billige Konkurrenz aus Asien ohnehin schon unter Druck.

Richtig, es würde schon alleine dadurch zu einem Unternehmenssterben kommen, jetzt geht es eben schneller.

Die Solarwirtschaft argumentiert mit Arbeitsplätzen, die in Deutschland geschaffen wurden und jetzt verloren gehen könnten.

Nach unserer Einschätzung ist der Arbeitsplatzeffekt durch diese Art der Förderung in Wirklichkeit negativ. Ja, in der Solarbranche sind Arbeitsplätze entstanden. Aber wenn die Verbraucher wegen der hohen Einspeisevergütung höhere Strompreise bezahlen müssen, steht ihnen weniger Geld für Ausgaben in anderen Bereichen zur Verfügung. Dort gehen dann Arbeitsplätze verloren. Und das sind mehr an der Zahl, als die neuen Stellen in der Solarbranche.

Das ist aber eine Schätzung, die schwer zu beziffern ist. Dafür kann die Solarbranche gut 60 000 Beschäftigte vorweisen.

Diese Arbeitsplätze sind eindeutig zu teuer erkaufte. Sie müssen bedenken, dass auch viele asiatische Hersteller ihre Anlagen hier verkaufen. In Wirklichkeit schaffen deutsche Stromkunden mit ihrem Geld neue Stellen in Fernost.

Was bedeutet die gekürzte Förderung für die Nachfrage nach neuen Solaranlagen in Deutschland?

Bis jetzt ist es ja für die Branche einfach zu gut gelaufen, die Nachfrage ist geradezu explodiert. Der Zubau im Jahr 2009 hat sich gegenüber dem Vorjahr etwa verdoppelt. Dieser Nachfrageboom setzt sich im ersten Quartal 2010 fort. Ab April dürfte es dann dank der Förderkürzung etwas ruhiger zugehen.

Das werden wahrscheinlich nicht alle Unternehmen überleben. Wer hat denn die besten Chancen?

Unter den Modulherstellern werden es zwei bis drei große sicher schaffen, darunter die Bonner Solarworld und vielleicht Q-Cells aus Thalheim bei Bitterfeld. Übrigens: Diejenigen Unternehmen, die fertige Anlagen auf die Dächer montieren, haben wenig zu befürchten

Wirtschaftswoche, 20. Januar, 2010, <http://tinyurl.com/36src46>

Optimistischer blickt der Chef des größten europäischen Solarforschungszentrums ISE in Freiburg, Eicke Weber, in die Zukunft. Er erkennt durch den Abbau der Subventionen eine große Chance für den Industriezweig und sieht in der Solarbranche immer noch großes Wachstumspotential.

Herr Professor Weber, nach über 20 Jahren Forschung an Kaliforniens Eliteuni Berkeley haben Sie die Bucht von San Francisco gegen Freiburg getauscht. Seit wann wechseln Spitzenforscher aus den USA zurück nach Deutschland?

Das war lange tatsächlich undenkbar. Für mich war entscheidend, dass Deutschland heute weltweit führend in der Photovoltaikforschung ist. Lange waren die Amerikaner vorn. Aber in den vergangenen fünf bis zehn Jahren hat sich der Wind gedreht. Deutschland ist auch in der Industrie Vorreiter. Der Photovoltaikmarkt ist hier heute zehnmal größer als in den USA.

Viele Firmenchefs warnen wegen drastischer Einschnitte bei der Solarförderung vor einer Pleitewelle in Deutschland. Ist der Vorsprung in Gefahr?

Nein, ich halte die Angst für übertrieben. Klar, der Wettbewerb wird härter, chinesische Konkurrenz wird im Billigsegment stärker. Aber Druck ist wichtig, um die Branche weiterzuentwickeln. Manch einer in Politik und Wirtschaft glaubt, mit dem heutigen Bestand an Solaranlagen auf den Dächern und den ersten Windparks wäre schon eine neue Ära erreicht. Dabei kommen die großen Veränderungen erst noch. Der bevorstehende Wandel wird noch immer gravierend unterschätzt.

Was erwarten Sie?

Die Solarbranche, wie wir sie heute in Deutschland und der Welt erleben, ist nur ein Baby im Vergleich zu dem, was wir in den kommenden zehn oder 20 Jahren sehen werden. Der Weltmarkt für erneuerbare Energien wird sich in zehn Jahren auf 300 Milliarden Dollar und mehr verzehnfachen. Der Solarmarkt wird in den nächsten Jahrzehnten sogar um das bis zu 50-Fache wachsen. Denn Länder überall auf der Welt stehen vor dem fundamentalen Umbau ihrer Energieversorgung – auch Deutschland. Der Beginn ist nur eine Frage der Zeit. Fossile Ressourcen werden teurer oder verschwinden ganz, und die Folgen des Klimawandels werden immer bedrohlicher.

Sie sagen große Ziele voraus. Noch liegt der Anteil der Solarenergie am Stromverbrauch in Deutschland bei zwei Prozent. Ein paar Solarzellen mehr werden den Klimawandel nicht stoppen.

Künftige Anlagen werden in der Lage sein, viel mehr zu leisten. Die Photovoltaik ist die Energiequelle mit der steilsten Lernkurve. Sie wird sich so schnell verändern wie keine andere. Die Leistungsfähigkeit der Anlagen wird in den nächsten Jahren neue Schallmauern durchbrechen. Vor allem ein Effekt ist in der Lage, die Energiebranche rasch zu verändern: Solarstrom wird bald billiger als der aus Kohle-, Gas- oder Atomkraftwerken. Spätestens 2030 werden Solaranlagen und -kraftwerke den Preis für alle anderen Stromarten unterbieten – auch ohne Förderung.

Süddeutsche Zeitung, 10. August 2010, S. 26

Doch ob der Solarstrom schon in naher Zukunft billiger sein wird, ist umstritten. Zwei Monate vor dem Weltklimagipfel der Vereinten Nationen haben sich knapp 6000 Teilnehmer auf der Weltenergiekonferenz getroffen, um über die Probleme und Lösungsansätze im Energiebereich zu diskutieren. Vor allem die Bedeutung der fossilen Energieträger wurde hierbei betont:

„Wie meistern wir die Herausforderung, allen ungehinderten Zugang zu billiger Energie zu verschaffen?“ fragte Khalid Al-Falih, Vorstandschef des größten Ölkonzerns der Welt, Saudi-Aramco: „Die kurze Antwort ist, dass die Welt über die nächsten Jahrzehnte auf traditionelle fossile Energiequellen angewiesen bleibt.“

Welt, 15. September 2010, <http://tinyurl.com/36gaeyn>

Diskussion währt fort

Nach einer dynamischen Aufbauphase steht die Solarindustrie nun vor einem wichtigen Anpassungsprozess. Durch die von der Bundesregierung ins Leben gerufene Innovationsallianz Photovoltaik soll verstärkt in die Forschung investiert werden, um die starke deutsche Weltmarktposition zu behaupten.

Ob die Veränderungen in der Solarförderung den für Regierung und Industrie erhofften Effekt mit sich bringen werden, ist noch offen. Die Diskussionen um die Notwendigkeit der Solarförderung werden indessen andauern. Denn solange die Solarindustrie nicht auf eigenen Beinen stehen kann, wird es diese Debatte auch in Zukunft geben.

Abgeordnetenfreiheit bei politischer Betätigung

Darf der Verfassungsschutz Abgeordnete beobachten?

Heiner Adamski



Heiner Adamski

Wie frei müssen Abgeordnete sein dürfen? Ist es mit dem Gedanken der Volksherrschaft (der Demokratie) vereinbar, wenn vom Volk frei gewählte Abgeordnete (Volksvertreter) von staatlichen Institutionen unter offene oder geheime Beobachtung gestellt und Akten über ihre politische Arbeit angelegt und Regierungstellen überlassen werden? Eine solche Beobachtung kann als unvereinbar mit dem Prinzip der Freiheit als wesentlichem Element der Demokratie beurteilt werden. Die Beobachtung kann ja schnell zu einer undurchsichtigen Kontrolle mit einem gewissen Einschüchterungspotential im Machtgefüge eines Staates werden und in Parlamenten und an anderen Orten die Freiheit der Auseinandersetzungen über „richtige Politik“ und eine „gute und gerechte Ordnung der Gesellschaft“ beeinträchtigen. Die durch Beobachtung gewonnenen Erkenntnisse können sogar von einer Regierung und den sie tragenden politischen Kräften gegen Abgeordnete in der Opposition oder den eigenen Reihen denunziatorisch und ausgrenzend verwendet werden. Abgeordnete und ihnen verbundene politische Gruppen mit mehr oder weniger großer Distanz zur Mitte eines politischen Spektrums können aufgrund undurchsichtiger Beobachtungen in den Medien und besonders in Wahlkämpfen zu Recht oder zu Unrecht als Systemveränderer oder gar als Staatsfeinde bezeichnet und dem „Wahlvolk“ als suspekt vorgeführt werden. Es muss aber auch gesehen werden, dass Abgeordnete und Regierungen nicht selbstverständlich oder automatisch Verteidiger von Demokratie und Freiheit sind. Es ist nicht auszuschließen, dass Feinde der Demokratie und Freiheit über freie Wahlen Abgeordnetenmandate gewinnen und im Verbund mit antidemokratischen Kräften zu einer Gefahr für die Demokratie werden. Eine Beobachtung kann dann gerechtfertigt und sogar notwendig sein. Aber wer bestimmt denn, was Demokratie und was Freiheit ist und wie weit Demokratie und Freiheit konkret und damit real erlebbar in die Gesellschaft, die Wirtschaft und die Politik reichen? Wer trifft aufgrund welcher Rechtsgrundlagen und anhand welcher Kriterien eine Entscheidung über die Beobachtung oder auch die Nichtbeobachtung von Abgeordneten?

Über diese Probleme sind in jüngster Zeit im Zusammenhang der Beobachtung von Abgeordneten der Partei DIE LINKE durch das Bundesamt und Lan-

desbehörden für Verfassungsschutz politisch und rechtlich kontroverse Diskussionen geführt worden. Besondere Bedeutung hatten dabei gerichtliche Auseinandersetzungen des früheren stellvertretenden Vorsitzenden und religionspolitischen Sprechers der Linksfraktion im Deutschen Bundestag und gegenwärtigen Vorsitzenden der Linksfraktion (zweitgrößte Fraktion) im Thüringer Landtag. Der Abgeordnete Bodo Ramelow – dem persönlich nichts vorgeworfen und dem allgemein eine demokratische Gesinnung bescheinigt wird – hatte gegen seine Beobachtung durch den Verfassungsschutz vor einem Verwaltungsgericht geklagt und Erfolg. Die Bundesrepublik hat dann Berufung bei einem Oberverwaltungsgericht eingelegt. Auch hier war der Abgeordnete erfolgreich. In einem von der Bundesrepublik Deutschland angestrebten Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht hat er aber eine Niederlage erlitten. Nach dem Urteil dieses Gerichts darf er – auch wenn ihm persönlich keine antidemokratischen Einstellungen vorgeworfen werden können – wegen der Mitgliedschaft in einer nach Meinung mancher Politiker und Bürger nicht ganz zweifelsfrei demokratisch wirkenden Partei unter Beobachtung gestellt werden. Besondere Bedeutung hat ferner, dass nach diesem Urteil alle Spitzenfunktionäre der Partei DIE LINKE von Verfassungsschutzämtern „offen beobachtet“ werden dürfen.

Wegen dieses Urteils wird es zu weiteren politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen vor dem Bundesverfassungsgericht und evtl. vor dem Europäischen Gerichtshof in Straßburg kommen. Es ist zu erwarten, dass die rechtlichen Klärungen für die Demokratie und die politische Kultur in der Bundesrepublik Deutschland einige Bedeutung bekommen und dass die Debatten heftig werden. Einen Vorgeschmack geben schon diese Erklärungen: Ein früherer sozialdemokratischer Ministerpräsident, Bundesminister der Finanzen, Vorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Kanzlerkandidat der SPD, Oskar Lafontaine, der – so der CDU-Politiker Heiner Geißler – zu den besten Köpfen der SPD gehörte, hat als nun führender Vertreter der Partei DIE LINKE die Beobachtung scharf attackiert. Er kritisierte eine Verselbständigung des Verfassungsschutzes und sprach angesichts der verfassungsrechtlich gebotenen Sozialpflichtigkeit des Eigentums und der Politik der Bundesregierung von Verfassungsfeinden in der Regierung. Der Justitiar der Bundestagsfraktion der Partei DIE LINKE, der frühere Richter am Bundesgerichtshof Wolfgang Neskovic, hat die bundesverwaltungsgerichtlichen Argumentationen als Streit auf einer Kinderebene mit dem Ziel der Diffamierung der Linken beurteilt. Andere werten das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ganz anders. Beispielsweise sprach der Staatsrechtler und frühere Bundesminister der Verteidigung sowie Justizsenator in Berlin, Rupert Scholz, von einer logischen Entscheidung. Scholz erwartet auch eine Bestätigung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts durch das Bundesverfassungsgericht.

I. Demokratie und Verfassungsschutz in Deutschland

Art. 21 GG und Grundgesetzartikel 10, 11, 18, 73, 87a und 91 enthalten einen für die Demokratie in Deutschland zentraler Begriff. Es wird dort von der frei-

heitlichen demokratischen Grundordnung gesprochen. Dieser Begriff bezeichnet die Prinzipien der politischen Ordnungs- und Wertvorstellungen der liberalen und rechtsstaatlichen Demokratie in Deutschland. Das Bundesverfassungsgericht hat ihn 1952 in einem Urteil zum Verbot der rechten Sozialistischen Reichspartei (SRP) (dem ersten Verbot vor dem KPD-Verbot 1956) so präzisiert: „Freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Art. 21 II GG ist eine Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“

Die grundsätzliche Anerkennung dieser freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist Bedingung für die Beteiligung am politischen Leben. Hier ist auch die „Nahtstelle“ für den Verfassungsschutz und die mögliche Beobachtung von Abgeordneten: Zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hat der Verfassungsschutz den Auftrag, Informationen über verfassungswidrige Aktivitäten zu sammeln und auszuwerten. Rechtsgrundlage ist das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG). In § 1 dieses Gesetzes heißt es: „Der Verfassungsschutz dient dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder. Der Bund und die Länder sind verpflichtet, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten. Die Zusammenarbeit besteht auch in gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung.“ In § 3 BVerfSchG wird u.a. in Abs. 1 Nr. 1 als eine Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder „die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über 1. Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben ...“ aufgeführt. In § 4 BVerfSchG wird sodann in Abs. 1 Satz 1 lit. c gesagt: „Im Sinne dieses Gesetzes sind ... c) Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung solche politisch bestimmten, ziel- und zweckgerichteten Verhaltensweisen in einem oder für einen Personenzusammenschluss, der darauf gerichtet ist, einen der in Absatz 2 genannten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen.“ Außerdem bestimmt § 4 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG: „Voraussetzung für die Sammlung und Auswertung von Informationen im Sinne des § 3 Abs. 1 ist das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte.“ Und § 4 Abs. 2 BVerfSchG – auf den in Absatz 1 (siehe oben) verwiesen wird – enthält die Prä-

zisierung des Begriffes freiheitliche demokratische Grundordnung aus dem SRP-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Es heißt dort: „Zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne dieses Gesetzes zählen: a) das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen, b) die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht, c) das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition, d) die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung, e) die Unabhängigkeit der Gerichte, f) der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft und g) die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte.“ Die Punkte a bis f sind übrigens identisch mit den Bestimmungen in § 92 Abs. 2 des Strafgesetzbuches.

II. Die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts

Das Verwaltungsgericht Köln hatte 2008 in einem Verfahren des Bundestagsabgeordneten Ramelow (DIE LINKE) gegen das Bundesamt für Verfassungsschutz in Köln entschieden, dass die Beobachtung des Abgeordneten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz seit 1999 – zunächst als Mitglied des Thüringer Landtags und danach des Deutschen Bundestags – rechtswidrig ist. Es stellte fest, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Beobachtung einschließlich des von der Behörde ausdrücklich vorbehaltenen Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel unter Berücksichtigung seines Status als Abgeordneter, seiner Parteifunktionen und seiner konkreten politischen Betätigung nicht vorlägen. Das Gericht hat nicht entschieden, ob Abgeordnete schon wegen ihres Abgeordnetenstatus grundsätzlich nicht vom Verfassungsschutz beobachtet werden dürfen und ob die frühere „Linkspartei.PDS“ bzw. „DIE LINKE“ als solche beobachtet werden darf. (Az.: 20 K 3077/06)

Die Bundesregierung hat gegen dieses Urteil Berufung eingelegt – und verloren. 2009 entschied das Oberverwaltungsgericht Münster: Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf den Bundestagsabgeordneten Ramelow nicht mehr beobachten. Das Gericht führte in der mündlichen Urteilsbegründung aus: Es lägen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass die Partei DIE LINKE Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verfolge. Die Kommunistische Plattform, das Marxistische Forum und die Linksjugend [‘solid] seien auch nach der Verschmelzung der Linkspartei.PDS mit der WASG bedeutsame Personenzusammenschlüsse innerhalb der Partei DIE LINKE. Es gebe Hinweise, dass diese Personenzusammenschlüsse weiterhin die Diktatur des Proletariats im klassisch marxistisch-leninistischen Sinne anstrebten und damit zentrale Werte des Grundgesetzes wie die Menschenrechte, das Recht auf allgemeine und gleiche Wahlen, das Recht zur parlamentarischen Opposition

sowie die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung außer Kraft setzen wollten. Diese Zusammenschlüsse seien auch weiterhin aktiv, ihre Ziele innerhalb und außerhalb der Partei durchzusetzen. Außerdem gebe es aus der Mitte der Partei sowie von führenden Parteimitgliedern Erklärungen zur DDR und zu Kuba, die ebenso Anhaltspunkte für eine mangelnde Verfassungstreue der Partei DIE LINKE lieferten wie die Zusammenarbeit der Partei mit linksextremistischen Organisationen (im Inland etwa mit der DKP). Ein so begründeter Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen lasse es gleichwohl nicht zu, Ramelow in die Beobachtung durch den Verfassungsschutz einzubeziehen. Er sei zwar Spitzenfunktionär der Partei DIE LINKE und habe bereits in der PDS und in der Linkspartei.PDS herausgehobene Funktionen wahrgenommen. Das freie Mandat des Abgeordneten stehe aber in seinem Einzelfall der Beobachtung entgegen. (Az.: 16 A 845/08)

III. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG 6 C 22.09 vom 21. Juni 2010)

Gegen das OVG-Urteil hat die Bundesrepublik ein Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht angestrengt. Die Rechtsvertretung des Abgeordneten Ramelow hatte dazu in einem 38-seitigen Schriftsatz dargelegt, dass die Revision unbegründet ist. Dazu wurde u.a. ausgeführt: „Dies liegt vor allem daran, dass dem Berufungsurteil zwar im Ergebnis, nicht aber in der Begründung gefolgt werden kann, weil das Berufungsgericht zu Unrecht davon ausgegangen ist, dass die Partei DIE LINKE zulässigerweise vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachtet werden darf. Ist bereits die Beobachtungstätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz gegenüber der Partei DIE LINKE unzulässig, was im Folgenden dargelegt wird, kommt es auf die Angriffe der Revision gegen das Berufungsurteil nicht mehr an. Denn da die Beobachtungstätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz gegenüber dem Kläger ausschließlich damit begründet wird, dass dieser Mitglied der Partei DIE LINKE (und Spitzenfunktionär) ist, spielt die Mitgliedschaft und Funktion des Klägers in der Partei DIE LINKE dann keine Rolle, wenn schon die Beobachtungstätigkeit gegenüber der Partei DIE LINKE unzulässig ist. Insoweit fehlt es an den Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 3 Abs. 1 Nr. 1, 4 Abs. 1 S. 1 c, Abs. 2, 8 Abs. 1 BVerfSchG. Eine Beobachtungstätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz gegenüber der Partei DIE LINKE ist rechtswidrig, weil es sich bei dieser um keinen Personenzusammenschluss handelt, der darauf gerichtet ist, einen der in § 4 Abs. 2 BVerfSchG aufgeführten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen. § 4 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG verlangt für die Rechtmäßigkeit einer Beobachtungstätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz lediglich das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte, wobei der Gesetzgeber die Frage offen gelassen hat, worauf sich diese beziehen sollen. Nur aus dem Zusammenhang des Gesetzes kann geschlossen werden, dass Bezugsobjekt der tatsächlichen Anhaltspunkte Bestrebungen sind, die sich gegen den die freiheitliche demokratische Grundordnung richten. Ob diese gesetzlichen Eingriffsvoraussetzun-

gen vorliegen, ist eine Rechtsfrage, deren Beantwortung nicht im Belieben des Bundesamtes für Verfassungsschutz liegt. Vielmehr müssen die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen für die Zulässigkeit eines Beobachtungseingriffs vollständig und objektiv vorliegen, wenn die Beobachtungstätigkeit rechtmäßig sein soll. Hinzukommt, was das Bundesverwaltungsgericht sowohl bei seiner Rechtsprechung zur Verfassungstreuepflicht von Beamten als auch in beamtenrechtlichen Disziplinarverfahren betont hat, nämlich: „Die Annahme, dass eine Partei mit der Verfassungsordnung unvereinbare Ziele verfolgt, erfordert nicht mehr, aber auch nicht weniger als die Feststellung, dass und welche der eingangs dargestellten tragenden Prinzipien der Verfassungsordnung beeinträchtigt, beseitigt und gegebenenfalls durch ihnen widersprechende ersetzt werden sollen. Mit der Verfassungsordnung unvereinbare Ziele in diesem Sinne sind beispielsweise die Anwendung des Mittels der Gewalt zum Umsturz der verfassungsmäßigen Ordnung oder die Diktatur des Proletariats (BVerfGE 39, 334 [360]), ebenso etwa eine Wiederherstellung des nationalsozialistischen Unrechtsregimes, das gleichfalls sämtliche genannten Prinzipien missachtet hat, oder sonstige Formen einer Diktatur, gleichgültig ob sie links- oder rechtsextrem geprägt sind. Dagegen sind Ideen, Ideologien, Weltanschauungen, Überzeugungen und politische Denkweisen noch keine politischen Ziele, unterliegen daher nicht der Bewertung als mit der Verfassungsordnung vereinbar oder unvereinbar. Erst die daraus möglicherweise hergeleiteten, konkreten politischen Ziele können Gegenstand einer solchen Bewertung sein. (BVerwGE 61, 194, 197; 114, 258, 265). Erforderlich ist daher die Feststellung, dass die Partei DIE LINKE bestimmte Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch bestimmtes politisches Handeln beseitigen oder außer Geltung setzen will.“

Das Bundesverwaltungsgericht hat nun – anders als das Verwaltungs- und das Oberverwaltungsgericht – die Rechtmäßigkeit der Beobachtung des Abgeordneten festgestellt. Es hat entschieden, dass über Ramelow ein Dossier aus öffentlich zugänglichen Daten über ihn verfasst werden darf. Zugleich haben die Richter genehmigt, dass auch alle anderen Linken-Spitzenpolitiker beobachtet werden können. Nach Ansicht des Gerichts kann die Linkspartei nur effizient überwacht werden, wenn auch die Spitzenfunktionäre mit einbezogen würden. Der Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Funktionäre wiege nicht sehr schwer, weil die Verfassungsschützer nur das öffentliche Verhalten erfassen – und nicht den persönlichen Bereich ausspähen. Zudem habe sich der Verfassungsschutz auf die unterste Ebene der Beobachtung begeben und bespitzele Ramelow nicht mit geheimen Methoden – etwa mit V-Männern, Observationen und „Wanzen“. In den Leitsätzen der Entscheidung heißt es:

1. Die Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG verlangt für das Tätigwerden des Bundesamts für Verfassungsschutz keine Gewissheit darüber, dass Bestrebungen vorliegen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, sondern lediglich tatsächliche Anhaltspunkte für entsprechende Bestrebungen.
2. Anhaltspunkte für Bestrebungen einer Partei, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, sind nicht nur dann gegeben,

- wenn die Partei in ihrer Gesamtheit solche Bestrebungen entfaltet; die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c BVerfSchG sind auch dann erfüllt, wenn solche Bestrebungen nur von einzelnen Gruppierungen innerhalb der Partei ausgehen.
3. Das Tatbestandsmerkmal einer „politisch bestimmten, ziel- und zweckgerichteten Verhaltensweise“ im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c BVerfSchG erfordert über das bloße Vorhandensein bestimmter Bestrebungen hinaus ein aktives, nicht jedoch notwendig kämpferisch-aggressives Vorgehen zu deren Realisierung.
 4. Die Zulässigkeit der Erhebung von Informationen mit den Mitteln der offenen Informationsbeschaffung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz über eine Person, die Mitglied eines Personenzusammenschlusses im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c BVerfSchG ist, hängt nicht von ihren individuellen und subjektiven Beiträgen oder ihrer intentionalen Beteiligung an Handlungen zur Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ab. § 4 Abs. 1 Satz 1 Buchst. c BVerfSchG verlangt keine Voraussetzungen, die über die Mitgliedschaft in dem Personenzusammenschluss hinausgehen.

IV. Reaktionen auf das Urteil

Politiker der CDU, der CSU und der FDP haben das Urteil begrüßt. Vertreter von SPD und Grünen waren verwundert – und Vertreter der Partei DIE LINKE waren empört.

Der Abgeordnete und Vorsitzende des Innenausschusses des Bundestags, Wolfgang Bosbach (CDU), nannte das Urteil „überzeugend“. Teile der Partei DIE LINKE hielten nicht den notwendigen Abstand zu verfassungsfeindlichen Bestrebungen. Das gäbe dem Verfassungsschutz Anlass zur Beobachtung. Er verwies darauf, dass es nicht entscheidend sei, ob eine Partei in ein Parlament gewählt werde, sondern dass es ausschließlich darum gehe, ob es verfassungsfeindliche Aktivitäten gebe. Es ginge nicht allein um die Person Ramelow, sondern darum, dass er „ein führender Repräsentant der Linkspartei ist und dass es jedenfalls in Teilen der Linkspartei verfassungsfeindliche Ziele oder Bestrebungen gibt.“ Der CDU-Politiker und Staatsrechtler Scholz sieht das Urteil ganz auf der Linie der bisherigen Rechtsprechung. Der Verfassungsschutz habe den gesetzlichen Auftrag, verfassungsfeindliche Bestrebungen zu beobachten. Ramelow als führender Funktionär der Linken trage mit dafür Verantwortung, dass sich die gesamte Partei auf dem Boden des Grundgesetzes bewege. Einem Gang in die nächste Instanz – also einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – räumte Scholz keine Chancen ein. CSU-Innenpolitiker Mayer sagte, in der Linkspartei seien zu viele Alt- und Neokommunisten verwurzelt, um die SED-Nachfolgepartei unbeobachtet zu lassen. FDP-Innenexperte Wolff hielt Zweifel an der Verfassungstreue der Linken für berechtigt. Politiker der Linken würden regelmäßig die DDR verharmlosen und das Unterdrückungsregime schönreden. Der Thüringer FDP-Fraktionschef Barth sieht Teile der Linkspartei

als erklärte Gegner der Verfassung. Deshalb sei es angemessen und legitim, ihr Treiben zu dokumentieren. Der frühere Bundesgeschäftsführer der SPD und derzeitige sozialdemokratische Wirtschaftsminister in Thüringen Machnig sprach hingegen von einem „absurden Urteil“. Ramelow sei ein integrierter Politiker und Demokrat. Er kenne ihn als einen „streitbaren Politiker, der für seine Überzeugungen eintritt“. Das sei das Wesen der Demokratie. Die Linkspartei ist für Machnig eine politische Realität und eine verfassungskonforme, demokratische Partei. Offensichtlich habe der Verfassungsschutz nicht genug zu tun und setzte seinen Kampf gegen Windmühlenflügel daher fort. Der Thüringer CDU-Generalsekretär Voigt hingegen sieht das Urteil als Sieg für die wehrhafte Demokratie. Angesichts der Äußerungen von Machnig erklärte er, von einem Minister erwarte er mehr Respekt vor der Justiz. Der Parlamentarische Geschäftsführer der Grünen-Bundestagfraktion Beck sieht in einer abwegigen Programmatik keine Rechtfertigung für eine Beobachtung. Notwendig seien dafür konkrete Hinweise auf Gewaltdelikte oder die Unterstützung terroristischer Organisationen. Der Vorsitzende der Partei DIE LINKE wertete das Urteil als Freibrief für den Verfassungsschutz. Es stelle alle Abgeordneten der Linkspartei unter Generalverdacht. Er lehnte es ab, linksextreme Gruppierungen wie die Kommunistische Plattform oder das Marxistische Forum auszuschließen. Die Linke lasse sich nicht vorschreiben, wer bei uns Strömungen bilden darf und wer nicht. Bartsch – der stellvertretende Fraktionsvorsitzende im Bundestag – erklärte, er habe es nicht für möglich gehalten, dass gerichtlich festgestellt wird, dass der Geheimdienst sich zum willfähigen Arm parteipolitischer Interessen machen kann. Wagenknecht – stellvertretende Vorsitzende – sprach von einem Versuch, die Linke zu einer unnormalen Partei abzustempeln, damit die Leute Angst haben, sich ihr anzuschließen. Seit ihrer Wahl in die Parteiführung lässt sie übrigens ihre Mitgliedschaft in der Kommunistischen Plattform ruhen. Ramelow selbst spricht von einem „skandalösen Verfahren“. Er sagte, er sei weder Mitglied der Kommunistischen Plattform noch des Marxistischen Forums und dazu auch nie befragt worden. Der Justiziar der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag – der ehemalige Bundesrichter Neskovic – erklärte am Tage der Verhandlung des Falles Ramelow vor dem Bundesverwaltungsgericht in einer Presseerklärung: „Die Auseinandersetzung mit dem Bundesverfassungsschutz bewegt sich juristisch auf Kindergartenniveau. Ich hoffe, dass das Bundesverwaltungsgericht die Beobachtung der Linkspartei endgültig einstellt. Sie ist gesetzes- und verfassungswidrig. Die Beobachtung ist rein politisch motiviert. Sie dient dazu, DIE LINKE in der politischen Auseinandersetzung zu diffamieren, um ihr so im Parteienwettbewerb politische Nachteile zu bereiten. Es ist offensichtlich, dass der Verfassungsschutz ohne Not viel Aufwand für die Überwachung der Linkspartei betreibt. Das bindet Ressourcen, die auf anderen Feldern deutlich besser genutzt werden könnten. Daran erkennt man, wie ideologisiert der Geheimdienst immer noch ist. Der Geist des Kalten Krieges ist dort auch zwanzig Jahre nach dem Mauerfall noch nicht ausgezogen. Wenn das Bundesverwaltungsgericht nicht bereit ist, einen Schlussstrich zu ziehen, muss das Bundesverwaltungsgericht ein Machtwort sprechen.“ In einer Presseerklärung nach dem Urteil teilte er mit: „Das Bundesverwaltungsgericht argumentiert nicht überzeugend, sondern reduziert sich auf Rechtsbehauptungen. Die Richter

wiederholen lediglich die auf juristischem Kindergartenniveau angesiedelten Argumente des Verfassungsschutzes. Insgesamt atmet diese Entscheidung den Geist einer seit Weimar traditionellen Feindseligkeit der Justiz gegen linke Politik. Jedenfalls können sich SPD und CDU zu ihrer Personalpolitik im Richterwahlausschuss gratulieren. Aufgabe des Verfassungsschutzes ist es, vor einem Umsturz – insbesondere einem gewaltsamen – zu schützen. Es gehört nicht zu seinen Aufgaben, dafür zu sorgen, dass einer Partei im politischen Wettstreit Nachteile durch eine politische Stigmatisierung entstehen. Indem das Bundesverwaltungsgericht nur eine offene Beobachtung aus allgemein zugänglichen Quellen für verhältnismäßig hält, räumt es ein, dass von der LINKEN kein Gefährdungspotential ausgeht. Mit einer Beobachtungstätigkeit, die sich in einer bloßen Archivierung öffentlicher Erklärungen erschöpft, wird eine Verfassung ganz offenkundig nicht vor ihrer (gewaltsamen) Beseitigung geschützt. Damit bleibt als einziger Zweck der Beobachtung die politische Denunziation der LINKEN. Es ist nicht vorstellbar, dass das Bundesverfassungsgericht einer solchen politischen Strategie den verfassungsrechtlichen Segen geben wird.“

In den Reaktionen der Parteien wurde ein Punkt kaum angesprochen: Die Kritik am Wirtschaftssystem und Überlegungen zu einer anderen als der gegenwärtigen globalen Kapitalismuspraxis mit ihren Bedrohungen der Demokratie. In der Partei DIE LINKE – aber nicht nur dort – gibt es solche Kritik. In Teilen des konservativen und liberalen Lagers wird so getan, als hätte diese Kapitalismuskritik den „Geruch“ von Verfassungswidrigkeit. Das Grundgesetz verbietet solche Kritik und auch das Nachdenken über Alternativen aber nicht; es lässt andere Vorstellungen zu, und zwar auch dann, wenn sie unrealistisch oder sogar gefährlich naiv sind. Jedenfalls ist die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes nicht die Grundordnung einer von vielen als Raubtierkapitalismus kritisierten Praxis (z.B. gehören Helmut Schmidt und Heiner Geißler zu solchen Kritikern). Die Zulässigkeit der Kapitalismuskritik wurde in Medienkommentaren herausgestellt – und es wurde kritisiert, dass die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes dem Verfassungsschutz und dem Bundesverwaltungsgericht offenbar nicht ganz klar ist.

V. Verfassungsbeschwerde

Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wurde mittlerweile beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde erhoben. Der em. Staatsrechtler Prof. Schneider (Hannover) – ehem. Mitglied mehrerer Staats- bzw. Verfassungsgerichtshöfe der Länder sowie Träger der Sächsischen Verfassungsmedaille – und der bisherige Rechtsvertreter Hauck-Scholz (Marburg) haben sie auf 49 Seiten begründet. Sie „beantragen festzustellen:

1. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ... verletzt den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten aus Artikel 2 Abs. 1 des Grundgesetzes in Verb. mit dem Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG) und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 GG), aus Artikel 2 Absatz 1 in Verb. mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes sowie aus

Artikel 38 Absatz 1 des Grundgesetzes und wird aufgehoben. Die Sache wird an das Bundesverwaltungsgericht zur erneuten Entscheidung zurückverwiesen.

2. Die Bundesrepublik Deutschland hat dem Beschwerdeführer die ihm im Verfassungsbeschwerdeverfahren entstandenen notwendigen Auslagen zu ersetzen.“

Hinweis auf Dokumente

Für eine vertiefende Beschäftigung ist das Studium folgender (teilweise sehr umfangreicher) Dokumente zu empfehlen:

1. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Verbot der rechtsextremistischen Sozialistischen Reichspartei (SRP) mit der Definition des Grundgesetz-Begriffes „freiheitliche demokratische Grundordnung“ <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv002001.html>
2. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Verbot der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) mit einer vorzüglichen Darstellung der Lehren des Marxismus-Leninismus <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv005085.html>
3. Antrag an das Bundesverwaltungsgericht auf Zurückweisung der Revision in dem Verwaltungsstreitverfahren Ramelow gegen BRD (Dr. Peter Hauck-Scholz) http://www.bodo-ramelow.de/images/uploads/dokumente/Bundesverwaltungsgericht_Mai-2010.pdf
4. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur offenen Beobachtung eines Parlamentsabgeordneten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz <http://www.bverwg.de/pdf/989.pdf>
5. Juristische Entscheidungsanmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts: http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2010_5_385.pdf
6. Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Prof. em. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider und Dr. Peter Hauck-Scholz): http://www.bodo-ramelow.de/images/uploads/dokumente/Verfassungsbeschwerde_Ramelow2010.pdf
7. Dokumentation der Beobachtung mit einem Vorwort von Oskar Lafontaine: Wogawa, Stefan: Die Akte Ramelow. Ein Abgeordneter im Visier der Geheimdienste. rosalux.de/
8. Kleine Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE zur Überwachung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages sowie der Fraktion DIE LINKE durch den Verfassungsschutz: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/138/1613886.pdf>.
9. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Abgeordneten und der Fraktion DIE LINKE zur Überwachung von Mitgliedern des Deutschen Bundestages sowie der Fraktion DIE LINKE durch den Verfassungsschutz: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/139/1613990.pdf>

Schlagwörter: Antidemokratische Einstellungen, Verfassungsfeind, Freiheitlich demokratische Grundordnung, Bundesverfassungsgericht, DIE LINKE

Fachdidaktische Prinzipien als Kern der Fachdidaktik „Politik“

Sibylle Reinhardt



Sibylle Reinhardt

Zusammenfassung

Nach dem zweiten Weltkrieg sind unterschiedliche Leitbilder für den politisch bildenden Unterricht entwickelt worden (ein Beispiel ist die Konfliktorientierung). Diese fachdidaktischen Prinzipien integrieren Normatives, Fachliches und Alltägliches mit professionellem Berufswissen (im Beispiel ist das die Konfliktanalyse als Unterrichtsmethode). Die Prinzipien erlauben die Beobachtung von Kompetenzen und schützen vor Verirrungen.

1. Das Theorie-Praxis-Problem

Die Beziehungen zwischen der universitären Fachdidaktik und Lehrerinnen und Lehrern sind belastet: Lehrende in der Schule haben leicht den Eindruck, dass Fachdidaktiker unpraktische Reflexionen anstellen, die dem Praktiker wenig nützen, und Fachdidaktiker haben leicht den Eindruck, dass Praktiker am liebsten Rezepte erhalten wollen, die ihr tägliches Handeln unter Zeitdruck fördern. Es ist sicher so, dass Fachdidaktik leicht überhöht wird in eine „Postulate-Didaktik“, die – meist aus normativen oder wissenschaftlichen Gründen – den Praktikern zwar viel abverlangt, aber keine realistischen Wege aufzeigt. Es ist sicher auch so, dass Praktiker häufig Unterrichten als routiniertes Handwerk (was auch sein muss) betreiben und deshalb keine theoretisch angeleitete Interpretation von Situation und Handeln, also ein professionelles Verständnis ihres Berufs, verfolgen.

Die Verknüpfung theoretischer und praktischer Reflexionen kann über die Angabe fachdidaktischer Prinzipien erfolgen (z.B.: Konfliktorientierung, Politisch-Moralische Urteilsbildung). Diese Prinzipien (vgl. Reinhardt 2005, s. Anhang) entwerfen von der Angabe normativer Vorstellungen über den Hinweis auf fachwissenschaftliche Erkenntnisse und mit Blick auf alltägliche Vorstellungen von Lernenden schließlich das Berufswissen, nämlich die Angabe von Lernwegen (Methoden, z.B.: Planspiel). Die Prinzipien sind nicht deduziert worden in dem Sinne, dass aus einem normativen Grundsatz die weiteren Dimensionen entwickelt wurden, sondern sie formulieren einen in sich stimmigen

Zusammenhang von Reflexion und Erfahrung, der sich in der Didaktik- und der Berufsgeschichte nach dem zweiten Weltkrieg herauskristallisiert hat.

Fachdidaktische Prinzipien können vor Engführungen schützen, wenn überwunden geglaubte Lehrkonzepte vorgeschlagen werden (Teil 5). Anhand der politisch-moralischen Urteilsbildung wird die Arbeit mit einem fachdidaktischen Prinzip skizziert (Teil 4) und auf Kompetenzen (Teil 3) verwiesen. Die berufspraktische Ebene zeigt sich am klarsten in den Methoden, die den Anspruch erheben, Lernen und Lehren sinnhaft zu strukturieren (Teil 2).

2. Methoden als Berufswissen

Die allgemeine Didaktik hat – gestützt auf die lange Geschichte von Unterricht und theoretischen Überlegungen dazu – unterschiedliche Modelle von Abläufen im Unterricht gezeigt und diskutiert. Die einzelnen Schritte in dieser Abfolge werden auch als Phasen oder Stufen bezeichnet, so dass sie zusammen den Lernweg artikulieren.

„Stufen- und Phasenschemata modellieren den methodischen Gang des Unterrichts. Sie leisten durch die Variation und Akzentuierung der Unterrichtsschritte eine je spezifische Vermittlung der subjektiven Bedürfnisse und Lernvoraussetzungen der Schüler mit den objektiven Ansprüchen der gestellten Lernaufgabe und den Handlungsmöglichkeiten des Lehrers.“ (H. Meyer 1987:156)

Diese Verknüpfung unterschiedlicher Wissensformen bezeichnet zugleich die innere Dynamik der Methode. Sie geht im günstigen Falle über das hinaus, was Hilbert Meyer als Anspruch an Unterricht formuliert, „dass er für Lehrer und Schüler einen einsichtigen, nachvollziehbaren Aufbau erhält“ (a.a.O.). Eine dynamische Unterrichtsmethode treibt die Bearbeitung aus sich heraus weiter, indem die jeweils folgende Phase sich auch den Lernenden als schlüssige Fortsetzung aufdrängt. Diese Eigendynamik erzeugt einen sich selbst tragenden Unterricht (Analogie zum Konjunkturaufschwung), ohne dass der Lehrer ständig dirigieren und umsteuern muss. Beispiele hierfür können Planspiele und Fallstudien sein. Hilbert Meyer fasst die von ihm zitierten Schemata in einem einzigen abstrakten Schema zusammen: Einstiegsphase – Erarbeitungsphase – Schlussphase (a.a.O.: 191). Die erste Phase dient der Motivation, die zweite der Kompetenzentwicklung und die dritte der Ergebnissicherung. Diese Abstraktion ist höchst unbefriedigend, denn dieses Schema stimmt dann für alles und jedes, unbeschadet des Gegenstandes und der Lernenden.¹

Auf der Ebene der Fachdidaktik ist konkreteres und präziseres Arbeiten möglich. Die Transformation der normativen, wissenschaftlichen, alltäglichen und beruflichen Wissensformen zu einem Unterrichtsprozess kann in unterschiedlichen Dynamiken verlaufen – diese Dynamik muss eine Unterrichtsmethode in ihren Phasen ausweisen können. (Innerhalb der einzelnen Phasen können sehr unterschiedliche Interaktionen, Sozialformen und Medien genutzt werden.) Eine Fallstudie hat einen anderen Verlauf als eine Fallanalyse, und ein Planspiel ist keine Problemstudie. Die Phasen sollten deshalb die Art der Auseinandersetzung mit dem Gegenstand benennen (statt „Einstieg“ zum Beispiel

„Konfrontation“) und auch dadurch den Gang zur nächsten Phase plausibel erscheinen lassen bzw. diesen Fort-Schritt sogar provozieren. Wenn in einer Fallstudie in der ersten Phase Fragen zum Fall formuliert werden, ist die Fortsetzung der Klärung bzw. Beantwortung dieser Fragen nahe liegend. Wenn es gelingt, dass die Lernenden sich mit Hilfe einer Methode mit dem Gegenstand verwickeln, ist Motivation leichter gegeben, ohne dass aufgesetzte motivationale Anreize gesucht werden müssen.

Mit „Choreographien des Unterrichts“ versucht Fritz Oser diesen Zusammenhang zwischen Lehren und Lernen zu klären. Er unterscheidet zwischen Sichtstrukturen des Unterrichts und Basis-Modellen des Lernens und kann über die Metapher der Choreographie Brücken zwischen Lehren und Lernen bauen. Mit Sichtstrukturen werden die Angaben recht konkreter Abläufe im Unterricht bezeichnet (sie sind stark stoffgebunden und erinnern an viele Unterrichtsplanungen, die eine Reihung von Gegenstandselementen mit der Angabe von z.B. Interaktionen und Sozialformen und Medien sowie dem Zeitverbrauch darstellen), als Basis-Modelle werden die tief liegenden Strukturen der Verwicklung der Schüler mit einem Gegenstand bezeichnet (z.B. Basis-Modelle 1a+b: Lernen durch Erfahrung/Entdeckung, 2: Entwicklung als Ziel, 3: Problemlösen usw., vgl. Oser/Baeriswyl 2001, Oser/Sarasin 1995). Basis-Modelle kennzeichnen die Operationen, die die Lernenden ausführen, und ihre Reihenfolge.² Die hier vorgeschlagene Konzeption von „Methode“ hat dasselbe Ziel: Der Vorgang des Lernens soll über die Eigenart der Verwicklung der Lernenden mit dem Gegenstand (die innere Dynamik) beschrieben werden, und zugleich gibt die Methode die Lehrstrategie an, also die Inszenierung des Unterrichts.

3. Der Zusammenhang von Kompetenzen und Prinzipien

Früher wurden Qualifikationen und Lernziele formuliert, die dem Unterricht seine Richtung gaben, heute werden Kompetenzen formuliert, die das Ergebnis des Unterrichts angeben sollen (Umstellung von der Input-Seite auf die Output-Seite). Gemeinsam ist beiden Konzepten, dass es um die Bewältigung von Situationen bestimmter Art durch die handelnde Person geht, also um komplexe Fähigkeiten und Bereitschaften. Die Konzepte unterscheiden sich dadurch, dass Qualifikationen und Lernziele den Sinn des Unterrichts erfassen, während Kompetenzen auch operationalisierte Wege der Prüfung ihres Erreichens auf unterschiedlichen Stufen oder Niveaus ermöglichen müssen. Als domänenspezifische Kompetenzen des Demokratie-Lernens können gelten: Perspektiven-/Rollenübernahmefähigkeit, Konfliktfähigkeit, Sozialwissenschaftliches Analysieren, Politisch-moralische Urteilsfähigkeit, Partizipation/politische Handlungsfähigkeit (vgl. Reinhardt 2010a, Petrik 2010).³

Wir können fachdidaktische Prinzipien daraufhin befragen, in welcher Gewichtung welche der Kompetenzen in ihnen aufscheinen, und zwar sowohl als Voraussetzungen des Lernens wie auch als Ergebnisse des Lernens. Im Normalfall wird sich der/die Lehrende auf die Beobachtungen im Unterricht stützen und eine Art alltäglicher Hermeneutik betreiben, möglicherweise stehen auch

Instrumente für die Evaluation von Unterricht zur Verfügung (vgl. Zurstrassen 2010). Komplementär sind die fachdidaktischen Prinzipien die Wege zu unterrichtlichen Strategien zur Förderung der Kompetenzen. Den häufig genannten sechs Merkmalen von Kompetenzen können sechs Merkmale fachdidaktischer Prinzipien zugeordnet werden. Die Aufgabe der forschenden Wissenschaft wäre es, den Zusammenhang von Kompetenzen und Prinzipien empirisch zu ermitteln – davon sind wir allerdings Lichtjahre weit weg.⁴

Kompetenzen	Fachdidaktische Prinzipien
1) Bewältigung der Realität	Exemplarische Bearbeitung
2) Lernen der Person	Lehr-/Lern-Prozess artikulieren
3) Komplexes Konstrukt	Lernen der Personen, nicht des Stoffes
4) Stufen/Niveaus	Anpassung an die Lernenden
5) Operationalisierungen	Beobachtungen organisieren
6) Lernaufgaben (Standards)	Konkrete Lernaufgaben

Fachliches Lernen kann natürlich nicht direkt Realität bewältigen helfen, sondern es geht um die exemplarische Auseinandersetzung mit einem konkreten Thema, das normativ und fachlich für Demokratie-Lernen relevant ist und den Lernenden Sinn macht. Die fachdidaktischen Prinzipien geben unterschiedliche Perspektiven auf den Gegenstand an: geht es z.B. eher um die politics-Dimension (Konfliktorientierung) oder die policy-Dimension (Problemorientierung) oder geht es um den handelnden Umgang der Lernenden mit Politik (Handlungsorientierung) usw.? Dieses Lernen findet im Gang einer Unterrichtsmethode statt, die klar artikuliert werden kann. Dabei geht es nicht um das Lernen des Stoffes, wie er z.B. von einer Fachwissenschaft definiert wird, sondern um seine Integration mit den Bedürfnissen und Alltagsvorstellungen der Lernenden. Zu beobachten ist, dass Methoden wie z.B. Planspiele sich den Möglichkeiten der Lernenden anpassen, d.h. dasselbe Vorgehen im Unterricht provoziert unterschiedliche Niveaus oder Stufen des Arbeitens, je nach Entwicklung der Lernenden.⁵ Die fachdidaktischen Prinzipien helfen mit ihrer Kombination von Wissensformen die Beobachtungen im Unterricht zu organisieren, denn natürlich können die Instrumente (Tests u.ä.) der empirischen Sozialforschung nicht im Unterricht angewandt werden.⁶ Sowohl die Lernaufgaben im laufenden Unterricht als auch Prüfungen bzw. die Kriterien ihrer Bewertung müssen dem Unterricht angemessen werden, der durch Lehrende und Lernende zu einem Thema in einem bestimmten Zeitpunkt ko-konstruiert wird. Diese soziale Ordnung des Unterrichts (vgl. Proske 2009) wird durch fachdidaktische Prinzipien erfasst, die das Handeln normativ, fachlich, lernerbezogen und pragmatisch begründen und beschreiben.

4. Ein Beispiel: Politisch-Moralische Urteilsbildung

Am Beispiel der moralisch-politischen Urteilsbildung soll kurz angedeutet werden, was fachdidaktische Prinzipien für die Arbeit der Lehrenden leisten können. Das Prinzip stiftet einen Zusammenhang zwischen der obersten Zielebene der Mündigkeit des Bürgers in der Demokratie (hier gefasst als Werte-Basis der Demokratie), den Fachwissenschaften, dem Alltag der am Unterricht Beteiligten und dem professionellen Berufswissen.

Politisch-moralische Urteilsbildung

- A) Normative Dimension: Demokratie erstrebt wertvolles und sachlich informiertes politisches Handeln und ist der Menschenwürde als oberster Maxime verpflichtet.
- B) Fachwissenschaftliche Zugänge: (je nach Gegenstand) Tatsachenwissen und Sollensvorstellungen, empirische und normative Aussagen, Zweck- und Wertrationalität
- C) Alltägliche Zugänge: Alltagsleben und Politik rufen moralische Reaktionen (z.B. Empörung) hervor.
- D) Berufswissen: Politisches Entscheidungsdenken und Dilemma-Methode

In meiner Version der Dilemma-Methode wird die genetisch-strukturelle Theorie moralischen Urteilens von Lawrence Kohlberg genutzt, indem sie fachdidaktisch verfremdet wird. Kohlbergs Stufen-Modell wird dafür aus seinem originären Kontext der Entwicklungspsychologie mit ihren methodischen Eigentümlichkeiten gelöst und als Klassifikation für unterschiedliche moralische Urteilsstrukturen eingesetzt (Reinhardt 1999). Es gibt vier Wege, wie das Konzept von Kohlberg in fachdidaktischer Verfremdung für den Unterricht genutzt werden kann; die Wege können in Kombination auftreten:

- a) Verstehen der Schüler – Interpretieren von Interaktionen (praktische Hermeneutik)
- b) Reflexion auf Argumente – Verfahren für Streit und Verständigung (Meta-Phase)
- c) Analyse von Realität oder Ideen – Typologie zur Klassifikation.
- d) Dilemmadiskussion – Moralische Konflikte als politische Probleme (Methode, Phasen)
 1. Konfrontation mit dem ethischen Dilemma einer Person
 2. Strukturierung von Werte-Argumenten
 3. Meta-Reflexion der Argumente
 4. Politisierung des Dilemmas

Zur Dilemma-Methode gehört hier – anders als bei Oser/Althof 1992:107 und Lind 2003: 83-85 – eine Phase der Politisierung, ohne die jegliche Wertebildung unterkomplex bliebe. Moralisches/ethisches Lernen ist sicherlich nicht automatisch auch politisches Lernen, wie dies inzwischen für die Nicht-Identität von sozialem und politischem Lernen empirisch belegt ist (Reinhardt 2010b). Die

Dilemma-Methode beginnt mit den spontanen Reaktionen der Lernenden auf das Dilemma (z.B. Fall Daschner, Luftsicherheitsgesetz), leitet über zur Strukturierung des Dilemmas und zur Klärung der Argumente, was die Rückschau und Bewertung (Reflexion) ermöglicht, damit schließlich eine politische Regelung in den Blick kommen kann (Reinhardt 2008). Dieser Lernweg inszeniert eine basale Dynamik der Auseinandersetzung mit Welt im Sinne eines Basismodells von Oser. Sie kommt im Alltag selten vollständig vor, aber der Unterricht kann sie in Fortsetzung des Alltags arrangieren. Dieser Lernweg verbürgt Kontroversität von Anfang an, da es um ein Werte-Dilemma geht, also um den Konflikt gleichrangiger gewichtiger Werte und ihrer Konkretisierungen.

Ein gut dokumentiertes Beispiel ist das sog. Chemie-Export-Dilemma, das Christine Lutter-Link (eine Realschullehrerin) 1991 entwickelt hat (vgl. Reinhardt 1999: 71-77; 2008). Die Schilderungen von Unterrichtserfahrungen demonstrieren die vier Wege fachdidaktischer Nutzung: Lehrende können die Beiträge von Schülern besser verstehen und sich auf sie einlassen, d.h. ihre Eigendynamik akzeptieren und fördern. Lernenden dient die Klassifikation zur Reflexion der von ihnen produzierten Argumente bzw. der Analyse von Strukturen der gesellschaftlichen Realität, wodurch Politik-Fragen aufgeworfen werden.

Das fachdidaktische Prinzip der politisch-moralischen Urteilsbildung ist offensichtlich der Kompetenz der politisch-moralischen Urteilsfähigkeit zuzuordnen. Die methodischen Konkretisierungen weisen aber auch auf andere Kompetenzen hin: Sowohl die Fähigkeit zur Perspektiven-/Rollenübernahme, das sozialwissenschaftliche Analysieren und die Konfliktfähigkeit lassen sich im konkreten Vorgehen nachweisen, während die Kompetenz der Partizipation wohl nur angedacht werden könnte.

5. Gegen den pädagogischen Trichter

Der Zugriff auf Unterricht über fachdidaktische Prinzipien kann Moden und Verirrungen vorbeugen. Neuerdings ist in vielen Fächern die Suche nach Basiskonzepten en vogue (s. die vergleichende Darstellung von Herdegen in GWP 1/2010). Der Schwerpunkt liegt auf fachlichen Inhalten, die als übergreifende Basiskonzepte, Fachkonzepte und Begriffe gefasst werden. In KMK-Standards für Physik werden als Basiskonzepte „Materie, Wechselwirkung, System, Energie“ benannt, für die Biologie „System, Struktur, Funktion, Entwicklung“. In der politischen Bildung gibt es konkurrierende Vorschläge (Herdegen 2010: 137-139).

Der Vorschlag von Weißeno/Detjen/Juchler/Massing/Richter (2010) zentriert um die Basiskonzepte „Ordnung, Entscheidung, Gemeinwohl“, was natürlich möglich ist, aber nicht alternativlos (warum nicht z.B. „Demokratie, Markt, Integration“?). Ihr Vorschlag für die Praxis will Grundsätze einer kompetenzorientierten Unterrichtsplanung aufstellen (Kapitel III). Stattdessen werden aber für das Thema „Entscheidungsprozess in der Europäischen Union“ am Beispiel der geplanten Klimaschutzverordnung 25 Begriffe (von Autoindustrie bis Um-

weltrat) aufgelistet (S. 202), deren Vorkommen in vier Materialien nachgewiesen wird und deren Vorkommen in den schriftlichen Aufgabenlösungen der Lernenden überprüft wird. Kompetenzen werden so nicht gefördert, denn die Ziele begrenzen sich auf die Begriffsnutzung. Hier wird nicht Unterricht geplant, denn ein nachvollziehbarer Ablauf des Unterrichts ist nicht gegeben, nur Bruchstücke aus Sichtstrukturen (erste Stunde, zweite Stunde, Materialien), aber keine Methode mit Phasen. Von Schülervorstellungen und ihrer möglichen Verwicklung mit dem Konflikt, Problem, Fall (oder was immer es sei) ist nicht die Rede – die Lernenden spielen als Subjekte überhaupt keine Rolle. Die angeführten Lernaufgaben (für die erste Stunde viermal hintereinander „Was ist/sind ...?““, bevor nach Bedeutungen und Begründungen gefragt wird) würden als Lehrerfragen sehr eng sein und fragend-entwickelnden Unterricht eher gegen die Schüler als mit ihnen provozieren, sie sind aber offensichtlich gar keine den Unterricht steuernden Anstöße, sondern sie sind Aufgaben für die von den Lernenden je einzeln zu verfassenden Überprüfungen (Tests), die in einer Interventionsstudie erhoben wurden. Hier sind offensichtlich Unterricht und Forschung durcheinander geraten. Aber auch ohne dieses Problem würde der so gedachte Unterricht in vor-didaktische Zeiten mit der Absolutsetzung von Begriffslernen (als einem Teil der Sachanalyse) zurückgehen.

Die Arbeit mit fachdidaktischen Prinzipien würde solchen didaktischen Reduktionen vorbeugen, denn ein Prinzip muss die normative Dimension mit der fachlichen Seite und den Lernenden in einem professionellen Unterrichtsprozess vermitteln. Dieser Zugang verknüpft den Sinn, die Sache und das Lernen und Lehren. Die unterschiedlichen Prinzipien (s. Anhang) können zudem auf Kompetenzen des Demokratie-Lernens verweisen und eröffnen den Weg zu Evaluationen.

Anmerkungen

- 1 Ähnlich abstrakt sind Schemata bei Jank und Meyer (1991: 267, 317, 363) und bei Kaiser/Kaiser (2001: 214), die die Abfolge mit den Phasen Kontakt – Fragestellung – Erarbeitung – Präsentation – Festhalten/Übertrag angeben. Nach meinen Erfahrungen mit vielen Unterrichtsplanungen von Referendaren und Studenten lädt besonders das abstrakteste Dreier-Schema zum systematischen Lehrgang ein, dessen innere Dynamik nicht weiter geklärt wird. Die Aneinanderreihung von didaktisch reduzierten Wissensbeständen ergibt eine statische Struktur, deren Erwerb durch den Lehrer vorangetrieben wird (werden muss).
- 2 „Es gibt unterschiedliche Lernarten und entsprechend unterschiedliche Zieltypen. Ein Zieltyp ist z.B. das Problemlösen, ein anderer entspricht dem Begriffsaufbau oder der Konzeptbildung, ein dritter dem Erfahrungslernen (...).“ (Oser/Sarasin 1995: 1)
- 3 Zur Diskussion unterschiedlicher Kompetenzen-Sets vgl. Petrik 2010.
- 4 Deshalb halten Lehrer die Umstellung von Qualifikationen auf Kompetenzen manchmal für überflüssige Sprachspielerei.
- 5 Beispielsweise gehen Lernende unterschiedlicher Jahrgänge mit dem Planspiel „Wir suchen eine Wohnung“ unterschiedlich konkret bzw. abstrakt um und ziehen für sich den je angemessenen Gewinn daraus (vgl. Reinhardt 2005: 162f.).
- 6 Diesem Missverständnis begegnet May (2010) mit der didaktischen Gelenkstelle der Anforderungssituationen.

Literatur

- Herdegen, Peter (2010): Von der kategorialen Politik-Didaktik zu Basiskonzepten der Sozialwissenschaften? Zum Problem der Inhaltsauswahl in der Politischen Bildung. in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP), Heft 1, S. 131-144
- Jank, Werner/Meyer, Hilbert (1991): Didaktische Modelle. Frankfurt/Main: Cornelsen Scriptor
- Kaiser, Arnim/Kaiser, Ruth (2001): Studienbuch Pädagogik. Grund- und Prüfungswissen. 10., überarbeitete Auflage. Berlin: Cornelsen Scriptor
- Lind, Georg (2003): Moral ist lehrbar. München: Oldenbourg
- May, Michael (2010): Kompetenzorientiert unterrichten – Anforderungssituationen als didaktisches Zentrum politisch-sozialwissenschaftlichen Unterrichts. Manuskript
- Meyer, Hilbert (1987): Unterrichtsmethoden II. Praxisband. Frankfurt/Main: Scriptor
- Oser, Fritz/Althof, Wolfgang (1992): Moralische Selbstbestimmung. Stuttgart: Klett-Cotta
- Oser, Fritz/Sarasin, Susanna (1995): Basismodelle des Unterrichts: Von der Sequenzierung als Lernerleichterung. <http://pub.ub.uni-potsdam.de/zsr/11f/11f0.htm>
- Oser, Fritz K./Baeriswyl, Franz J.: (2001): Choreographies of Teaching: Bridging Instruction to Learning. In: Richardson, Virginia (ed.): Handbook of Research on Teaching. Fourth Edition. Washington: American Educational Research Association, S. 1031-1065
- Petrik, Andreas (2010): Ein politikdidaktisches Kompetenz-Strukturmodell. in: Juchler, Ingo (Hrsg.): Kompetenzen in der politischen Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 143-158
- Prose, Matthias (2009): Das soziale Gedächtnis des Unterrichts: Eine Antwort auf das Wirkungsproblem der Erziehung? In: Zeitschrift für Pädagogik, Heft 5, S. 796-814
- Reinhardt, Sibylle (1999): Werte-Bildung und politische Bildung. Zur Reflexivität von Lernprozessen. Opladen: Leske + Budrich
- Reinhardt, Sibylle (2005): Politik-Didaktik. Berlin: Cornelsen Scriptor, 3. Aufl. 2009
- Reinhardt, Sibylle (2008): Werte in die politische Bildung! Aber wie? In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Heft 2, S. 277-288
- Reinhardt, Sibylle (2010a): Die domänenspezifische Kompetenz „Konfliktfähigkeit“ – Begründungen und Operationalisierungen. In: Juchler, Ingo (Hrsg.): Kompetenzen in der politischen Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 128-141
- Reinhardt, Sibylle (2010b): Was leistet Demokratie-Lernen für die politische Bildung? Gibt es empirische Indizien zum Transfer von Partizipation im Nahraum auf Demokratie-Kompetenz im Staat? Ende einer Illusion und neue Fragen. in: Lange, Dirk/Himmelman, Gerhard (Hrsg.): Demokratiedidaktik. Impulse für die Politische Bildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 125-141
- Weißeno, Georg/Detjen, Joachim/Juchler, Ingo/Massing, Peter/Richter, Dagmar (2010): Konzepte der Politik – ein Kompetenzmodell. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Zurstrassen, Bettina (Hrsg.) (2010): Unterrichtsreflexion und Evaluation im sozialwissenschaftlichen Unterricht. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag (i.V.)

Anhang: Fachdidaktische Prinzipien

1) Konfliktorientierung

- A) Normative Dimension: Demokratie-Lernen und Streitkultur
- B) Fachwissenschaften: Die Beiträge der Sozialwissenschaften zur Analyse eines aktuellen Konfliktes z.B. um Arbeits- oder Sozialpolitik
- C) Alltagswissen: Konflikte interessieren und fesseln, laden ein zur Stellungnahme
- D) Berufswissen: Konfliktanalyse als Methode

Konfliktanalyse

- 1) Konfrontation – erste Begegnung mit dem Konflikt, Auseinandersetzung, eventuell Abstimmung in der Lerngruppe
- 2) Analyse – mit Hilfe von Kategorien / Leitfragen wird der Konflikt analysiert
- 3) Stellungnahme – die Lernenden beziehen Positionen, sie streiten sich – eventuell:
- 4) Kontrovers-Verfahren – Arrangements wie Streitgespräch, Debatte, Rollenspiel inszenieren den Konflikt
- 5) Generalisierung – eventuell steht der konkrete Konflikt für einen Strukturkonflikt

2) Problemorientierung

- A) Normative Dimension: Demokratische Politik strebt legale und legitime Entscheidungen zur „Lösung“ von Problemen an.
- B) Fachwissenschaftliche Zugänge: (je nach Problem)
- C) Alltägliche Zugänge: Aufregung, Besorgnis über Problem
- D) Berufswissen: Problemstudie als Methode

Problemstudie

- | | |
|---|----------------|
| 1) Worin besteht das Problem? | (Definition) |
| 2) Wie ist das Problem entstanden? | (Ursachen) |
| 3) Wessen Interessen sind berührt? | (Interessen) |
| 4) Welche „Lösungen“ des Problems sind denkbar? | („Lösungen“?) |
| 5) Welche Bedeutung haben die Lösungen für ...? | (Konsequenzen) |
| 6) Wo stehe(n) ich/wir? | (Entscheidung) |

3) Handlungsorientierung

- A) Normative Dimension: Politische Handlungsfähigkeit und bürgerschaftliche Partizipation
- B) Fachwissenschaftliche Zugänge: (je nach Situation und Problem)
- C) Alltägliche Zugänge: Es existieren der Wunsch nach Änderungen und nach Eingreifen
- D) Berufswissen: Projekt und Bürgeraktion als Methoden (sowie Verfahren: Rollenspiel, Streitgespräch, Debatte, Talk-Show)

Projekt

- 1) Gemeinsame Zielsetzung
- 2) Verabredung des Vorgehens
- 3) Durchführung des Projektes
- 4) Verwendung des Produktes
- 5) Beurteilung, Reflexion

Bürgeraktion

- 1) Setzen der Bedingungen
- 2) Wunsch-Phase
- 3) Planung der Arbeit
- 4) Durchführung der Arbeit
- 5) Reflexion und (ev.) Aktion

4) Fallprinzip

- A) Normative Dimension: Das Ziel von Politik ist die Regelung des konkreten Zusammenlebens von Menschen, ihre Fälle sind ihr Sinn (sie ist nicht Selbstzweck oder einem transzendenten Zweck verpflichtet).
- B) Fachwissenschaftliche Zugänge: (je nach Fall)
- C) Alltägliche Zugänge: Politik begegnet (betrifft) den Menschen als konkreter Fall
- D) Berufswissen: Fall-Analyse und Fall-Studie als Methoden

Fall-Analyse

- 1) Außen-Betrachtung
- 2) Innen-Betrachtung
- 3) Politische Urteilsbildung
- 4) Generalisierung

Fall-Studie

- 1) Konfrontation mit dem Fall
- 2) Information
- 3) Exploration und Resolution zum Handeln
- 4) Disputation der Entscheidung
- 5) Kollation mit der Wirklichkeit

5) Zukunftsorientierung

- A) Normative Dimension: Die Aufgaben von Politik betreffen Gegenwart und Zukunft. Entscheidungen bewirken Folgen und Nebenfolgen für lange Zeit.
- B) Fachwissenschaftliche Zugänge: (je nach Gegenstand) Prognosen schreiben nicht nur die Gegenwart fort, sondern versuchen qualitative Änderungen zu erfassen.
- C) Alltägliche Zugänge: Der Blick auf die Zukunft kann Sorgen bereiten, Hoffnungen wecken und Pläne hervorbringen.
- D) Berufswissen: Planspiel, Zukunftswerkstatt, Szenario-Technik

Planspiel

- 1) Einführung + Organisation
- 2) Information + Rollenklärung
- 3) Entscheiden + Planen
- 4) Interaktion (Spiel)
- 5) Auswertung

Zukunftswerkstatt

- 1) Vorbereitung
- 2) Kritikphase
- 3) Fantasiephase
- 4) Verwirklichungsphase
- 5) Nachbereitung

Szenario-Technik

- 1) Eingrenzung des Gegenstandes
- 2) Bestimmung der Einflussfaktoren und Deskriptoren
- 3) Entwicklung von Szenarien
- 4) Strategieplanung

6) Politisch-moralische Urteilsbildung

- A) Normative Dimension: Demokratie erstrebt wertvolles und sachlich informiertes politisches Handeln und ist der Menschenwürde als oberster Maxime verpflichtet.
- B) Fachwissenschaftliche Zugänge: (je nach Gegenstand) Tatsachenwissen und Sollensvorstellungen, empirische und normative Aussagen, Zweck- und Wertrationalität
- C) Alltägliche Zugänge: Alltagsleben und Politik rufen moralische Reaktionen (z.B. Empörung) hervor.
- D) Berufswissen: Politisches Entscheidungsdenken und Dilemma-Methode

Politisches Entscheidungsdenken

- 1) Einstieg und Planung
- 2) Analyse der Situation
- 3) Erörterung der Möglichkeiten
- 4) Urteilen + Entscheidungsdiskussion
- 5) Anschluss-Betrachtung

Dilemma-Methode

- 1) Konfrontation
- 2) Strukturierung des Dilemmas
- 3) Reflexion der Argumente
- 4) Politisierung des Dilemmas

7) Genetisches Prinzip: Politisch werden

- A) Normative Dimension: Demokratie entsteht aus Erfindungen von Menschen und ist auf ihren (Nach-)Vollzug angewiesen.
- B) Fachwissenschaftliche Zugänge: Der theoretische Niederschlag menschheitsgeschichtlicher Erfindungen sind Gesellschaftstheorien für die Konstruktion von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik.
- C) Alltägliche Zugänge: Jugendliche entdecken die politische Welt, leiden u.U. an ihr und wollen ihr Leben und das anderer und ihre Gesellschaft gestalten.
- D) Berufswissen: Die Gründung

Gründung

- 1) Anstoß – in einer fiktiven, offenen Situation simulieren die Lernenden eine Gründung
- 2) Gründung – Gesellschaftsmodelle werden entdeckt und konfliktreich verhandelt
- 3) Systematisierung/Theoretisierung – Gesellschaftstheorien helfen bei den Entscheidungen
- 4) Anwendung – das theoretische Wissen wird auf aktuelle Konflikte/Probleme angewandt
- 5) Reflexionen – individueller Standpunkt und kollektives Lernen werden betrachtet

8) Wissenschaftspropädeutik

- A) Normative Dimension: Verantwortliches Urteilen wird Erkenntnisse/Ergebnisse von Wissenschaften nutzen, so dass der Umgang mit Wissenschaft zur Rationalität des mündigen Bürgers beiträgt.
- B) Fachwissenschaftliche Zugänge: Erkenntnistheorie, Logik von Einzelwissenschaften, Inter-Disziplinarität, Wissenschaftspropädeutik
- C) Alltägliche Zugänge: Alltagsweltliche Zugänge weisen über das Konkrete/Subjektive hinaus zur Suche nach Abstraktem, Inter-Subjektivem. Wissenschaftspropädeutik weist zurück zum Konkreten und Subjektiven.
- D) Berufswissen:

Lektüre einer wissenschaftlichen Originalschrift Instrumente und Verfahren Lehrforschung
 reflexiv einsetzen



Die DDR im Blick der Stasi 1988

Die geheimen Berichte an die SED-Führung

Bearbeitet von Frank Joestel. 2010. 320 Seiten mit 6 Abb., zahlreichen Tab. und 1 CD, gebunden € 29,90 D
ISBN 978-3-525-37502-0

1988 dominierte in den Meldungen der Stasi das Aufbegehren von Teilen der ostdeutschen Bevölkerung gegen den vormundschaftlichen Staat und das zunehmend öffentliche Eintreten für ein selbstbestimmtes Leben.

Der Band bietet eine Auswahl der Berichte, die beiliegende CD-ROM enthält die Gesamt-Edition des Jahrgangs in einer recherchierbaren Datenbank.

Bereits erschienen:

Die DDR im Blick der Stasi 1976

Die geheimen Berichte an die SED-Führung

Herausgegeben von Siegfried Suckut. 2009. 320 Seiten mit 4 Abb., zahlr. Tab. und 1 CD, gebunden € 29,90 D
ISBN 978-3-525-37300-2



Dirk van Laak (Hg.)

Literatur, die Geschichte schrieb

2010. 285 Seiten mit ca. 10 Abb., kartoniert € 24,95 D
ISBN 978-3-525-30015-2

Von »Onkel Toms Hütte« über die »Abenteuer des braven Soldaten Schweijk« bis zu den »Satanischen Versen«: Literatur bewegt die Gesellschaft, nimmt Einfluss auf die Politik und verändert die Kultur. Dieser Band präsentiert keinen abstrakten Kanon, sondern 18 große Werke, die nicht weniger geleistet haben, als kontroverse Debatten auszulösen, politische Bewegungen in Gang zu setzen und den Lauf der Geschichte zu beeinflussen. Autor und Werk werden kurz eingeordnet – Rezeption und Wirkung stehen im Vordergrund.

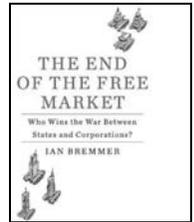
Vandenhoeck & Ruprecht

Die Leviathan AG – Siegt der Staatskapitalismus?

Roland Sturm



Roland Sturm



Ian Bremmer:
The End of the Free Market. Who Wins the War Between States and Corporations?, New York: Portfolio 2010, 230 S.

Mit dem Scheitern der sozialistischen Planwirtschaft schien die Frage nach der besten Wirtschaftsordnung beantwortet: Der Kapitalismus hatte gesiegt. Der Historiker Francis Fukuyama rief gar das „Ende der Geschichte“ aus. Er betrachtete die westlichen liberalen Demokratien, die bürgerliche Freiheiten mit Marktfreiheit kombinieren, als alternativlos. Ein etwas intensiverer Blick auf die Wirtschaftsverfassungen in Europa und den USA machte allerdings rasch klar, dass es durchaus weiterhin Spielräume für Variationen der Wirtschaftsordnungen gab. Der französische Banker Michel Albert popularisierte den Gegensatz von Rheinischem Kapitalismus, also einer dem wohlfahrtsstaatlichen Staatseingriff verpflichteten Wirtschaftsordnung, und dem angelsächsischen Kapitalismus, also einer der individuellen Eigenverantwortung verpflichteten Wirtschaftsordnung. In den Sozialwissenschaften wurde intensiv über „Varieties of Capitalism“ diskutiert, und mit Linnéschem Eifer wurden Kapitalismusformen klassifiziert.

Das, so Ian Bremmer, waren aus heutiger Sicht wenig erfolgversprechende Sandkastenspiele. Denn zwei wesentliche Voraussetzungen für den Siegeszug der westlichen Wirtschaftsordnung haben sich verändert. Zum einen hat die Finanzkrise seit 2008 die Frage nach der Rolle des Staates in der Wirtschaft neu gestellt. Vor allem aber, und dies ist bei weitem wichtiger, gibt es inzwischen für die Weltwirtschaft unentbehrliche und entsprechend einflussreiche Staaten, die nicht ausschließlich auf das Modell des freien Marktes ohne Staatseingriffe setzen. In erster Linie sind hier die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) und die arabischen Ölstaaten zu nennen. Neun der dreißig größten Firmen weltweit kommen aus diesen Staaten. Die vier größten Banken der Welt sind im chinesischen Staatsbesitz. In diesen Unternehmen dominiert der Staat als Aktienbesitzer. Damit ist die frühere Befürchtung, Nationalstaaten würden durch multinationale Konzerne in den Hintergrund gedrängt, sie seien machtloser und einflussärmer, gegenstandslos. Nun ist es der Staat selbst, der wichtige Unternehmen kontrolliert. Ist also der Staatskapitalismus das Modell der Wirtschaftsordnung der Zukunft?

Ian Bremmer meint nein, bzw. er hielte ein ja für alles andere als wünschenswert. Er räumt aber ein, dass wir es in den nächsten Jahrzehnten weiterhin mit einem kraftvollen Staatskapitalismus zu tun haben werden, solange nicht doch noch durch die innere Demokratisierung der staatskapitalistischen Länder sich die westliche Wirtschaftsordnung durchsetzt. Dies führt uns zu einem anderen Irrtum früheren Nachdenkens über den Zusammenhang von Demokratie und Kapitalismus. Nach dem Ende des Kommunismus gingen viele Kommentatoren davon aus, dass der Kapitalismus quasi automatisch Demokratie nach sich ziehen würde. In Russland sah man unter Boris Jelzin einen Vorsprung der Demokratie vor der noch von Oligarchen dominierten Wirtschaftsordnung. In der sozialistischen Marktwirtschaft Chinas schien sich das umgekehrte Problem zu stellen: Offene Märkte, aber – endgültig nach dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Peking – keine Demokratie.

Die Entwicklung Russlands und Chinas konvergierte dann tatsächlich, aber nicht in Richtung Demokratie, sondern in Richtung Staatskapitalismus. Vladimir Putin entmachtete die Oligarchen (erinnert sei an das Schicksal des immer noch inhaftierten Jukos-Chefs Michail Chodorkowskis), erzwang eine dominierende Rolle des Staates in den wichtigsten Unternehmen des Landes, wie Gazprom, Rosneft (Öl) oder Norilsk Nickel (ein Fünftel des Nickelvorkommens weltweit) und nutzte diese Position als finanzielle Ressource und außenpolitische Waffe (Gaskonflikt mit der Ukraine und Weißrußland). In China ist die Verknüpfung des Staates mit der Wirtschaft weniger eine Sache persönlicher Privilegien als Ausfluss einer Strategie staatlicher Wirtschaftssteuerung. Die chinesische Regierung subventioniert Staatsunternehmen, um ihnen im wirtschaftlichen Wettbewerb Vorteile zu verschaffen. Die Staatsunternehmen erhalten, insbesondere bei ihrer weltweiten Suche nach Rohstoffen für die rasch wachsende chinesische Wirtschaft, die volle politische Unterstützung der Regierung ihres Landes. Und schließlich pflegen diese in Weltgegenden, wie Iran, Sudan, Burma oder Zimbabwe, in denen westliche Unternehmen aus ethischen und politischen Gründen nicht präsent sein können bzw. dürfen, beste Geschäftsbeziehungen.

Staatskapitalismus ist, wie Bremmer zeigt, keine russisch-chinesische Besonderheit. Es gibt ihn weltweit. In Saudi-Arabien dominiert der Besitz der Familie al Saud die Wirtschaft. Die im Staatsbesitz befindliche Saudi Aramco ist die weltgrößte Ölgesellschaft. Die Saudi Arabian Monetary Agency (SAMA) steuert als Staatsfonds die Auslandsinvestitionen des Landes. In Indien sind noch immer mehr als die Hälfte der vierzig größten Gesellschaften des Landes in Staatsbesitz. In Nigeria ist die Regierung von den Einnahmen der staatlichen Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) abhängig, eine ähnliche Rolle spielt Petróleos Mexicanos (Pemex) in Mexiko oder Petrobras in Brasilien. Weltweit treten Staatsfonds unterschiedlicher Länder als Investoren auf und kaufen sich in europäische, amerikanische oder japanische Unternehmen ein. Wirtschaftsgipfel der früheren Wirtschaftsweltmächte, der G7, sind sinnlos geworden. Inzwischen treffen sich die G20, also einer Wirtschaftselite einschließlich der staatskapitalistischen Ökonomien.

Die Logik des Staatskapitalismus ist jedoch einer seiner Schwächen. Das Wirtschaftsgeschehen wird im Staatskapitalismus letztendlich nicht nach Effi-

zienz- und Rentabilitätskriterien betrachtet, sondern nach den von Regierungen definierten Zielen. Diese sind Ziele der Innen- und der Außenpolitik. Der Staatskapitalismus ist am stärksten in autoritären und diktatorischen Regimen. Hier geht es innenpolitisch darum, die politische Herrschaft zu stabilisieren: in Saudi-Arabien durch eine Reichtumsverteilungspolitik, in China durch das Herstellen einer Balance zwischen gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklung („harmonische Gesellschaft“), in Russland durch die staatliche Entwicklungspolitik. Außenpolitisch hat der Staatskapitalismus China inzwischen auf Augenhöhe mit den USA gebracht, denn ohne die chinesische Finanzierung amerikanischer Staatsanleihen wären die USA pleite. Russland, Saudi-Arabien und alle anderen Öl- und Gasstaaten können ihre Rohstoffe zur politischen Waffe machen. Und auch „exotischere“ politische Abenteuer vermag der Staatskapitalismus zu finanzieren, wie Hugo Chavez in Venezuela oder Muammar al Ghaddafi in Libyen bewiesen haben. Die Ausrichtung des Staatskapitalismus an politischen Zielen kann auch Ressourcennationalismus und Protektionismus zur Folge haben. Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit sind vom Staatskapitalismus nicht zu erwarten. Deshalb finden wir diesen weltweit auch nicht flächendeckend in allen Bereichen der Wirtschaft eines Landes. Je demokratischer ein Land ist, desto geringer ist der Grad des staatskapitalistischen Zugriffs auf dessen Wirtschaft, so Bremmer.

Wie sollte man mit dem Staatskapitalismus umgehen? Bremmer nennt sieben Strategien, die aber alle insgesamt eher defensiv als offensiv sind. Wir sollten uns also besser auf die gegenwärtige und zukünftige Politisierung der (Welt-)Wirtschaft einstellen (auch in der politischen Bildung!). Bremmer empfiehlt den nicht-Staatsunternehmen, sich ökonomische Nischen zu suchen, die nicht von weltweit agierenden Staatsunternehmen besetzt sind. Er möchte, dass sich die Verteidiger der Marktwirtschaft, insbesondere auf der politischen Linken in Europa und den USA, stärker zu Wort melden. Er plädiert für Freihandel und gegen den Protektionismus, der als Folge der Finanzkrise auch in den USA (Buy American) Plausibilität gewann. Er setzt sich dafür ein, Investitionen von Staatsfonds staatskapitalistischer Länder zuzulassen, auch der Glaubwürdigkeit der westlichen Prinzipien des freien Marktes willen. Ebenso offen sollte die Tür für Einwanderung bleiben. Dies bedeutet nach Bremmers Meinung nicht, konfliktscheu zu sein. So sollte beispielsweise die politisch manipulierte Unterbewertung der chinesischen Währung (Yuan) weiterhin ein Thema bleiben oder die Verletzung der Patentrechte durch China. Die USA sollten weiterhin darin investieren, die stärkste Militärmacht der Welt zu bleiben, um den weltweiten freien Handel garantieren zu können. China und die USA sieht Bremmer in einem „ökonomischen Gleichgewicht des Schreckens“. Beide können einander wirtschaftlich zerstören und gerade deshalb wird dies, analog zum Gleichgewicht des Schreckens im Kalten Krieg, nicht geschehen. Aus heutiger Sicht hat vor allem China den Schlüssel zur Prosperität der westlichen Welt. Immer mehr stellt sich aber die Frage, zu welchem Preis.

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 75!

Exit Afghanistan

Einstieg in den Ausstieg
Was Algerien lehrt
Der Afghanistan-Komplex
Abzug nicht kopflös

Deutsche Interessen

Frankreich und Europa
Krieg am Horn
Energie und Klima

Abo-Vorteile!
6 Ausgaben jährlich
ab 25 €!



bestellung@welttrends.de

[amazon.de](https://www.amazon.de)

www.welttrends.de

Tim Engartner: Didaktik des Ökonomie- und Politikunterrichts. Paderborn: Schöningh – UTB. 2010, 240 Seiten

Der wichtige Schwerpunkt dieses Buches ist die enge Beziehung von politischer und ökonomischer Bildung. „Fragestellungen aus den Bereichen Politik und Wirtschaft (sind) häufig untrennbar miteinander verbunden.“ (S. 10) Was vielen Lehrern immer schon nahe lag, wird hier durch die Parallelisierung didaktischer Grundzüge politischer und ökonomischer Herkunft belegt. Zusammengeführt werden sie in Leitmotiven sozialwissenschaftlicher Bildung: Pluralismus, demokratisch verfasste Freiheit, Leitziele der Gerechtigkeit und Solidarität, Nachhaltigkeit. Ökonomische und politische Bildung betrachten dann „Lebenssituationen durch die politische oder ökonomische Brille“ (S. 11). (Manches Detail bleibt unscharf, wenn z.B. wenn Max Webers „Idealtypus“ schief erläutert wird (37) oder wenn ein schönes Kant-Zitat nicht belegt wird (39) und wenn eine Abiturrede von Grass, in der dieser Lobbyismus als verfassungswidriges Handwerk geißelt (41), nicht kommentiert wird.)

Auch die angeführten didaktischen Prinzipien stiften einen Konsens der beiden politisch und wirtschaftlich bildenden Zugänge: Exemplarität, Betroffenheit und Bedeutsamkeit, Handlungsorientierung, Problemorientiertes Lernen, Wissenschafts- vs. Praxisorientierung, Urteilskompetenz und Kontroversität. (Betroffenheit und Bedeutsamkeit werden erst allmählich mit Hilfe von Walter Gagel präzise unterschieden und das Private ist sicher nicht automatisch auch politisch, sei hier relativierend angemerkt.)

Diese Methoden, Verfahren und Medien werden kurz und prägnant vorgestellt: Textanalyse, Inszenierung des Pro und Kontra, Planspiel, Bilder (und zwar Fotos, Karikaturen und Grafiken), Stationenlernen, Fallstudie, Projekt, Zukunftswerkstatt und Szenariotechnik, Erkundung. Hier findet sich zwar nichts Unbekanntes, aber die Darstellungen sind ein überzeugender Beleg für die enge Verwandtschaft ökonomischen und politischen Lernens und sie sind für die Praxis durchaus hilfreich.

In der Zukunft wird die Kooperation von politischer und ökonomischer Bildung zunehmen und selbstverständlich werden. Dafür hält dieses Buch ein wichtiges Plä-

doyer. „Wenn die Existenz eines demokratisch legitimierten Rechtsstaates und einer sozialstaatlichen verfassten Marktwirtschaft für gesamtgesellschaftlich bedeutsam erachtet wird, bedarf es einer klaren und zumindest weitgehend akzeptierten Vorstellung davon, welche Ziele mit politischem und ökonomischem Lernen verbunden sind.“ (218) Im letzten Kapitel widmet der Autor sich der Debatte um Kompetenzen und Bildungsstandards und führt unterschiedliche Ansätze aus Erziehungswissenschaft, ökonomischer und politischer Bildung nebeneinander auf. Dies ist relevantes Material, mit dem in die Richtung gemeinsamer Texte weiter gearbeitet werden kann.

Die wechselseitige Kenntnisnahme ökonomischer und politischer Bildung mit dem Ziel sozialwissenschaftlichen Lernens wird durch dieses Buch gefördert. Manche Unschärfen ließen sich klären, ohne dass der gut lesbare Stil beeinträchtigt würde.

Sibylle Reinhardt

Thorsten Hippe: Wie ist sozialwissenschaftliche Bildung möglich? Gesellschaftliche Schlüsselprobleme als integrativer Gegenstand der ökonomischen und politischen Bildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010, 438 Seiten

Der Autor vertritt in seiner Dissertation (Universität Bielefeld) die These des integrierten Schulfachs Sozialwissenschaften. Die frühere Begründung, dass der Zusammenhang der Wirklichkeit die Integration der analytisch getrennten sozialwissenschaftlichen Zugänge erfordere, sei aber überholt. Denn inzwischen ist in den Disziplinen Soziologie, Ökonomie und Politikwissenschaft interdisziplinär gearbeitet worden (S. 15f.), was in fachdidaktischer Absicht systematisiert werden kann.

Den Beweis tritt Thorsten Hippe an, indem er fachdidaktische Scheinwerfer auf Welt und Wissenschaft richtet. Gestaltungsorientierung meint, dass solche Kenntnisse, Fertigkeiten und Überzeugungen im Unterricht zu fördern sind, die die Meta-Ziele der Mündigkeit, Tüchtigkeit und Verantwortlichkeit konkretisieren (und nicht abbilddidaktisch die Wissenschaft oder partielle Systemanforderungen zur Richtschnur nehmen, S. 48). Schlüsselprobleme (im Sinne Klaf-



kis) spannen den Rahmen für die Inhaltsauswahl für die Kompetenz der Mitbestimmungsfähigkeit (S. 59), dazu treten Themen für die Kompetenz der Selbstbestimmungsfähigkeit (S. 53). Wissenschaftlich aufgeklärte, artikulationsfähige politische Urteilsfähigkeit ist die in Politik- und Ökonomie-Didaktik konsensfähige gestaltungspolitische Kompetenz. Diese Gestaltungsorientierung verlangt Kontroversität, und zwar nicht nur der politisch-ökonomischen Lösungsvorschläge, sondern auch der sozialwissenschaftlichen Zugänge!

Drei Politikfelder werden mit der Frage nach einem lebenswerten Wirtschafts- und Sozialsystem untersucht: Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Verbraucherpolitik. Dabei werden unterschiedliche wissenschaftliche Perspektiven neben- und gegeneinander gestellt. Für den Arbeitsmarkt zum Beispiel zieht der Autor die Vergleichende Politische Ökonomie, die Institutionenökonomik und die Perspektive des Instituts für Arbeit und Qualifikation heran – und klärt so ihre Fragestellungen, ihre Menschenbilder, ihre Vorgehensweisen und ihre wertenden Implikationen und politischen Verortungen. Das ist spannend zu lesen und verblüffend ertragreich!

Zwei Polity-Konstruktionen werden mit der Frage nach einem lebenswerten politischen System untersucht: das politische System der BRD und das der EU. Für die EU werden die ‚sozialdemokratische‘, die intergouvernementale, die föderative und die partizipative Perspektive neben- und gegeneinander gestellt. Die Beiträge aus den Sozialwissenschaften nehmen sonst weniger Notiz von einander als es hier – motiviert durch fachdidaktische Kriterien – gelingt. Der Sache und ihrer Analyse tut das sehr gut!

Die Fülle an Begriffen und Konzepten, die sich bei den Themen plausibel aufdrängen, wirft ein Schlaglicht auf die Vergeb-

lichkeit mancher Begriffs-Sammlungen mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit für den Unterricht. Organisierende Kraft sieht Hippe in dem Koordinatenkreuz von Petrik, das den politisch-weltanschaulichen Charakter von Parteiprogrammen und von wissenschaftlichen Zugängen verorten hilft. Diese erfrischende Respektlosigkeit vor manchmal immer noch behaupteter Wertfreiheit von Sozialwissenschaften findet ihre materielle Fundierung in den kontroversen Darstellungen. Das Buch ist deshalb auch eine Anleitung für die besseren Sozialwissenschaften, die sich wechselseitig und auch innerhalb der Disziplinen besser wahrnehmen und verunsichern müssten.

Offen bleibt der Prozess des Lernens und Lehrens. Das Strukturschema (Kapitel 4) ist unentschieden: Ist es ein Schema für wissenschaftliche interdisziplinäre Untersuchungen? Dafür spricht der häufig sachsystematische (nicht lerdynamische) Zugang über Institutionen-Strukturen. Oder ist es ein Schema für die zeitliche Strukturierung des Unterrichts? Dafür sprechen Phasen und Fragestellungen, die auf Lernende bezogen sind. Dagegen spricht aber die zu hohe Anzahl der Schritte und ihre ungeklärte innere Dynamik. Auch gibt es in der Fachdidaktik nicht nur ein einziges Artikulationsschema für den Ablauf von Lehren und Lernen. Die Leerstelle des Unterrichts zeigt sich auch im Fehlen von Illustrationen aus Unterrichtserfahrungen. Aber ein Autor braucht nicht alles auf einmal zu leisten!

Das Buch wird künftig eine Grundlage für die Konstruktion von politisch-ökonomisch bildenden Schulfächern und für die Zusammenstellung von Schulbüchern sein. Lehrern seien die Kapitel zu policy- und polity-Themen ans Herz gelegt, wenn diese im Unterricht anstehen.

Sibylle Reinhardt

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

Johannes Fritz
Gerhart-Hauptmann-Str. 73
90763 Fürth
E-Mail: joto.fritz@gmx.de

Prof. Dr. Lars Holtkamp
FernUniversität Hagen
Institut für Politikwissenschaft
Lehrgebiet Politikwissenschaft IV: Politik
und Verwaltung
Universitätsstr. 41
58084 Hagen
E-Mail: lars.holtkamp@FernUni-Hagen.de

Stefan Immerfall
Lautensackstr. 23
94474 Vilshofen
E-Mail: Stefan.Immerfall@web.de

Daniela Kietz
Stiftung Wissenschaft und Politik
Forschungsgruppe EU-Integration
Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
E-Mail: daniela.kietz@swp-berlin.org

Prof. Dr. Michèle Knodt
Institut für Politikwissenschaft
Residenzschloss
64283 Darmstadt
E-Mail: knodt@pg.tu-darmstadt.de

Prof. Dr. Steffen Mau
Bremen International Graduate School of
Social Sciences University of Bremen
PO Box 330 440
28334 Bremen
E-Mail: smau@bigsss.uni-bremen.de

Nicolai von Ondarza
Stiftung Wissenschaft und Politik
Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
E-Mail: nicolai.vonondarza@swp-berlin.org

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

Simon Peltzer
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstraße 4
91054 Erlangen
E-Mail: Simon.Peltzer@polwiss.phil.uni-
erlangen.de

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

Prof. Dr. Jörg Rössel
Soziologisches Institut
Universität Zürich
Andreasstrasse 15
CH-8050 Zürich
E-Mail: roessel@soziologie.uzh.ch

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

Univ.-Prof. Dr. Roland Verwiebe
Universität Wien
Institut für Soziologie
Lehrbereich Sozialstrukturforschung und
quantitative Methoden
Rooseveltplatz 2
A-1090 Wien
E-Mail: roland.verwiebe@univie.ac.at