

Editorial

Auch in diesem Heft veröffentlicht GWP einen Aufsatz zur ökonomischen Bildung: „Mit Ökonomik lernen!“ der Autoren Krol/Loerwald/Müller. In den letzten Jahren, so schreiben sie, ist GWP eine Plattform für kritische Auseinandersetzungen um wirtschaftliche Bildung. Die Herausgeber von GWP halten den Moment für gekommen, ein Fazit zu ziehen. Was sind die Konsense? Was sind die Dissense? Was ist zu tun?

Konsens herrscht nach unserem Eindruck um die Ziele der Mündigkeit und des Erwerbs von Kompetenzen für Handeln und Urteilen. Konsens herrscht auch über die Notwendigkeit, für schulisches Lernen wissenschaftliche Erträge zu nutzen und didaktisch zu transformieren. Konsens herrscht schließlich wohl auch zum zentralen didaktischen Zugang, nämlich einer Orientierung an Problemen an Stelle von Abbild-Didaktik.

Dissense gibt es in der Diskussion zwischen einer an Ökonomik orientierten wirtschaftlichen Bildung und einer sozialwissenschaftlich integrierenden wirtschaftlichen Bildung:

1. Das Verhältnis von **Wissenschaft und Welt**: Lassen sich Probleme besser disziplinar (und dann nicht nur nach Disziplinen, sondern zudem nach Perspektiven getrennt) oder inter-disziplinär bearbeiten? Am Beispiel der Finanzkrise könnte diese Frage durchdekliniert werden. Hieraus ergäbe sich auch die Antwort auf die Frage: Was ist die Domäne?
2. Der **Stellenwert von Heuristiken**: Reicht der am eigenen Nutzen orientierte homo oeconomicus für die Analyse der Wirklichkeit aus? Ist homo oeconomicus nur ein analytisches Hilfsmittel oder – unter der Hand und aus Versehen durch die Isolierung des Zugangs – doch ein normatives Leitbild? Wenn die Ökonomik inzwischen entdeckt, dass Menschen auch altruistisch handeln – hätte sie nicht mehr als 100 Jahre Soziologie als Abkürzung nutzen können?
3. **Lern-unterstützende Strukturen**: Welche Unterrichtsstruktur ist für das Lernen hilfreicher: ein die Sozialwissenschaften integrierendes Fach oder getrennte Fächer? Wie viele Stunden können und sollen Schüler und Schülerinnen am Tag lernen? Wer oder was hilft ihnen bei der Zusammen- und Gegeneinander-Schau der unterschiedlichen gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Sphären? (weiter auf Seite 148)

Jahrgang 60, 2011, Heft 2 – Inhalt

Brennpunkt

Marcus Höreth: Sollen Politiker Verfassungsrichter werden?

Es geht darum, ob Politiker aufgrund ihrer vorangegangenen politischen Karriere noch geeignet sind, das Amt eines Bundesverfassungsrichters zu übernehmen – ein Amt, das ihnen ein Höchstmaß an politischer Unabhängigkeit und Neutralität abverlangt.

149

Aktuelle Analyse

Dan Krause: Die Fortentwicklung der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon

Die EU verfolgt den Anspruch einer gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Mit dem Vertrag von Lissabon sind neue Strukturen begründet, neue Mechanismen der Zusammenarbeit entworfen und neue Führungspositionen geschaffen worden. Dennoch zeigt sich eine zunehmende Ernüchterung über den Sachstand. Die wesentlichen Neuerungen durch den Reformvertrag, die offensichtlichen Probleme, ihre maßgeblichen Ursachen und die Perspektiven dieses Politikfeldes werden hier untersucht.

155

Aktuelle Analyse

Roland Sturm: Regeln die Länder ihre Haushaltspolitik neu? Reaktionen auf den Zwang zum Haushaltsausgleich durch die Föderalismusreform II

Mit ihrer Zustimmung zur Föderalismusreform II haben sich alle Länder der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, ihren Haushalt spätestens zum Jahre 2020 ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen (die sogenannte „Schuldenbremse“). Mit der Gewährung von Konsolidierungshilfen ist die Auflage des Einhaltens eines Einsparweges verbunden, den der 2010 geschaffene Stabilitätsrat überwacht. Wie gehen die Länder mit der Umsetzung der Schuldenbremse in ihre Haushaltsgesetzgebung um?

165

Wirtschaftspolitische Kolumne

Hans-Hermann Hartwich: „Leiharbeit“

Es ist schwer, genau zu bestimmen, wie viele Leiharbeiter es in Deutschland insgesamt gibt. Denn zu „Leiharbeit“ kommt es zum Teil durch konzerninterne Ausgliederungen, in denen ebenfalls „Residents“ und Leiharbeiter auf Zeit nebeneinander arbeiten. Aber gleich sind stets die Kernprobleme: die ungleiche Entlohnung für die gleiche Arbeit und das soziale Problem der „Ins“ und der „Outs“ am Arbeitsplatz. Eine Darstellung dieser Verhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt klingt für jeden abenteuerlich, der den Arbeitsmarkt und seine Ordnung als Kern des Sozialstaats kennen gelernt und immer verstanden hat.

171

Fachaufsatz

Steffen Hillmert: Bildungszugang, Bildungskonsequenzen und soziale Ungleichheit im Lebenslauf

Bildung und soziale Ungleichheiten hängen im Lebensverlauf zusammen. In diesem Beitrag werden die mitunter langfristigen Beziehungen an Beispielen verdeutlicht. Dabei werden Ungleichheitsaspekte in Bezug auf Bildungszugang, Bildungskonsequenzen und die soziale Reproduktion über Bildung unterschieden. Neben der Präsentation ausgewählter Befunde und der Diskussion theoretischer Mechanismen werden Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung von Bildungssystemen gezogen.

177

Fachaufsatz

Thomas Demmelhuber: Umbruch und Stagnation im Nahen Osten – Ist der ‚Herbst der Autokraten‘ gekommen?

Steht der Nahe Osten vor einem demokratischen Umbruch? Der Beitrag fragt, basierend auf einer Analyse autoritärer Herrschaft in der Region nach den Perspektiven der politischen Entwicklung in den Ländern des Nahen Ostens. Hier dient Ägypten, das sich gerade in einem Loslösungsprozess von dem autoritären Mubarak-Regime befindet, als veranschaulichendes Länderbeispiel.

191

Fachaufsatz

Gerd-Jan Krol, Dirk Loerwald, Christian Müller: Mit Ökonomik lernen! Plädoyer für eine problemorientierte, lerntheoretisch und fachlich fundierte ökonomische Bildung

Der Beitrag postuliert Bildungsrelevanz und methodologischen Stellenwert des Rational-Choice-Paradigmas für die ökonomische Bildung. Mit Hilfe ökonomischer Fachkompetenz könnten ökonomisch geprägte Lebenssituationen besser bewältigt und die ökonomischen Dimensionen unserer Gesellschaft besser in übergeordnete Sach- und Sinnzusammenhänge eingeordnet werden. Skizziert werden die institutionellen und unterrichtspraktischen Herausforderungen.

201

Jahrgang 60, 2011, Heft 2 – Inhalt

Fachaufsatz

Andreas Kost: Direkte Demokratie – Hürden und Perspektiven

„Stuttgart 21“ ist die Chiffre für eine neue Protestbereitschaft und Beteiligungskultur in Deutschland. Eine unmittelbare Teilhabe der Bürger am politischen Prozess kann dabei durch verschiedene Instrumente direkter Demokratie realisiert werden. Doch die Abstimmungsbedingungen stellen in den meisten Fällen beachtliche Hürden dar. Dies zeigt sich auf Länder- und insbesondere auf Bundesebene. Eine angemessene Integration direktdemokratischer Elemente in das politische System muss daher eine zukünftige Aufgabe für eine glaubwürdige und bürgerschaftliche Politik sein.

213

Essay

Aladin El-Mafaalani: Sozialinvestition statt Kompensation: Warum der Sozialstaat nur als Bildungsrepublik zukunftsfähig bleibt

Fragen von Wohlstand und Armut sind genuin politisch, oder genauer sozialpolitisch. Daher ist es international weitgehend üblich, den Zusammenhang von sozialer Benachteiligung und materieller Armut sowie Bildungsarmut als sozialpolitisches Problem zu verstehen. Der Beitrag versucht, die sozialpolitisch relevanten Aspekte von Bildungsungerechtigkeit und Bildungsinvestitionen überblicksartig darzustellen und gleichzeitig Anhaltspunkte aufzuzeigen, die offen legen, dass die traditionelle Sozialstaatskultur nicht ohne Weiteres mit einer ernst gemeinten Bildungsoffensive in Einklang zu bringen ist.

227

**Kontrovers
dokumentiert**

Wolfram Ridder: Die „whistleblowing“-Plattform WikiLeaks – Ein Garant für Transparenz, Gerechtigkeit und Partizipation oder eine gefährliche und unkontrollierbare Enthüllungsmaschinerie?

Bekanntlich hat die amerikanische Regierung auf die Veröffentlichung Geheimer Dokumente mit heftigen Aktionen gegen die Plattform reagiert. Die Dokumentation spiegelt Zustimmung und Kritik der Öffentlichkeit an Wikileaks und beleuchtet deren Motivation.

235

**Rechtsprechung
kommentiert**

Heiner Adamski: Wo dürfen wir demonstrieren? Das Bundesverfassungsgericht hat das Demonstrationsrecht gestärkt

Dürfen die Betreiber eines Flughafens für den Flughafen ein Verbot von Demonstrationen und Meinungskundgaben erteilen? Ist ein solches Verbot verfassungswidrig, weil es eine Verletzung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit (Demonstrationsrecht) und des Grundrechts auf Meinungsfreiheit ist? Hat dabei Bedeutung, ob das Flughafenunternehmen ganz oder mehrheitlich dem Staat gehört oder ob es ein reines Privatunternehmen ist? Freilich stellt sich dann die Frage: Darf der Staat durch „Flucht“ in den Status Privatunternehmen Grundrechte „aushebeln“? Einen Streit um diese Frage musste das Bundesverfassungsgericht entscheiden.

247

Politische Didaktik

Christian Fischer: Die Moralstufenanalyse als Instrument – am Beispiel Rechtsextremismus

Der Begriff „Moralstufenanalyse“ bezeichnet ein Instrument, das der Erschließung, Analyse und reflexiven Beurteilung von Denk-, Handlungs- und Begründungsmustern in Politik und Gesellschaft dient. Den Untersuchungsgegenstand bildet im gegebenen Fall die „Volksgemeinschaft“ als soziales Ordnungskonzept des Rechtsextremismus. An diesem konkreten Beispiel wird untersucht, auf welcher Orientierung die rechtsextreme Weltanschauung inhaltlich und moralisch-strukturell aufbaut. Das Moralstufenmodell des Entwicklungspsychologen Lawrence Kohlberg nimmt in der didaktischen Begründung wie auch in der methodischen Durchführung eine zentrale Stellung ein.

255

Rezensionen

Ingo Juchler: Lösch, Bettina / Andreas Thimmel (Hrsg.). Kritische politische Bildung. Ein Handbuch.

267

Tonio Oeftering: Geißel, Brigitte: Kritische Bürger – Gefahr oder Ressource für die Demokratie?

268

Autorinnen und Autoren

269

4. Der **Sinn des Lernens**: Kann die Ökonomik auch Allgemeinbildung leisten oder nicht? Wird Mündigkeit durch ökonomisches Handeln operationalisiert oder verkürzt? Müssen problemhaltige Situationen wie die sozialen Dilemmata (Beispiel: Allmende) in einen politischen und gesellschaftstheoretischen Kontext eingebettet werden oder nicht?
5. Die **Tatsachen**: Wird ökonomische Bildung an allgemeinbildenden Schulen bisher ausgeklammert oder findet sie in zahlreichen Bundesländern längst in gesellschaftswissenschaftlichen Fächern statt?

Was ist zu tun? Die Herausgeber schlagen vor:

Es gilt – vor allen didaktischen und methodischen Kontroversen und Einigungen –, realistisch und pragmatisch die Tatsache der äußerst begrenzten Ressourcen für Bildungsprozesse anzuerkennen und auch die Tatsache des in vielen Ländern gegebenen Integrationsfaches. Deshalb wäre Kooperation zwischen – zum Beispiel – den Fachgesellschaften der ökonomischen und politischen Bildung sinnvoll, um diese Fragen weiter zu denken. Sie könnten vielleicht am ehesten die Konsense nutzen und die Konflikte fruchtbar machen. Auch Stiftungen könnten Netze für Arbeitszusammenhänge spannen, ebenfalls Bundeszentrale und Landeszentralen für politische Bildung und verschiedene bundesweite Arbeitsgemeinschaften für die Förderung ökonomischer und politischer Bildung.

Die Herausgeber wären froh, wenn GWP als Plattform für kritische Auseinandersetzungen einen solchen Anstoß gegeben hat.

Die Herausgeber

Sollen Politiker Verfassungsrichter werden?

Marcus Höreth



Marcus Höreth

Die Frage wirkt zunächst provozierend, weil die Antwort auf der Hand zu liegen scheint: Politiker können, eben weil sie Politiker sind – und solange sie dies sind – selbstverständlich keine Verfassungsrichter sein. Das Grundgesetz beantwortet diese Frage in Art. 94 eindeutig: „Die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes (...) dürfen weder dem Bundestage, dem Bundesrate, der Bundesregierung noch entsprechenden Organen eines Landes angehören.“ Aber die Frage, ob Politiker Verfassungsrichter *werden* können sollen, zielt auf ein anderes Problem. Es geht darum, ob Politiker aufgrund ihrer vorangegangenen politischen Karriere noch geeignet sind, das Amt eines Bundesverfassungsrichters zu übernehmen – ein Amt, das ihnen ein Höchstmaß an politischer Unabhängigkeit und Neutralität abverlangt. Die Frage wurde nicht zuletzt durch das Ansinnen des Noch-Ministerpräsidenten des Saarlands, Peter Müller, aktuell. Seit geraumer Zeit wird kolportiert, dass Müller in der Politik keine Ambitionen mehr habe und nunmehr Richter am Bundesverfassungsgericht werden wolle.

Wechsel von der politischen Bühne an das Gericht in Karlsruhe sind nichts Neues. Jutta Limbach war Justizsenatorin in Berlin, bevor sie ans Bundesverfassungsgericht wechselte, Roman Herzog Innenminister in Rheinland-Pfalz. Im Jahre 1958 ist mit Gebhard Müller sogar ein veritabler (ehemaliger) Ministerpräsident eines Bundeslandes zum Bundesverfassungsrichter gewählt worden. Sein Namensvetter aus dem Saarland wäre somit der zweite Landesfürst, der zukünftig über die urteilen müsste, zu denen er immer noch gehört. Warum kann man daran Anstoß nehmen? Zunächst einmal: Das Problem hat zwei Dimensionen, die man – wie wir spätestens seit Kant wissen – streng auseinanderhalten muss. Zum einen handelt es sich um eine rechtlich-formale Frage – welche Voraussetzungen muss ein Kandidat für das höchste Richteramt erfüllen bzw. umgekehrt: welche mit der Person des Kandidaten verbundenen Umstände könnten seiner/ihrer Ernennung *rechtlich* im Wege stehen? Zum anderen hat das Problem natürlich auch eine moralisch-politische – wenn man so will: sittliche – Dimension: Sollte jemand Verfassungsrichter werden, der bereits eine exponierte parteipolitische Karriere hinter sich hat?

Die erste Frage lässt sich eindeutig beantworten: Selbstverständlich dürfen Verfassungsrichter, bevor sie ihr Amt antreten, zuvor an politisch exponierter Stelle gewirkt haben. Nichts anders lässt sich § 3 Abs. 3 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes entnehmen, denn dort heißt es ausdrücklich, dass die Richter „mit ihrer Ernennung (...) aus solchen Organen“ ausscheiden. Indirekt lässt sich daraus ohne Weiteres schließen, dass sie diesen Organen *vor ihrer Ernennung* durchaus angehören dürfen – formaljuristisch ist es somit kein Problem, wenn ein ehemaliger Ministerpräsident wie jetzt Müller an das höchste deutsche Gericht wechseln möchte. Spannender und praxisnäher wird es in § 18 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes. Von der Frage, ob einer „aus der Politik“ grundsätzlich Verfassungsrichter werden kann zu unterscheiden ist nämlich die Frage, ob er sich als Richter an „Sachen“ beteiligen darf, in denen er „bereits von Amts oder Berufs wegen tätig gewesen ist“. Wenn letzteres bei Müller häufiger zuträfe, wäre er kaum geeignet als Verfassungsrichter, denn Absatz 1 Nr. 2 des Gesetzes stellt hierzu grundsätzlich fest, dass ein „Richter des Bundesverfassungsgerichts (...) von der Ausübung seines Richteramtes“ in diesem Fall wegen Befangenheit „auszuschließen“ sei. Hier wird es juristisch interessant, denn es gibt Ausnahmen von der Regel. Geht es etwa um eine der Kernaufgaben des Gerichts, nämlich um die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, müsste man eigentlich annehmen, dass jene Gesetze durchaus eine „Sache“ darstellen, an deren Entstehung ein ehemaliger Ministerpräsident „bereits von Amts oder Berufs wegen tätig gewesen ist“. Dies gilt gerade bei den meistens auf dem Karlsruher Prüfstand stehenden Bundesgesetzen: Hier sind es die Ministerpräsidenten, die im Bundesrat die vom Grundgesetz geforderte Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung sicherstellen. Als „Stimmführer“ ihrer Länder stimmen sie den Bundesgesetzen zu oder verweigern ihnen ihre Zustimmung; sie erheben Einspruch gegen sie oder unterlassen diesen; sie bringen in Form einer Initiative selbst ein Bundesgesetz auf den Weg oder verhandeln bei zunächst fehlender mehrheitlicher Zustimmung im Bundesrat die konkreten Inhalte der zuvor beschlossenen Parlamentsgesetze als Mitglied im paritätisch besetzten Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat, damit diese Gesetze dann wenigstens in zuweilen stark veränderter Form doch noch in Kraft treten können. Es ist deshalb keineswegs eine Übertreibung, dass Ministerpräsidenten sehr viel stärker in die Gesetzgebung des Bundes involviert sind als die Abgeordneten des Bundestages – selbst die Vorsitzenden der zuvor die Materie Monate lang beratenden Parlamentsausschüsse können von einem solchen Einfluss nur träumen. Zumindest wird man sich eingestehen müssen, dass ehemalige Ministerpräsidenten „in derselben Sache bereits von Amts oder Berufs wegen tätig gewesen“ waren. Müsste man sie daher nicht wegen Befangenheit „von der Ausübung des Richteramtes“ ausschließen? Doch hier greift das oben angedeutete „Schlupfloch“, wenn es in Absatz 3 in § 18 unmissverständlich heißt, dass „die Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren“ nicht als „Tätigkeit“ im Sinne des Absatzes 1 Nr. 2 gilt. Absatz 2 des § 18 geht sogar so weit, dass ein Richter auch dann nicht „von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen“ werden kann, wenn er „auf Grund (...) seiner Zugehörigkeit zu einer politischen Partei (...) am Ausgang des Verfahrens interessiert ist.“ Die rechtliche Frage, ob Politiker Verfassungsrichter werden dürfen, ist damit eindeutig mit „Ja“ zu beantworten.

Warum dann aber die ganze Aufregung? Weil es letztlich eben kein juristisches Problem ist, um das gestritten wird, sondern ein moralisches. Und dieses Problem ist schwerer zu lösen als das rechtliche. Könnte die Autorität des Bundesverfassungsgerichts nicht ernsthaft Schaden nehmen, wenn ein exponierter Politiker und Ministerpräsident unvermittelt die Fronten wechselt? Kann der überhaupt entsprechend unbefangen sein und unabhängig richten – notfalls auch gegen seine eigenen früheren Kameraden, mit denen er so manche politische Schlacht geschlagen hat? Oder wird er vielleicht sogar das Amt als Verfassungsrichter missbrauchen, um seine politische Agenda (und die seiner Partei) von der Richterbank aus zu verfolgen, schließlich könne er ja seine politische Vergangenheit, seine persönlichen politischen Netzwerke und Abhängigkeiten, nicht ohne Weiteres abstreifen. Der Vorsitzende der FDP-Fraktion im Hessischen Landtag, Florian Rentsch schrieb Müller einen öffentlich gewordenen Brief, in dem es heißt, dass die „große Akzeptanz“ des Bundesverfassungsgerichts auch der Tatsache entspringe, dass die Richter dort „grundsätzlich nicht aus der ersten Reihe der aktiven Politik stammen“. Werde diese Praxis nun geändert, könne dies dazu führen, das öffentliche Vertrauen in das Gericht „als selbstständigem Verfassungsgericht erheblich zu beschädigen“. Falk Heunemann von der „Financial Times Deutschland“ legte noch einen drauf, indem er von einem „schweren Fehler“ spricht, sollte der saarländische Landesvater zum Verfassungsgericht wechseln. Denn diese Institution sei „die letzte Bastion, um Bürger vor ignoranten Regierungen zu schützen“. Das Gericht dürfe keinesfalls in Verdacht geraten, „von Parteien ferngesteuert zu werden“. Am Ende dieses Artikels wird gefordert, dass man sich nach einem Ersatz für Müller umsehen müsse, der „auch nicht im geringsten den Ruch der Parteipolitik“ habe, weil man dies „dem Bundesverfassungsgericht schuldig“ sei.

Gut möglich, dass diese kritischen Stellungnahmen aus Politik und Presse ein weit verbreitetes Unbehagen zum Ausdruck bringen. Und doch verquicken sich hier Fehlwahrnehmungen und Populismus auf höchst unappetitliche Weise. Dies gilt vor allem mit Blick auf das Bundesverfassungsgericht und dessen Stellung und Funktion im demokratischen Verfassungsstaat. Es wird implizit eine völlig falsche Frontstellung aufgebaut zwischen diesem „sauberen“ Bundesverfassungsgericht auf der einen und einer tendenziell „schmutzigen“ (Partei-) Politik auf der anderen Seite. Der demokratische Verfassungsstaat, als ein solcher versteht sich die Bundesrepublik, braucht jedoch beides. Politische Parteien, die miteinander um politische Mehrheiten konkurrieren, sind ebenso notwendig wie ein Verfassungsgericht, das (in statistisch übrigens sehr seltenen Fällen) die Gesetze der Regierungsmehrheit „kassiert“, weil sie verfassungswidrig sind. Die Kritik an der Absicht Müllers, Verfassungsrichter zu werden, wird häufig begleitet von einer idealistischen Verklärung eines vermeintlich politikfernen Gerichts, die jedoch ebenso unangebracht ist wie die pauschale Verurteilung der vermeintlich „ignoranten“, bürgerfernen und die Maßstäbe von Recht und Gerechtigkeit missachtenden Politik. Beide Einschätzungen halten einer nüchternen empirischen Überprüfung nicht stand.

Es ist keineswegs evident, dass zu Verfassungsrichtern nur Personen ernannt werden sollten, die nicht den „Ruch der Parteipolitik“ haben. Mit der gleichen Berechtigung könnte man umgekehrt fordern, dass Richter anderer

Bundesgerichte oder Hochschulprofessuren, die die Politik nur aus Lehrbüchern der Staatsrechtslehre kennen, niemals Verfassungsrichter werden können, weil sie keine Ahnung von der politischen Praxis haben. Zudem müsste man die „richterliche Unabhängigkeit“, die man ehemaligen Politikern nicht zutrauen will, genauso stark bei Verfassungsrichtern mit Hochschulvergangenheit in Frage stellen, die in der akademischen Debatte mit exponierten verfassungsrechtlichen Stellungnahmen aufgefallen sind – wie neutral und unabhängig sind denn jene Richter, wenn sie mit einem aktuellen Fall konfrontiert sind, den sie als Professoren in der Vergangenheit bereits umfassend analysiert und bewertet haben? Übrigens sind Richter, die sich zu Rechtsfragen geäußert haben, die für das Verfahren bedeutsam sein können, laut Bundesverfassungsgerichtsgesetz § 18 Abs. 3 Nr. 2 ebenfalls nicht von der Ausübung ihres Richteramtes ausgeschlossen. Sowohl beim langjährigen Parteipolitiker als auch bei einem Hochschullehrer, der sich und sein bisheriges Leben der akademischen Welt verschrieben hat, sollte man nicht von vornherein unterstellen, dass er oder sie nicht geeignet ist für den Job als Verfassungsrichter.

Setzt man gesunden Menschenverstand ein, wird man sogar annehmen müssen, dass gerade alt gediente „Parteisoldaten“ nach ihrem Wechsel zum Bundesverfassungsgericht im wohl verstandenen Eigeninteresse jeden Anschein von Parteilichkeit zu vermeiden trachten. Rolf Lamprecht, langjähriger Beobachter und einer der profundesten Kennern des Verfassungsgerichts, meinte hierzu treffend: „Der Richter mit dem Parteibuch in der Tasche (...) gehört vermutlich zu den ungefährlichsten Figuren der Justiz: Er weiß um seine Parteimitgliedschaft, die anderen wissen es – und er weiß, dass es die anderen wissen. Darauf muss er sich einstellen und danach trachten, jedwede Blöße zu vermeiden. Welcher andere Richter muss sich um mehr Objektivität bemühen?“ Der durchaus positiv zu bewertende Unterschied zwischen einem Richter mit und einem ohne Parteibuch ist doch, dass die Öffentlichkeit bei letzterem die zweifellos bei diesem wie bei jedem anderen normalen Bürger auch vorhandenen politischen Vorprägungen – und möglicherweise auch Voreingenommenheiten und Vorurteile – *nicht* kennt. Dass dies bei Müller anders ist, kann kaum etwas Schlechtes sein. An dieser Stelle sei auf die USA verwiesen, wo sich jeder Kandidat für das Oberste Gericht einem öffentlichen Hearing beim US-Senat unterziehen muss, in dem er auch seine politischen Vorprägungen und Meinungen darlegen soll. Der New Yorker Senator *Charles E. Schumer* hat zur Begründung dieses Verfahrens einmal betont, dass jeder Amerikaner von zukünftigen Supreme Court-Richtern vor ihrer Ernennung das Recht hätten zu erfahren, wofür deren „Herz schlägt“. Die amerikanische Öffentlichkeit soll also zumindest ansatzweise erfahren, welche politischen Präferenzen der Kandidat hat, gerade *weil* es später keine politischen Sanktionsmöglichkeiten mehr gibt, einen unliebsamen obersten Bundesrichter wieder los zu werden. Beim Kandidaten Müller weiß die Öffentlichkeit mehr über dessen politischen Prämissen und Vorlieben als bei jedem anderen Verfassungsrichter vor dessen Ernennung. Für die ihn nominierende CDU etwas beunruhigend, für alle anderen Parteien eher beruhigend ist allerdings die empirisch immer wieder bestätigte Tatsache, dass sich Richter, wenn sie erst einmal im Amt sind, häufig anders verhalten als man von ihnen erwartet. Der wichtigste Grund hierfür dürfte der starke Sozialisierungseffekt

durch den „esprit de corps“ im Gericht sein, der auch beim Bundesverfassungsgericht vorherrscht. Das Amt prägt die Person möglicherweise stärker als umgekehrt – auch Müller könnte als Verfassungsrichter durchaus für Überraschungen gut sein. Dies galt und gilt ja auch schon für den Ministerpräsidenten Müller, der sich in der Vergangenheit mit seinen politischen Bekenntnissen häufig der CDU-Parteiraison entzogen und seine insofern bestehende relative intellektuelle Unabhängigkeit bereits unter Beweis gestellt hat. Seine bekannte Präferenz für schwarz-grüne Koalitionen und einen schnellstmöglichen Ausstieg aus der Atomenergie sind ja nicht unbedingt originäre CDU-Positionen.

Verfassungsrichter sind keine Politiker. Doch Verfassungsrecht ist „politisches“ Recht (Carl Schmitt). Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde hat darauf hingewiesen, dass „Verfassungsrecht nach seinem Gegenstand und in seinem Telos (...) zentral auf den Bereich des Politischen bezogen (ist) und von daher bestimmt (wird). Es ist vom Gravitationsfeld der Auseinandersetzung um Gewinnung, Ausübung und Erhalt politischer Macht nicht abgelöst oder abgeschichtet, wird vielmehr von dem Spannungsgelände, der diesem Feld eigen ist, mit ergriffen.“ Wenn aber die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht vom politischen Prozess „abzuschichten“ ist, der Verfassungsrichter also dem „Politischen“ kaum entrinnen kann, schadet es sicherlich nicht, wenn auch im höchsten deutschen Gericht politischer Sachverstand und Praxiswissen vorherrschen. Wie wollen Verfassungsrichter z.B. die politischen Umstände und Motivlagen, die hinter einer möglicherweise fingierten Vertrauensfrage stehen, verfassungsrechtlich bewerten, wenn sie keine Ahnung von den Handlungszwängen und -optionen einer Koalitionsregierung im bundesdeutschen Exekutivföderalismus haben? Ohne diesbezügliche Kenntnisse wären sie doch außerstande zu beurteilen, ob ohne die (negativ beantwortete) Vertrauensfrage (und die mit ihr verbundenen Parlamentsauflösung und Ansetzung von Neuwahlen) ein relativ problemloses Weiterregieren noch möglich gewesen wäre. Dieses an sich politische Problem der „Regierbarkeit“ muss aber abschließend beurteilt werden, bevor zwischen „echten“ und „unechten“ (verfassungswidrigen) Vertrauensfragen unterschieden werden kann. Wie sollen Verfassungsrichter einen Fall beurteilen, in dem die Regierungsmehrheit möglicherweise den Bundesrat in seinem verfassungsrechtlichen Rechten beschnitten hat, indem sie ein Bundesgesetz in einen zustimmungsbedürftigen und einen zustimmungsfreien Teil aufsplittete, wenn sie nicht gut informiert sind über die besonderen Bedingungen des Regierens unter gegenläufigen Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat? Wie sollen die Karlsruher Richter generell politisches Entscheidungshandeln im parlamentarischen Regierungssystem verstehen (und im Anschluss verfassungsrechtlich würdigen), wenn sie in Unkenntnis der üblichen politischen Praxis etwa übersehen, welche enorme Bedeutung dem Grundgesetz unbekannt Institutionen wie der Koalitionsausschuss haben? Bevor aber ein bestimmtes Tun oder Unterlassen der politischen Akteure verfassungsrechtlich beurteilt werden kann, müssen die Verfassungsrichter ein möglichst genaues Bild davon haben, wie die Verfassungspraxis im parlamentarischen Regierungssystem aussieht. Manches, ja sogar das meiste davon steht zwar in wissenschaftlichen Abhandlungen, und ist den Richtern natürlich bestens bekannt. Einige Besonderheiten des Politikbetriebs sind jedoch nur echten

„Insidern“ geläufig. Mit Müller würde ein weiterer Insider ans Gericht wechseln. Den politischen Akteuren hierzulande würde dies ihr Tagesgeschäft keineswegs erleichtern, im Gegenteil. Müller kennt doch nur allzu gut aus eigener Erfahrung, wie fahrlässig, trickreich und zuweilen sogar vorsätzlich politische Akteure zuweilen mit der und gegen die Verfassung verfahren. Erinnert sei an dieser Stelle an eine Aussage vom ehemaligen Bundesinnenminister Höcherl, der nach der von ihm später eingeräumten grundgesetzwidrigen Verhaftung des Spiegelredakteurs Konrad Ahlers während der Spiegelaffäre 1962 einräumte, sich „etwas außerhalb der Legalität“ bewegt zu haben, schließlich könne er „nicht den ganzen Tag mit dem Grundgesetz unter dem Arm rumlaufen“. Möglicherweise schafft es daher gerade der ehemalige Ministerpräsident Müller nach seinem Wechsel nach Karlsruhe besser als seine politisch unbedarfteren und unerfahrenen neuen Kollegen, seinen alten Kollegen auf die Schliche zu kommen und diese daher von vorneherein dazu zu animieren, etwas behutsamer mit dem Grundgesetz umzugehen, um für sie unangenehme Karlsruher Urteile möglichst zu vermeiden. Unter dem Arm tragen werden es die Politiker sicherlich auch weiterhin nicht – aber wenn Politiker wenigstens etwas häufiger in das Grundgesetz hineinschauen würden, wäre ja auch schon viel gewonnen. Das Problem, dass (ehemalige) Politiker Verfassungsrichter werden können, kann also durchaus auch als Chance begriffen werden.

Die Fortentwicklung der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon

Dan Krause



Dan Krause

Im Dezember 1999 sprach der damalige EU-Außenbeauftragte Javier Solana von der *Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)* als dem europäischen „Integrationsprojekt der nächsten Dekade“. Dieser mitgliedersstaatliche, besonderen Regeln und Vorbehalten unterliegende neue Bereich der Außenpolitik der Union wurde 2000 mit dem Vertrag von Nizza begründet. Eine engere Zusammenarbeit in diesem sensiblen Kernbereich nationaler Souveränität sollte zum einen ein Ausweis des Reifegrades der europäischen Integration insgesamt sein und zum anderen den außenpolitischen Instrumentenkasten der Union um die letzte, noch fehlende Komponente ergänzen. Damit, so die Hoffnung, würde die EU in die Lage versetzt, im Rahmen der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)* künftig umfassend global handlungsfähig zu werden und die Asymmetrie zwischen wirtschaftlicher Bedeutung und außenpolitischer Handlungsfähigkeit beseitigt.

Dieses Ziel hat die EU bis heute nicht erreicht, auch wenn unbestreitbare und früher nicht für möglich gehaltene Erfolge in relativ kurzer Zeit mit dem Beschreiten eines eigenständigen sicherheitspolitischen Weges durch die Europäer verbunden sind. Die so erfolgreich eingeleitete Entwicklung stagnierte, wichtige Weg-

marken, zum Beispiel in der strategischen Fähigkeiten-Entwicklung, wurden wiederholt nicht erreicht, der politische Elan ließ nach und spätestens mit der Irakkrise 2003 und der Trennung in „altes und neues Europa“ wurden unübersehbare innereuropäische Bruchlinien deutlich. Die anfängliche Begeisterung für dieses – mittlerweile in *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)* umbenannte – Projekt und für die von ihm erwarteten Impulse für die Weiterentwicklung der GASP ist seit Inkrafttreten des *Vertrages von Lissabon (EUVL)* einer Ernüchterung in der Bewertung gewichen.

Dies hängt zum einen mit der zähen Entstehungsgeschichte des Dokumentes zusammen, zum anderen mit der Tatsache, dass sich die mit ihm verbundenen Hoffnungen einer Lösung der dringendsten Probleme in GASP und GSVP und deren Re-Vitalisierung bis heute nicht erfüllt haben. Die häufigsten Kritikpunkte an der sicherheitspolitischen Entwicklung der EU lauten auch nach Lissabon:

- hohe Quantität und Symbolhaftigkeit der EU-Operationen bei geringer Qualität und gemischter Erfolgsbilanz
- wiederholte Nichterfüllung der selbstgestellten Fähigkeits- und Ausrüstungsziele

- gravierende Defizite bei der (zivilen) Kräftegenerierung mit offen zutage tretender Diskrepanz zwischen vollmundigen Ankündigungen und tatsächlich gehaltenen Zusagen
- fehlende ständige und autonome Planungs- und Führungskapazitäten für Krisenmanagementoperationen
- mangelnde Kohärenz und fehlende Solidarität der Europäer in der GASP und GSVP aufgrund von Interessengegensätzen sowie Souveränitätsvorbehalten.

Neuerungen und neuer Anspruch

So zutreffend diese Kritikpunkte auch sein mögen, es muss festgehalten werden, dass die Schwäche des Lissabonner Vertragswerkes nicht darin besteht, dass eine Behebung der angeführten Kritikpunkte nicht versucht würde. Im Gegenteil: Der erklärte und ehrgeizige Anspruch ist es, der ESVP mit diesem Vertragswerk nicht nur einen neuen Namen zu geben, sondern sie auch qualitativ auf eine neue Stufe zu heben. Für viele Kritikpunkte stellt der EUVL potentielle Lösungsmöglichkeiten bereit oder begründet Mechanismen und Strukturen, die geeignet sind, dem Ziel einer kohärenteren, effektiveren und umfassend regional und global handlungsfähigen Außenpolitik der Union zu entsprechen.

Zu nennen wäre in diesem Zusammenhang die Erneuerung der Absichtserklärungen zu den strategischen Fähigkeits- und Ausrüstungszielen, den sogenannten zivilen und militärischen *Headline Goals* oder die Tatsache, dass die vereinfachten Bestimmungen der *Verstärkten Zusammenarbeit*, also der Möglichkeiten in bestimmten Bereichen mit einer Gruppe von Mitgliedern – über das allgemeine Integrationsniveau hinaus – weitergehende, für diese Gruppe rechtlich verbindliche Regelungen zu treffen,

auch auf die Politikbereiche mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen angewendet werden können.

Ergänzend sind konkrete Kooperationsprojekte all jener Mitgliedsstaaten, die eine engere Zusammenarbeit anstreben und bestimmte qualitative Voraussetzungen erfüllen, zukünftig in Form einer *Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ)* möglich. Dieses neue, noch nicht ausdefinierte Instrument soll allen Mitgliedsstaaten offen stehen, die an den wichtigsten Projekten der *Europäischen Verteidigungsagentur (EDA)* teilnehmen und die willens und in der Lage sind, Truppenkontingente für die *European Battlegroups* (schnelle, militärische Eingreifkräfte der EU) zu stellen. Denkbare Anwendungen für eine SSZ wären beispielsweise:

- die Umsetzung bisher unverbindlicher Vereinbarungen für einen gemeinsamen europäischen Rüstungsmarkt
- Kooperationsprojekte zur Überwindung strategischer (Ausrüstungs-) Defizite
- der Aufbau ständiger, multinationaler Truppenverbände mit der Qualität und den Fähigkeiten einer EU-Battlegroup
- die gemeinsame Einrichtung eines ständigen multinationalen EU-Hauptquartiers.

Trotz der noch offenen Umsetzung könnte dieses flexible Instrument den Weg aus dem Dilemma weisen, dass die Entwicklung und Vertiefung der GSVP bisher nahezu immer dem Tempo des Langsamsten und Integrationsunwilligsten folgen musste. Gleichzeitig birgt eine solche Flexibilisierung jedoch auch die Gefahr der Fragmentierung, eines Neben- statt Miteinanders sowie der Ausgrenzung und damit langfristig sogar des Endes einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

Ebenfalls neu ist die sogenannte *Beistandsklausel* im Fall des bewaffneten

Angriffs auf ein Mitgliedsland der Union. Sie verpflichtet generell zu gegenseitiger Hilfe, wurde aber dahingehend abgeschwächt, das jedes Mitglied über Art und Umfang der entsprechenden Hilfe selbst entscheiden kann. Zudem soll weder der Wert der kollektiven Verteidigung durch die NATO geschmälert, noch allgemein den Besonderheiten der nationalen Verteidigungspolitiken einzelner Mitgliedsstaaten (NATO und neutrale Staaten) widersprochen werden. Abgerundet werden diese Beschlüsse durch die Einführung neuer Finanzierungsoptionen für Krisenmanagement-Operationen (Anschub- und Sofortfinanzierungsmaßnahmen) sowie die Aufnahme des durch die Praxis begründeten Entwicklungsstandes der GSVP (erweitertes Aufgabenspektrum, zivile Operationen, Europäische Verteidigungsagentur) in das Primärrecht der EU.

Hoher Vertreter, Ratspräsident und Auswärtiger Dienst

Die grundlegendsten und am meisten beachteten Veränderungen verbinden sich jedoch mit zwei neu geschaffenen Führungspositionen - dem *Präsidenten des Europäischen Rates (ER)* und dem *Hohen Vertreter (HV) der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik* (die Bezeichnung „Außenminister“ war politisch nicht durchzusetzen).

Während der erfolgreichen Amtsführung Javier Solanas war der HV in Personalunion Generalsekretär des Rates und damit auf den mitgliedstaatlichen Teil der außen- und sicherheitspolitischen Architektur der Union beschränkt. Er verfügte für seine Tätigkeit als Hoher Vertreter nur über einen winzigen Mitarbeiterstab und praktisch keine eigenen Macht- bzw. Finanzmittel. Seine Aufgabe bestand im Wesentlichen in der außenpolitischen Vertretung der EU gegenüber Dritten, bei internationalen Or-

ganisationen und auf Konferenzen. Seine alltäglichen Instrumente waren die Formulierung politisch verbindlicher, gemeinsamer Standpunkte und Positionen sowie von Beschlüssen für konkrete Maßnahmen, die von den Mitgliedsstaaten im Europäischen Rat einstimmig beschlossen werden mussten.

Auf der gemeinschaftlichen Ebene der EU gab es parallel einen *Kommissar für Außenbeziehungen*, dessen Aufgabengebiet – auf der Ebene der Kommission – sehr stark dem des HV ähnlich war. Dieser verfügte jedoch zusätzlich über den wichtigen Bereich der *Nachbarschaftspolitik* der EU und deren beträchtliche Finanzmittel. Ebenfalls auf gemeinschaftlicher Seite gab es noch die Bereiche der Entwicklungs- und der Handelspolitik, als Teile des gemeinsamen auswärtigen Handelns der EU, von denen besonders letzterer aufgrund der globalen wirtschaftspolitischen Bedeutung der EU nicht zu unterschätzen ist. Auch diese Bereiche verfügten wieder über eigene, teils milliardenschwere Finanzinstrumente und jeder Kommissar konnte bei seiner Arbeit auf die großen, eingespielten und personell gut besetzten Generaldirektionen und das weltweit gespannte Netz der Delegationen der Kommission zurückgreifen. Auf großen Konferenzen wurde die EU daher tatsächlich von der sogenannten EU-Troika repräsentiert. Ihr gehörten neben dem Kommissionsvertreter (Außenkommissar oder Kommissionspräsident) und dem Hohen Vertreter noch die rotierende nationale Ratspräsidentschaft an, die den halbjährlichen Vorsitz im Rat innehatte.

Das neu geschaffene Amt des Hohen Vertreters in der Lissabon-Variante, welches vor allem der Verbesserung der Kohärenz und Effektivität der Außen- und Sicherheitspolitik dienen soll, ist daher konsequenterweise eine Fusion der Ratskompetenzen mit denen der Kommission. Die „Doppelhut“-Rolle (Außenkommissar und HV) soll die Trennung von gemeinschaftlicher und zwischenstaatlicher Säule in der Außen- und Sicherheitspoli-

tik überwinden, die zwar durch den Vertrag von Lissabon formell aufgehoben ist, in der Realität durch die fortbestehenden Strukturen, Entscheidungsmechanismen und Abstimmungsbesonderheiten jedoch weiterbesteht. Die Position des HV wird zusätzlich durch das Amt eines Vizepräsidenten der Kommission gestärkt, während die Aufgaben des Generalsekretärs des Rates nicht mehr Teil des Amtes sind. Die wesentlichen Aufgaben während der fünfjährigen Amtszeit des Hohen Vertreters sind:

- Leitung der GASP und GSVP, Mitwirkung an ihrer Festsetzung und Verantwortung für ihre Umsetzung
- formelles Initiativrecht für dieses Politikfeld (sonst der Kommission vorbehalten)
- Leitung der neugeschaffenen Ratsformation des Rates für Auswärtige Angelegenheiten (Außen- und Verteidigungsminister)
- Teilnahme an den Sitzungen des Europäischen Rates in Funktion als Hoher Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik
- Vorsitz in allen für die Entscheidungsfindung in der GASP/GSVP wesentlichen Gremien und Ausschüssen, wie z.B. dem *Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK)* oder der Europäischen Verteidigungsagentur
- Zuständigkeit für das auswärtige Handeln im Rahmen der Kommission
- Zuständigkeit für den Dialog der EU mit Drittstaaten, bei internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen.

Maßgeblich unterstützt wird der Hohe Vertreter durch den neugeschaffenen *Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD)*, welcher unter seiner Leitung sämtliche GASP- und GSVP-Strukturen des Rates und wesentliche Teile der außenpolitischen Strukturen der Kommission (Generaldirektion RELEX, Kommissionsdele-

gationen) zusammenführt und aus Vertretern des Rates, der Kommission und der auswärtigen Dienste der Mitgliedsstaaten bestehen wird – die seit 2009 andauernde Ausgestaltung des Dienstes ist weit fortgeschritten, aber, speziell das Personal der Mitgliedsstaaten betreffend, noch immer nicht beendet. Durch diesen Dienst mit seinen knapp 7000 Bediensteten werden erstmals alle bisherigen außenpolitischen Akteure mit ihren Ressourcen unter einheitlicher Führung gemeinsam das auswärtige Handeln der EU bestimmen.

Die zweite neue Personalie, der Präsident des Europäischen Rates, ersetzt den bisher halbjährlich rotierenden nationalen Vorsitz in der Ratsformation der Staats- und Regierungschefs und ist für zweieinhalb Jahre in sein Amt gewählt. Er ist zuständig für:

- die Vorbereitung der Ratsgipfeltreffen in Zusammenarbeit mit dem *Rat für Allgemeine Angelegenheiten (RAA)*, in welchem weiterhin die rotierende Ratspräsidentschaft den Vorsitz innehat
- die Vertretung der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft „unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters“
- die Koordination der Ratspolitik mit dem Kommissionspräsidenten und Vertretung der Politik des ER gegenüber dem *Europäischen Parlament (EP)*
- die Gewährleistung von personeller und administrativer Kontinuität.

Zur Unterstützung seiner Arbeit verfügt der ER-Präsident über unmittelbaren Zugriff auf ein eigenes Kabinett von etwas mehr als 20 Mitarbeitern.

Von diesen beiden Posten und der um sie konzentrierten und neu justierten sicherheitspolitischen Architektur wurde und wird sehr viel erwartet. Sie sollen der europäischen Außenpolitik Gesicht, Gewicht und Stimme verleihen. Dabei

sollen sie mit Entschlossenheit auftreten und zwischen den unterschiedlichen Interessen der außenpolitischen Akteure vermitteln. Ihre Arbeit muss die gemeinschaftliche mit der intergouvernementalen Seite koordinieren und den verschiedenen europäischen Institutionen mit ihren unterschiedlichen Kulturen gerecht werden, um dabei politisch-strategische Kohärenz der Außenpolitik bei möglichst zügiger Verkleinerung der bestehenden Lücke zwischen den Ansprüchen und den Fähigkeiten der Union herzustellen.

Große Aufgaben, für die auch große Namen gehandelt wurden. Tony Blair, Jean-Claude Juncker, Jan-Peter Balkenende und Wolfgang Schäuble wurden Chancen auf das Amt des Ratspräsidenten eingeräumt. Aussichtsreiche Anwärter auf den Posten des Hohen Vertreters waren drei ehemalige oder aktive Außenminister: David Milliband, Massimo D'Alema sowie Ursula Plassnik. Die Verantwortlichen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten einigten sich schließlich auf den Belgier Herman Van Rompuy und die Britin Catherine Ashton. Deren Berufung wurde von der internationalen Presse teils mit Entsetzen, teils mit Spott und Hohn bedacht. „Herman Van Wer?“ wurde gefragt, „Herr und Frau Niemand“ hätten „Europas Top-Jobs“ erhalten, konnte man lesen und insgesamt wurde von einem „Rückschlag für die EU“ gesprochen. Auch dort, wo die Kritik der Presse als zu hart und voreilig empfunden wurde, überwogen jedoch Skepsis und die Bewertung, dass sich die Mitgliedsstaaten bewusst für eine schwache und weitgehend außen- und europapolitisch unerfahrenes neues Führungsduo entschieden hätten, welches den eigenen mitgliedstaatlichen Ambitionen möglichst wenig entgegensetzen könne.

Die Besetzung der beiden Ämter war ein typischer europäischer Kompromiss. Die großen Mitgliedsstaaten, in der Mehrzahl konservativ regiert, suchten einen konservativen Präsidenten, auf

den sich alle einigen konnten. Ohne eigene Machtbasis sollte sich dieser möglichst im Hintergrund der zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen halten, zwischen den Positionen vermitteln und gemeinsame Lösungsansätze erarbeiten können. Schnell wurde klar, dass sich kein Kandidat eines großen Landes würde durchsetzen lassen. Für die erwartete treuhänderische Tätigkeit für den Ausgleich der gegensätzlichen nationalen Interessen wäre ein prominenter Kandidat mit starker Machtbasis und eigenen politischen Ambitionen nicht dienlich gewesen.

Für Baroness Ashtons Ernennung, die vor ihrer Wahl über praktisch keinerlei außenpolitische Expertise verfügte, wurden häufig drei wesentliche Gründe ins Feld geführt: Erstens sei nach der Wahl eines Konservativen zum Ratspräsidenten aus Gründen des Proporz nur ein Vertreter einer sozialdemokratischen Partei in Frage gekommen, zweitens wäre aufgrund des männlich dominierten Politikbereichs eine Frau gesucht worden und drittens hätte es aufgrund der französisch-deutschen Dominanz schon aus Gründen des nationalen Gleichgewichts eine Britin sein müssen. Es spricht Einiges für diese Deutung.

Unklare Zuständigkeiten, Machtgerangel mit der Kommission

Was für die Spitzenämter zutrifft, gilt in gleichem Maße für die heiklen Fragen des Lissabon-Vertrages: Sie sind in aller Regel ein politischer Kompromiss, was in politischen Dokumenten wie dem EUVL dann zu zahlreichen Unklarheiten, unkonkreten Formulierungen oder betont vage gehaltenen Ausführungsbestimmungen führt. Diese Mängel betreffen die Definition der Tätigkeitsfelder der neuen Ämter, ihren Zuschnitt, ihre gegenseitigen Begrenzungen und ihre Befugnisse. So wirft beispielsweise die

Formulierung „vertritt die EU in der Außen- und Sicherheitspolitik auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters“ für das Amt des Ratspräsidenten sofort die Frage nach der Richtlinienkompetenz des Hohen Vertreters in GASP-/GSVP-Fragen und die Frage nach dem Vorrang in der EU-Außenvertretung auf.

Weiterer erheblicher Koordinationsbedarf besteht in der Frage des Verhältnisses Ashtons zur Kommission. Trotz ihres Doppelhuts und ihrer Vizepräsidentenschaft, gedenkt auch deren Präsident José Manuel Barroso, weiterhin ein gehöriges Wort in der Außenpolitik mitzureden. Dazu verfügt er mit den – nicht Ashton und dem EAD zugeordneten – Bereichen der Kommissare für *Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik*, für *Entwicklung* sowie für *Internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion* und ihrer Kernkompetenz Handels- bzw. Außenhandelspolitik über bedeutende Felder der europäischen auswärtigen Politik. Auch die bereits erwähnten außenpolitischen Finanzinstrumente sind komplett aus den Strukturen des HV und seines Auswärtigen Dienstes, einschließlich der beträchtlichen Kommissionsanteile, ausgenommen und unterstehen ausschließlich der Kommission – ein überaus geschickter, wenn auch in Brüssel und den europäischen Hauptstädten kontrovers diskutierter Schachzug. Barroso ließ einfach kurz vor der Amtsübernahme der Hohen Vertreterin die Ressorts der Kommissare neu zuschneiden. So wurde Catherine Ashton aus ihrem Amtsbereich als Außenkommissar der EU mit dem Bereich der Nachbarschaftspolitik nicht nur ein wesentlicher Bereich der EU-Außenbeziehungen, sondern auch das damit verbundene Finanzinstrument (*Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument*) bewusst entzogen. Die erwünschten Synergie-Effekte und die säulenübergreifende Kohärenz zwischen Rat und Kommission sollen nun über eine kommissi-

onsinterne Arbeitsgruppe „Außenbeziehungen“ erreicht werden. Diese soll alle mit außenpolitischen Fragen befassten Kommissare unter der strategischen Leitung Ashtons in die gemeinsame Außenpolitik einbinden. Ob dies gelingen wird, bleibt fraglich und wird wesentlich vom Ehrgeiz und der offensiven Amtsinterpretation der Hohen Vertreterin, sowie ihrer Fähigkeit, Verbündete zu gewinnen, abhängen.

Besonders heikle Punkte schließlich, wie die konkrete Ausgestaltung des EAD's wurden gleich ganz aus dem Lisabonner Vertragswerk ausgeklammert, um sie erst später, in langwierigen zwischenstaatlichen und inter-institutionellen Verhandlungen mit entsprechenden Ratsbeschlüssen auszuarbeiten. Durch diese Tatsache war die Hohe Vertreterin gleich zu Beginn ihrer Amtszeit mit einer administrativen Herkulesaufgabe belastet, deren Lösung nicht in ihrer Hand lag und die zugleich ihr wichtigstes Führungsmittel betraf.

Vorteil Van Rompuy

Dies ist ein wesentlicher Grund für die Tatsache, dass es dem Ratspräsidenten bisher wesentlich besser gelungen ist, seine Person und sein Amt zu etablieren. So hat er u.a. geschickt seinen Informations- und Organisationsvorsprung gegenüber der rotierenden Präsidentschaft genutzt und in der Folge - trotz vertraglich geregelter gemeinsamer Abstimmung – maßgeblichen Einfluss auf die Agenda des Europäischen Rates gewonnen. Den Staats- und Regierungschefs präsentierte er sich als loyaler, im Hintergrund agierender Diener, im Interesse der Sache des Rates, den er zielstrebig zu dem Leitungs- und Durchführungsgremium der Union ausgebaut hat. Eine Tatsache, welche die Handlungsspielräume der Regierungschefs sowohl auf der europäischen, als auch auf der nationalen Ebene erweitert und die herausge-

hobene Stellung des Europäischen Rates gegenüber den Ministerräten stärkt.

Zudem hat der Präsident die Tagungsdichte und insbesondere die Anzahl der informellen Treffen deutlich erhöht. Bei letzteren kann Van Rompuy ohne Rücksicht auf den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und damit ohne Notwendigkeit der Abstimmung mit der rotierenden Präsidentschaft die Agenda bestimmen. Der Rat gibt so zunehmend die wichtigsten europäischen Themen vor und degradiert die Fachräte mehr und mehr zu Zuarbeitern für zuvor unter den Regierungschefs abgestimmte Verhaltens- und Vorgehensweisen. Größeren Konflikten ist Van Rompuy dabei ausgewichen und hat sich bisher mit den wesentlichen Akteuren in kritischen Fragen wiederholt arrangieren können.

Catherine Ashton fällt es dagegen auch mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages wesentlich schwerer, sich in ähnlicher Weise durchzusetzen. Hierbei erwies sich ihr Doppelhut und damit ihre Position an der Schnittstelle von zwischenstaatlicher und gemeinschaftlicher EU-Ebene bisher mehr als Bürde, denn als Vorteil. Die Tatsache, dass sie durch den Vertrag gleichzeitig Dienerin vieler Herren ist, belastet ihre Arbeit sehr. Ihre Ernennung hängt beispielsweise – je nach Hut – mal vom Votum des Europäischen Rates und mal von dem der Kommission und dem des Europäischen Parlaments ab. Weiterhin ist sie all diesen Akteuren auch auf unterschiedliche Weise zur Rechenschaft verpflichtet und überdies wurden ihr – wie oben aufgezeigt – bereits vor Amtsantritt, durch den Neuzuschnitt der Zuständigkeiten in der Kommission, wesentliche, der Gemeinschaftsebene entstammende Instrumente entzogen.

Ashton steht hier mitten in einem Machtkampf zwischen der intergouvernementalen und der gemeinschaftlichen Ebene der EU, die beide eifersüchtig über ihre Pfründe wachen. Die Kommission hat am Beispiel der Nachbarschaftspolitik und der Finanzinstrumente

gezeigt, dass sie gewillt ist, ihren Machtbereich offensiv zu verteidigen. Die Mitgliedsstaaten haben umgekehrt bei der Bewilligung der Gelder für die Finanzinstrumente und bei wichtigen Personalfragen des EAD in nicht weniger entschiedener Form ihren Einfluss in deutlicher Weise geltend gemacht. Der Erfolg der Hohen Vertreterin ist wesentlich von einer auskömmlichen Zusammenarbeit der beiden Parteien untereinander und mit ihr abhängig.

Andauernde Schwierigkeiten beim Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD)

Noch komplexer als die Schwierigkeiten des Doppelhutes, erwiesen sich bis jetzt jedoch die mit dem Aufbau des EAD verbundenen Probleme. Ihre massive und extrem herausfordernde Aufgabe, wäre schon mit einem von Anfang an funktionsfähigen Dienst, nur schwer zu erfüllen gewesen. Aufgrund der dargestellten politischen Unklarheit über die konkrete Ausgestaltung des Dienstes, begann erst mit Inkrafttreten des EUVL am 01. Dezember 2009 die notwendige Debatte, über die zu erreichenden Ziele, den institutionellen Zuschnitt, die jeweiligen Zuständigkeiten und natürlich die Personalfragen, insbesondere die Besetzung der Spitzenposten. Dieser Prozess ist Anfang 2011 nun endlich auf der Zielgeraden und soll bis zum Frühjahr abgeschlossen sein.

Institutionell hat der EAD, als Dienststelle *sui generis* an der Schnittstelle von Kommissions- und Ratsarchitektur, seit Ende letzten Jahres seine Struktur angenommen. Unter der Leitung der Hohen Vertreterin und ihrer Führungs- und Unterstützungsstruktur existieren horizontal sieben Generaldirektionen mit zahlreichen Unterkategorien. Fünf davon sind geographischen Regionen zugeordnet, eine ist speziell für Verwal-

tung und Haushalt zuständig und die siebte vereint im Wesentlichen die zivilen Konfliktpräventions-, Konfliktbearbeitungs- und Krisenmanagementstrukturen der Kommission. Dazu kommt noch das politisch bedeutsame und einflussreiche Netz der EU-Vertretungen, die Sondergesandten sowie verschiedene EU-Dienststellen, wie das *Satelliten-Center*, die Europäische Verteidigungsagentur und das *Europäische Institut für Internationale und Sicherheitsstudien*, ein wissenschaftlicher *think tank*.

Eine Sonderstellung im EAD nehmen die (intergouvernementalen) zivilen und militärischen GSVP-Strukturen ein. Auf den ersten Blick ist deren (separate) Anordnung und Konzentration logisch und funktional sinnvoll. Die säulenübergreifende Kohärenz von zwischenstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene des EAD's ist zudem durch den Vorsitz Catherine Ashtons bzw. eines ihrer Vertreter im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, als dem höchsten politisch-strategischen Vorbereitungsgremium vor der Ratsebene, gesichert. Mit der Etablierung eines *Krisenmanagement und Planungsdirektorat*, englisch CMPD abgekürzt, verfügen diese Strukturen nun endlich auch über eine zentrale, integrierte, zivil-militärische Planungsfähigkeit auf strategischer Ebene. Hier sollen zukünftig alle wichtigen Vorbereitungen für EU-Operationen getroffen und zivile und militärische Expertise für den gewollten „umfassenden Ansatz“ aller zur Verfügung stehenden Mittel für die Krisenreaktion zusammengeführt werden, was als wesentlich Weiterentwicklung dieser Strukturen empfunden wird.

Dennoch hat Ashton für die, als Separierung vom übrigen EAD empfundene, Sonderstellung der GSVP-Strukturen empfindliche Kritik einstecken müssen. Beklagt wird die Tatsache ihrer organischen Trennung von den aus der Kommission eingebrachten zivilen Krisenmanagementstrukturen. Dies, so die Kritiker, würde das der GSVP aufgrund ihrer Entwicklungsgeschichte und struktu-

reller Besonderheiten innewohnende Übergewicht des militärischen Aspekts noch verstärken und damit den Vorrang ziviler Konfliktlösungsoptionen für GSVP-Operationen in Frage stellen.

Hintergrund dieser Streitigkeiten ist - neben der berechtigten Frage nach der Stärkung ziviler GSVP-Strukturen - erneut der Machtkampf zwischen Kommission und Rat. Mit der Separierung haben die Mitgliedsstaaten in erster Linie den Einfluss der Kommission auf die GSVP und ihre Operationen, wie er bei der gemeinsamen Eingliederung in eine Generaldirektion „Krisenmanagement“ kaum zu verhindern gewesen wäre, vermeiden wollen. Die damit einhergehenden Probleme integrierter Planung, die in einem gemeinsamen Direktorat wesentlich einfacher hätten bewerkstelligt werden können, sollen durch das CMPD ausgeglichen werden. In der Konsequenz müssen nun aber selbst die Aktivitäten der im EAD angesiedelten zivilen Krisenmanagementstrukturen der Kommission mit denen der GSVP intern durch eine extra dafür eingerichtete Schnittstelle im erweiterten Führungstab Ashtons koordiniert werden.

Perspektiven

Trotz aller Schwierigkeiten bieten die neuen Strukturen der Hohen Vertreterin herausragende Möglichkeiten, derer sie sich jetzt bedienen muss. Sie verfügt mit dem EAD, ihren diversen Leitungspositionen sowie dem Netz der Europäischen Vertretungen über ein Instrumentarium, welches ihr erlauben sollte, den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik von der Initiative über die Planung und Beratung bis zur Beschlussfassung steuernd zu begleiten und zu beeinflussen. Viel wird davon abhängen, ob es Ashton gelingt, die unterschiedlichen Organisationskulturen von Rat, Kommission und nationalen Ministerien, die ihre neuen Mitarbeiter in den Auswärti-

gen Dienst einbringen, zu vereinen und die insgesamt entstehenden Synergien zu nutzen. Dabei hat sie es in einem ambivalenten sicherheitspolitischen Umfeld mit einer Zunahme direkter und indirekter außenpolitischer Akteure der EU zu tun. Sie muss schnell und erfolgreich handeln und ist dabei auf die aktive Unterstützung wichtiger Mitgliedsländer angewiesen. Geschieht dies nicht – das hat das Beispiel des französisch-britischen Militärabkommens vom November 2010 gezeigt – werden Lösungsmöglichkeiten für europäische sicherheitspolitische Fragestellungen auch bilateral und außerhalb der europäischen Strukturen gesucht und verwirklicht. Während der Großteil der Kommentatoren die Zwänge der Finanzkrise für die Partnerschaft der beiden wichtigsten europäischen Militärmächte verantwortlich macht, sollte die französische Enttäuschung über die langsame Entwicklung der GSVP als eine wesentliche Ursache nicht übersehen werden.

Möglicherweise könnte sich für Ashton hier eine Aufnahme und Förderung der unter ihrem Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten – erstmalig in der Formation der Verteidigungsminister – thematisierten deutsch-schwedischen Verteidigungsinitiative anbieten. Der Vorschlag kann als direkte Antwort auf die bilaterale britisch-französische Zusammenarbeit (und Herausforderung) verstanden werden und zielt auf die bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen durch Zusammenlegung von Fähigkeiten und Kapazitäten, die nicht mehr jeder Staat einzeln und über die gesamte Bandbreite militärischer Fähigkeiten vorhalten müsse. Hier bietet sich, bei einer Mitgliedsstaatenüberschneidung von 21 Ländern, auch eine stärkere Koordi-

nierung der Fähigkeitsziele mit der NATO an.

Auch der kürzlich erfolgte Vorstoß des *Weimarer Dreiecks* (Polen, Deutschland, Frankreich) der EU ein eigenes *Operationelles Hauptquartier (OHQ)* zu verschaffen und damit autonome und ständige strategisch-operationelle Planungsfähigkeiten, sollte Ashtons Aufmerksamkeit finden. Hier könnte sie mit der sicheren Unterstützung der polnischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2011 entsprechende Anstrengungen unternehmen. Voraussetzung für einen erfolgsversprechenden Vorstoß ist eine vorherige Verständigung mit der NATO und eine Verbesserung des Verhältnisses beider Organisationen. Durch die Neuausrichtung der französischen Außenpolitik und die Rückkehr in die militärischen Strukturen der Allianz sind die Voraussetzungen hierfür günstig. Nun ist Ashtons führende Rolle in der Außenvertretung der Union gefragt. Die genannten Initiativen und die Verbesserung der Beziehungen zur NATO sind dringliche, aber auch erfolgsversprechende Themenfelder, die sie schnellstens besetzen sollte.

Literatur

- Ondarza, Nicolai von: Europa sucht nach Handlungsfähigkeit – Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik jenseits von Symbolpolitik, in: Internationale Politik (IP), Mai/Juni 2010, S. 100-105.
- Major, Claudia: Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach Lissabon – Neue Möglichkeiten, aber kein grundlegender Wandel, SWP-Aktuell 2010/A 07, Januar 2010.

Parteien – und deren Zukunft?



UWE JUN
OSKAR NIEDERMAYER
ELMAR WIESENDAHL (HRSG.)
Die Zukunft der Mitgliederpartei
2009. 290 S. Kt. 33,00 € (D), 34,00 € (A),
47,90 SFr
ISBN 978-3-86649-204-2

Das Buch bietet einen guten Überblick über die Mitgliederdebatte, analysiert die Bemühungen der Politik, den Verlust aufzuhalten und schließt mit einer Selbsteinschätzung von Parteivertretern.

politik&kommunikation 7/09



ELMAR WIESENDAHL
Volksparteien
Aufstieg, Niedergang und Zukunft
2011. Ca. 220 S. Kt.
Ca. 19,90 € (D), 20,50 € (A), 30,50 SFr
ISBN 978-3-86649-385-8
Die Volksparteien in Deutschland befinden sich gegenwärtig in einer Krise. Welches sind die Hintergründe dieser Krise? Wie wird die Zukunft der Volksparteien aussehen?

**Immer wissen, was kommt:
Fordern Sie unsere aktuellen
Kataloge und unseren
regelmäßigen Newsletter an!
Kurze eMail genügt:
info@budrich-verlag.de**



Gleich bestellen – in Ihrer Buchhandlung oder direkt:

Verlag Barbara Budrich • Barbara Budrich Publishers

Stauffenbergstr. 7, D-51379 Leverkusen. Tel +49 (0)2171.344.594 • Fax +49 (0)2171.344.693 •
info@budrich-verlag.de

www.budrich-verlag.de

Regeln die Länder ihre Haushaltspolitik neu?

Reaktionen auf den Zwang zum Haushaltsausgleich durch die Föderalismusreform II

Roland Sturm



Roland Sturm

1. Die Ausgangslage

Mit ihrer Zustimmung zur Föderalismusreform II haben sich alle Länder der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, ihren Haushalt spätestens zum Jahre 2020 ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen (die sogenannte „Schuldenbremse“). Bremen, das Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig Holstein erhalten von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen, die diesen Ländern mit Haushaltsnotlagen den Weg zum ausgeglichenen Haushalt erleichtern sollen. Es handelt sich dabei um 800 Millionen Euro jährlich, die aus den Umsatzsteueranteilen des Bundes und der Länder bezahlt werden. Mit der Gewährung von Konsolidierungshilfen ist die Auflage des Einhaltens eines Einsparweges verbunden, den der 2010 geschaffenen Stabilitätsrat überwacht. Dem Stabilitätsrat gehören der Bundesminister der Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Landesminister und der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie an. Er kann gegenüber einzelnen Konsolidierungsländern, die sich nicht an den Einsparpfad halten, Verwarnungen aussprechen bzw. Konsolidierungshilfen zurückhalten oder deren Rückzahlung verlangen.¹ Die Länder, die keine Konsolidierungshilfe erhalten, sind

frei darin, ihren Konsolidierungsweg zu bestimmen. Für alle Länder gilt aber das Zieljahr 2020.

Die Länder sind seit der Föderalismusreform II durch eine entsprechende Grundgesetzvorgabe gebunden (Artikel 109, 115, 143d). Aus der Perspektive des internationalen Vergleichs ist es erstaunlich, dass die Verpflichtung der Länder zu einem ausgeglichenen Haushalt durch eine Bundesregelung festgeschrieben wurde. Üblich ist, beispielsweise in den USA oder Kanada, dass über eine solche Bindung die Parlamente der Gliedstaaten entscheiden. Dies erscheint logisch. Das Haushaltsrecht eines Parlaments wird häufig als sein „Königsrecht“ bezeichnet, das auch in besonderer Weise für den Staatscharakter der Gliedstaaten steht. Dass die Bundesebene (auch wenn der Bundesrat mitwirkte) seit 2009 dieses „Königsrecht“ in Deutschland einschränkt, ohne dass die Landesparlamente vorher ihre Landesverfassungen entsprechend geändert haben, ist auch in Deutschland nicht unproblematisch. Das Land Schleswig-Holstein hat folgerichtig 2010 eine Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Es macht geltend, dass das Vorgehen bei der Föderalismusreform II gegen Artikel 109, Absatz 1 GG verstößt, der die Unabhängigkeit und

Selbstständigkeit der Länder in ihrer Haushaltswirtschaft garantiert. Damit werde auch das Bundesstaatsprinzip (Artikel 20, Absatz 1 GG) verletzt. Die Klage ist noch nicht entschieden.

Damit steht die Frage im Raum, wie gehen die Länder mit dem Problem der

juristischen Umsetzung der Schuldenbremse im Grundgesetz in die Gesetzgebung ihrer Landtage um, und wie verhalten sich die unterschiedlichen Parteien zu dieser Frage? Tabelle 1 gibt einen Überblick.

Tabelle 1: Regelungen zur Schuldenbremse in den deutschen Ländern

Land	in Verfassung?	Besonderheiten	Volksabstimmung?	Dafür	Dagegen
Baden-Würt.	Nein	Regierung verweist auf nicht-angepasste Regelung der Landeshaushaltsordnung §18, die schon Budgetausgleich vorsieht (allerdings noch Ausnahme: Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts)	Nein	SPD	CDU, FDP
Bayern	nein	FDP-Fraktion bereitet Gesetzentwurf vor. Ausgeglichener Haushalt schon 2011. LHO Art. 18: Budgetausgleich (allerdings noch Ausnahme: Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts)	erforderlich, aber nicht geplant	FDP	keine Debatte
Berlin	nein	keine Debatte. Schuldenkontrolle durch Konsolidierungsbeihilfen	Nein		
Brandenburg	nein	Gesetzentwurf der CDU für Verfassungsänderung gültig ab 2014	Nein	CDU, FDP, Grüne	SPD, Die Linke
Bremen	nein	Schuldenkontrolle durch Konsolidierungsbeihilfen	Nein	? (kein Thema)	
Hamburg	nein	Seit 2007 §18 LHO (gültig bis 2013). Bindungen der Kredite an Investitionen, Ausnahme: Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	Nein	Junge Union, GAL, SPD. CDU für Änderung der LHO.	zwischenzeitlich Bemühungen von CDU/GAL auch LHO auszuhebeln

Land	in Verfassung?	Besonderheiten	Volksabstimmung?	Dafür	Dagegen
Hessen	ja (Art. 141). Gültig ab 2020 (Art. 161)	Einschub durch SPD und Grüne: „ungeachtet der Einnahmen und Ausgabenverantwortung des Landtages und der Landesregierung“ (Logik?)	ja, 27. März 2011 mit Kommunalwahl	CDU, FDP, SPD, Grüne	Jusos, DGB-Hessen, Die Linke. Gutachten Prof. Dr. Günter Frankeberg: „symbolisches Verfassungsrecht“ mit bestenfalls Appellfunktion
Meck.-Vorpom.	geplant: vor der Sommerpause 2011		Nein	CDU, SPD, FDP (mit Bedingungen)	Die Linke
Niedersachsen	nein		Nein	CDU, FDP	SPD, Die Linke, DGB-Niedersachsen
NRW	nein. März 2010 Ablehnung im Landtag. 11.1. 2011 neuer Gesetzentwurf der CDU	Partei „Die Linke“ fordert von Landesregierung Klage beim BVerfG gegen Schuldenbremse im GG. MP Kraft ist überzeugt, dass Bund Regeln nicht einhält.	Nein	CDU, FDP	SPD, Grüne (wollen über Schuldenbremse in Reaktion auf CDU-Entwurf nachdenken) Die Linke
Rheinl.-Pfalz	ja (Art. 117). Gültig ab 2012	neue Ausnahme auf vier Jahre befristet, bei finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes	Nein	CDU (ohne neue Ausnahme, SPD, FDP)	keine Landtagspartei
Saarland	nein	Schuldenkontrolle durch Konsolidierungsbeihilfen	Nein	keine Debatte	
Sachsen	nein. Aber seit 2009 in LHO §18 (wie Art. 109 GG)		Nein	keine Debatte	
Sachsen-Anhalt	nein. Aber in Landeshaushaltsordnung §18	CDU für Verfassungsänderung	Nein	CDU, SPD, FDP (Enthaltung)	Die Linke

Land	in Verfassung?	Besonderheiten	Volksabstimmung?	Dafür	Dagegen
Schlesw.-Holst.	ja (Art. 49)	stufenweiser Verschuldungsabbau um jeweils 10%, ausnahmsweise Kreditaufnahme bedarf 2/3 Mehrheit im Landtag. Klage vor BVerfG gegen Schuldenbremse	Nein	CDU, FDP, SPD, Grüne, SSW	Die Linke
Thüringen	nein. Aber: LHO §18 2009 (erst-mals 2011 anwenden), Ausnahme: Ausgleich von Einnahmeausfällen gemessen am Durchschnitt der drei früheren Haushaltsjahre	Gesetzentwurf der Landesregierung scheitert 2009	Nein	CDU, FDP	Die Linke, SPD. SPD auch gegen LHO-Regelung ab 2011.

2. Die Regelungen zur Schuldenbremse in den Ländern

Untersucht man die Reaktion der Länder auf die Herausforderung eines ausgeglichenen Haushalts 2020, so lassen sich drei unterschiedliche Strategien unterscheiden: 1. Aufnahme der Verpflichtung des Landes, den Haushalt ohne Kreditaufnahme auszugleichen, in die Landesverfassung; 2. Aufnahme dieser Festlegung in die Landeshaushaltsordnung und 3. Ignorieren der Notwendigkeit einer landesgesetzlichen Regelung. Parteipolitisch sind diese Strategien nicht zuzuordnen. Sie hängen sehr stark von landespolitischen Interessen, bevorstehenden Wahlen und parlamentarischen Mehrheiten ab. Zwar sind CDU und FDP meist für die Anpassung der Landesverfassungen und die SPD wendet sich dagegen – aber dies ist in weniger Fällen auch umgekehrt der Fall. Nur die Partei „Die Linke“ und der DGB

wenden sich in jedem Land gegen eine Festlegung von Ausgabengrenzen für den Staat, die sie als Weg zur Kürzung von Sozialleistungen kritisieren.

Vier Länder haben sich für eine Aufnahme der Schuldenbremse in ihre Landesverfassungen entschieden. Schleswig-Holstein folgt bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse der Logik der Vorgaben für Konsolidierungsländer und lässt Ausnahmen beim jährlichen Schuldenabbau, die der Konsolidierungspflicht ja widersprechen würden, nur bei einer zwei Drittel Mehrheit im Landtag zu. In Hessen fand am 27. März 2011 mit den dortigen Kommunalwahlen ein Volksentscheid statt, der für die Veränderung der Landesverfassung erforderlich war. Die hessische Schuldenbremse bindet den Gesetzgeber aber erst ab 2020. SPD und Grüne haben für ihre Unterstützung der Verfassungsänderung einen Zusatz zur Schuldenbremse verlangt, der diese eigentlich in Frage stellt. Die Schuldenbremse soll nämlich die Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtages

und der Landesregierung nicht in Frage stellen. In der rheinland-pfälzischen Landesverfassung finden wir eine Schuldenbremse, die ab 2012 verbindlich ist. Allerdings befürchteten SPD und FDP, dass der Bund einseitig Ausnahmefälle des Landes verursachen könnte, weshalb die Schuldenbremse die Ausnahmebestimmung enthält, dass in einem solchen Falle auf vier Jahre befristet vom ausgeglichenen Haushalt abgewichen werden könne. Mecklenburg-Vorpommern hat eine Verfassungsänderung zum Festschreiben eines ausgeglichenen Haushalts ohne Kreditaufnahme für die Zeit vor der parlamentarischen Sommerpause angekündigt.

Sechs Länder verweisen bei der Umsetzung der Verpflichtung auf einen ausgeglichenen Haushalt auf ihre Landeshaushaltsordnungen. Nur drei von ihnen, sämtlich ostdeutsche Länder (Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen), nehmen aber die Vorgaben des Grundgesetzes auf. Seit 2009 finden sich in den Landeshaushaltsordnungen die Übernahme der GG-Bestimmung in Artikel 109, Absatz 3: „Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ mit den zulässigen Ausnahmen.² Thüringen hat, wie Rheinland-Pfalz, eine weitere Ausnahmeklausel erfunden, die sich auf vom Bund verursachte Einnahmeausfälle bezieht, wobei hier der Durchschnitt der letzten drei Haushaltsjahre zugrunde gelegt wird. Die zu den finanzstarken Ländern zählenden westdeutschen Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg sind in ihrer politischen Praxis dem ausgeglichenen Haushalt nicht abgeneigt. Bayern beansprucht hier sogar eine Vorreiterrolle. Eine Notwendigkeit, ihre Landeshaushaltsordnungen zu ändern, sehen sie aber nicht, obwohl diese weiterhin die inzwischen aus dem Grundgesetz (Artikel 115 alt) gestrichene Generalermächtigung erhält, bei einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ die Schuldenbremse ignorieren zu dürfen. In Bayern bedürfte die Aufnahme des ausgeglichenen Haushalts in

die Landesverfassung einer Volksabstimmung.

Kein landespolitisches Thema ist die Schuldenbremse in den drei Konsolidierungsländern Berlin, Bremen und Saarland. Hier verlässt man sich auf die Vorgaben des Bundes. Die Grundhaltung in diesen Ländern, die schon bisher immer vom Bund erwarteten, ihnen in haushaltspolitisch schwierigen Zeiten zu helfen, hat sich damit nicht geändert. Für sie ist der ausgeglichene Haushalt, anders als in den Konsolidierungsländern Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, weniger eine landespolitische Angelegenheit als ein Konfliktfeld mit dem Bund.

In Brandenburg und Niedersachsen fehlen die notwendigen parlamentarischen Mehrheiten für eine Veränderung der Landesverfassung, weshalb hier die Debatte zum ausgeglichenen Haushalt „eingeschlafen“ ist. In Brandenburg verhindern die Regierungsparteien SPD und Die Linke auch eine Änderung der Landeshaushaltsordnung. In Niedersachsen blockieren die gleichen Parteien die erforderliche verfassungsändernde Mehrheit. Auch in Nordrhein-Westfalen gibt es diese im Parlament nicht, weshalb bisher zwei Anläufe von CDU und FDP in der Regierung und in der Opposition scheiterten, die Schuldenbremse in die Landesverfassung aufzunehmen. In Nordrhein-Westfalen geht die Ministerpräsidentin Hannelore Kraft sogar davon aus, dass auch der Bund 2016 die Schuldenbremse nicht einhalten wird³. Die Lage in NRW hat sich noch dadurch verschärft, dass die rot-grüne Landesregierung 2010 einen – auch nach den bisherigen Verschuldungsgrenzen – verfassungswidrigen Haushalt vorgelegt hat. Die Summe der Kredite überstieg die Summe der Investitionen.

3. Fazit

Wir beobachten Merkwürdiges, ja Schizophrenes. Die Landesregierungen, die im Bundesrat der Föderalismusreform II zustimmten und sich damit zu einem Weg der Einsparpolitik zum Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts ohne jährliche Kreditaufnahme verpflichteten, scheinen diese Schuldenbremse in ihrer landespolitischen Praxis nicht so ernst zu nehmen. Über die Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens der Einführung der Schuldenbremse machen sich nur wenige Gedanken. Einige haben die Landesverfassungen angepasst, wenn auch zum Teil mit einer Art von Ausstiegsklauseln aus der Verpflichtung zum ausgeglichenen Haushalt, die ihr Land 2020 in Konflikt mit dem Grundgesetz bringen muss. Andere meinen, eine Landeshaushaltsordnung sei der richtige Ort, um das „Königsrecht“ des Parlaments zu regeln. Parteipolitische und landespolitische Kontroversen bestimmen das Bild – ganz so als ob das Grundgesetz auch ignoriert werden könnte. Die an Wahlzyklen orientierte Landespolitik lebt in der ständigen Versuchung, die Reduktion des jährlichen Defizits zu verschieben, damit sie keine Freiräume in der Ausgabenpolitik einbüßt bzw. härteres Sparen vermeiden kann. Rein rechnerisch heißt das aber, dass ohne geringere jährliche Neuverschuldung die Gesamtverschuldung eines Landes und damit seine jährliche

Zinslast weiter steigt, was dazu führen muss, dass spätere Maßnahmen zur Defizitbegrenzung noch radikaler ausfallen als dies heute der Fall sein könnte. Auch hier gibt es eine Versuchung für die aktuelle Politik, nämlich dieses Dilemma den politischen Nachfolgern zu überlassen. Die Situation bleibt spannend, zumal der Bund, der schon 2016 mit gutem Beispiel vorangehen muss, nicht davor gefeit ist, taktische Überlegungen anzustellen und rechnerische Manöver zu starten, die die Intention der Schuldenbremse untergraben.

Anmerkungen

- 1 Vgl. zur Föderalismusreform II ausführlicher Roland Sturm: Föderalismusreform II: „Schuldenbremse“, neoklassischer Glaube an die Steuerbarkeit der Wirtschaft und das altbekannte Instrument der Politikverflechtung, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik 58(4), 2009, S. 487-492.
- 2 Ausnahmen: 1. eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung, die die Finanzlage des Landes nicht unerheblich beeinträchtigt und 2. Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen.
- 3 Hannelore Kraft im Interview. Der Spiegel vom 7.2.2011, S. 25.

„Leiharbeit“

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann
Hartwich

„Mein Sklave“, sagt betont drastisch der etablierte Ingenieur in der Motorenentwicklung eines großen deutschen Konzerns. Er meint den Kollegen neben ihm – Ingenieur wie er selbst – der für ein Projekt, und damit auf eine begrenzte Zeit, eingestellt ist. Dieser kann aber auch jeder Zeit zurückgeschickt werden zu seiner Firma, die ihn „verliehen“ hat. Seine Bezahlung richtet sich nach den tarifvertraglichen Bedingungen, die seine „Zeitarbeitsfirma“ eingegangen ist oder nach dem spezielleren Vertrag zwischen „seiner“ Firma und dem Unternehmen, das ihn entliehen hat. In jedem Fall liegt sein Einkommen unter dem der Festangestellten im Unternehmen, in dem er für eine bestimmte Zeit arbeitet.

Ein „Verleiher“ hat in der Regel unterschiedlichste Berufe bzw. berufliche Qualifikationen in seinem „Angebot“. Der Eindruck, dass es sich hauptsächlich um Angelehrte und gering qualifizierte handelt, die statistisch zu den Langzeitarbeitslosen gehören, trägt. Die Funktion eines Verleihers übt z.B. auch ein Ingenieurbüro aus, das teilweise eigene Projekte annimmt und realisiert und andererseits seine Ingenieure einschlägig verleiht. Die Vermittlung von Leiharbeitern in „gewerbsmäßiger“ Form ist gesetzlich geregelt und zulassungspflichtig. Es gibt

diese Form der Arbeit jedoch auch außerhalb der Firmen, die mit dieser Art der Arbeitsvermittlung Geld verdienen. Es genügt also nicht, allein auf das Firmenschild „Zeitarbeitsfirma“ zu schauen. So ist es offensichtlich schwer, genau zu bestimmen, wie viele Leiharbeiter es in Deutschland insgesamt gibt. Denn zu „Leiharbeit“ kommt es zum Teil durch konzerninterne Ausgliederungen, in denen ebenfalls „Residents“ und Leiharbeiter auf Zeit nebeneinander arbeiten, ohne die gleiche Entlohnung zu erhalten. Aber gleich sind stets die Kernprobleme. Das sind vor allem die ungleiche Entlohnung für die gleiche Arbeit und das soziale Problem der „Ins“ und der „Outs“ am Arbeitsplatz und in einem Unternehmen.

Eine Kurzdarstellung dieser Verhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt klingt für jeden abenteuerlich, der gerade den Arbeitsmarkt und seine Ordnung als Kern des Sozialstaats kennen gelernt und immer verstanden hat. Ist die Leiharbeit also zur deutschen Form des „hire and fire“ in den USA geworden?

1. Leiharbeit – ein unscharfer Begriff

Der Begriff „Leiharbeit“ umfasst korrekt einen Tatbestand und stellt doch ebenso eine polemische Bezeichnung für in der Tat skandalöse Zustände in einer freien Arbeitsgesellschaft dar. Bei näherer Betrachtung wird aber rasch klar, dass er zu unscharf ist und sich für eine wissenschaftliche Diskussion wenig eignet.

In einem permanenten Prozess suchen Industrie und Dienstleistungsbranche nach rationellen und effizienten Organisationsformen für den Einsatz von „Humankapital“, also von Arbeitskräften, um Betriebskosten zu minimieren und Gewinne zu maximieren. Dabei spielt seit längerem das „Outsourcing“ eine große, wenn nicht entscheidende Rolle. Industrielle Produktionsprozesse sind nicht mehr stromlinienförmig organisiert. Die digitale Technik macht die Zerlegung, Aufspaltung und Differenzierung von bislang einheitlichen Verläufen möglich. Wenn es aber möglich ist, die einzelnen Abteilungen als selbstständige Einheiten zu führen und abrechnen zu lassen, dann müssen diese Einheiten nicht länger aus Betriebsangehörigen rekrutiert werden. Es wurde auch möglich, zeitlich befristete Arbeiten und besondere Projekte Subunternehmen mit eigenen Betriebsangehörigen zu übertragen. Dabei handelt es sich nicht selten um Führungskräfte aus dem Unternehmen, die sich selbständig machen und mit eigener Firma und auf eigene Rechnung bisher im Unternehmen erledigte Arbeiten nun als Auftragsarbeiten ausführen. Die Beschäftigten sind teils hier und teils im Mutterunternehmen tätig. Sie werden „verliehen“, aber es handelt sich nicht um ein „Verleihen“ zwecks (gewerbsmäßiger) Gewinnerzielung.

Übernimmt der Subunternehmer ein (Teil-)Produkt oder (Teil-)Projekt auf eigene Rechnung, so leiht sich das Auf-

trag gebende Unternehmen nur einen Subunternehmer. Wenn aber die Arbeitskräfte dieses Subunternehmens als Angehörige einer besonderen Arbeits- oder Projektgruppe tätig sind, dann können sie zu Recht als „Leiharbeiter“ bezeichnet werden. Dasselbe ist im Fall des oben geschilderten Ingenieurbüros der Fall.

Selbst in den Beziehungen zwischen Rechtsanwaltskanzleien und Mandanten (Unternehmen, Investoren) gibt es de facto „Leiharbeit“. Ein vorübergehendes Secondment jüngerer Anwälte der Kanzlei an das Unternehmen eines Mandanten, die nach wie vor von der Kanzlei bezahlt werden, ist ein „Verleihen“. Es scheint, dass die Kanzleien dies selbst einsehen und beginnen, diese „Ausleihe“ als „Mandat“ zu führen. Sie vermeiden damit eine mögliche Umsatz-Besteuerung als Leiharbeitsfirma.

2. Das Gesetz über gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung

Leiharbeitsfirmen lehnen den Begriff „Leiharbeit“ ab und nennen sich gesetzestechnisch korrekt „Zeitarbeitsfirmen“. Der „Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmer e.V.“ (IGZ) kritisierte den Begriff als diskriminierend (18.4.2011. info@ig-zeitarbeit.de). Der Gesetzgeber habe damit auch die gesetzlichen Vorgaben des BGB unterlaufen, nach dem eine Leihe grundsätzlich kostenlos sein müsse. Der IGZ forderte eine Änderung der Wortwahl.

Das „Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung“ (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG) trat 1972 in Kraft. Abänderungen erfolgten in den neunziger Jahren und zuletzt am 24.10.2010; BGBl. I S.1417 (2329). Erlaubnispflichtig sind nur Arbeitgeber, „die als Verleiher Dritten (Entleiher) Arbeitnehmer (Leiharbeitnehmer) gewerbs-

mäßig zur Arbeitsleistung überlassen wollen“ (§ 1 Abs.1). Bei Bildung einer Arbeitsgemeinschaft zur Herstellung eines Werkes gilt dies z.B. nicht, wenn der Arbeitgeber Mitglied der Arbeitsgemeinschaft ist und für alle Mitglieder Tarifverträge desselben Wirtschaftszweiges gelten.

Auch die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Arbeitgebern desselben Wirtschaftszweiges zur Vermeidung von Kurzarbeit oder Entlassungen, wenn ein für beide Seiten geltender Tarifvertrag dies vorsieht, sowie zwischen Konzernunternehmen, wenn der Arbeitnehmer seine Arbeit vorübergehend nicht bei seinem Arbeitgeber leistet, gilt nicht als gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung (§ 1 Abs.3).

Leiharbeit im Bauhauptgewerbe ist nach dem AÜG im Prinzip verboten (§ 1 AÜG).

Zwischen dem gewerblichen Verleiher und dem Leiharbeitnehmer wird ein Vertrag mit den üblichen Rechten und Pflichten eines Arbeitsverhältnisses geschlossen. Das Typische des Leiharbeitsverhältnisses ist, dass der Arbeitgeber den Arbeitnehmer einem Dritten überlässt.

Der Stundenlohn des Leiharbeitnehmers ist dabei natürlich nicht identisch mit dem zwischen Verleiher und Entleiher vereinbarten Satz

In § 9 des AÜG wird die wichtige Frage der Entlohnung folgendermaßen behandelt (§ 9 Abs.2):

„Vereinbarungen, die für den Leiharbeitnehmer für die Zeit der Überlassung an einen Entleiher schlechtere als die im Betrieb des Entleihers für einen vergleichbaren Arbeitnehmer des Entleihers geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts vorsehen, sind unwirksam. Dies gilt allerdings nicht, wenn der Verleiher dem zuvor arbeitslosen Leiharbeitnehmer für die Überlassung an einen Entleiher für höchstens sechs Wochen ein Nettoarbeitsentgelt zahlt, das dem Arbeitslosengeld entspricht.“ Wichtiger noch ist, dass mit einem Tarifvertrag davon abweichende Re-

gelungen vereinbart werden können: „Im Geltungsbereich eines solchen Tarifvertrages können nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anwendung der tariflichen Regelungen vereinbaren“. De facto heißt dies, dass mit einem schwachen Tarifpartner niedrigere Löhne vereinbart werden können.

Dem Leiharbeitnehmer darf nicht untersagt werden, ein Arbeitsverhältnis mit dem Entleiher einzugehen, wenn dieser nicht mehr an den Verleiher gebunden ist.

3. Leiharbeit im wirtschaftlichen Interessenspektrum

Im Leiharbeitsverhältnis treffen also drei Parteien aufeinander, die unterschiedliche Interessen haben. Der gewerbliche Verleiher will Gewinn erzielen. Der Entleiher kann ohne besondere arbeitsrechtliche Verpflichtungen Nachfragespitzen in der Produktion ausgleichen. Bei Entlassungen kann durch Kurzarbeit das Stammpersonal gehalten und zunächst die Leiharbeit abgebaut werden. Ein Preis muss nicht dem Leiharbeitnehmer, sondern nur dem Verleiher gezahlt werden. Arbeitsrechtliche Kündigungsprobleme entfallen.

Der Leiharbeitnehmer hat sicher in einer Krise das Hauptinteresse, wieder eine Arbeit zu finden, die eine Entlohnung über dem Satz des Arbeitslosengeldes sichert. Inwieweit Interesse an wechselnden Arbeitsverhältnissen bei Leiharbeitern besteht, ist schwer einzuschätzen. Vor allem in Ingenieurbereichen ist dies denkbar. Ähnliches könnte für Berufsanfänger gelten mit der Hoffnung auf Berufserfahrung und trotz aller Schwierigkeit als „Sklave“ auch mit der Hoffnung auf erste Kontakte in Unternehmen.

In diesem Interessenspektrum stellt der Leiharbeiter sicher die schwächste Partei dar. Die beiden anderen schließen den Vertrag über den Leiharbeiter.

Beide Seiten haben ein Interesse an niedrigen Arbeitskosten. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen werden aber in Deutschland seit rund 100 Jahren eigentlich durch Tarifverträge zwischen Arbeitgeberverbänden und starken Gewerkschaften festgelegt. Die Leiharbeit kommt in diesem überlieferten und bewährten System bislang nicht vor. So bleibt für diese Form des Arbeitsverhältnisses nur die Lohnfestlegung durch „neue“ Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände oder letztlich durch staatliche Mindestlöhne.

Im Dezember 2002 wurde die Tarifgemeinschaft Christliche Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personalserviceagenturen (CGZP) gegründet. Damit hatten die Arbeitgeber den notwendigen „Tarifpartner“, mit dem per Tarifvertrag die oben zitierten „abweichenden Regelungen“ von dem gesetzlichen Grundsatz, dass Leiharbeiter genau so bezahlt werden müssten wie die Beschäftigten in dem Entleihunternehmen („Equal-Pay-Grundsatz“), vereinbart werden konnten. De facto bedeutete dies, dass Vereinbarungen über niedrigere Löhne in Tarifverträgen festgeschrieben wurden. Als das Bundesarbeitsgericht (BAG) mit Urteil vom 14.12.2010 feststellte, dass die CGZP nicht tariffähig sei und deshalb keine wirksamen Tarifverträge abschließen durfte, entfiel diese Möglichkeit. Außerdem war sogar die Frage aufgeworfen, ob nun die Lohndifferenzen vom Verleiher und Entleiher einschließlich der höheren Sozialabgaben nachgezahlt werden müssten. In seiner Begründung des Urteils hatte das BAG sogar festgestellt, dass die CGZP von Beginn (2005) an nicht tariffähig war. Damit droht nun vielen Zeitarbeitsfirmen möglicherweise die Insolvenz.

Auch die DGB-Gewerkschaften sind in den Problemkontext „Leiharbeit“ involviert. Die „Tarifgemeinschaft Zeitarbeit“ beim DGB hatte schon 2003 mit dem Bundesverband Zeitarbeit (BZA) und dem Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen (iGZ) Flächen-

tarifverträge abgeschlossen. Neben einem Manteltarifvertrag standen Entgeltrahmen- und Entgelttarifverträge. Zuletzt wurde am 19.4.2010 ein Tarifvertrag für die Zeitarbeitsbranche mit einer Laufzeit vom 1.7.2010 bis 31.10.2013 vereinbart (vgl. www.bza.de, BZA am 9.3.2010 sowie Zeitarbeitsnetzwerk ZOOM der IGM). Diese Verträge bedeuteten natürlich die Anerkennung der Branche durch die DGB-Gewerkschaften. Erkennbar war und ist dabei das Ziel der DGB-Gewerkschaften, Mitglieder zu werben. Inhaltlich wurde beim Abschluss 2010 unter anderem betont, dass keine abgesenkten Entgelte geregelt würden.

Der Kampf gegen das mit der Leiharbeit verbundene Lohndumping hält an. In Thüringen will die Landesregierung Betrieben mit einem Anteil von Leiharbeitskräften an der Gesamtbelegschaft zwischen 10 und 30 % die Wirtschaftsförderung kürzen. Ein Weg, den die Arbeitgeber mit dem Abzug aus Thüringen beantworten könnten („Gesamtmetall warnt vor Bestrafung von Zeitarbeit“, FAZ v.13.4.2011).

Die IG-Metall führt in ihrem Informationsdienst „direkt“ regelmäßig Attacken gegen die Leiharbeit und die Zeitarbeitsfirmen. Sie nannte den Wirtschaftsaufschwung im Februar 2011 „prekär“, weil er überwiegend auf Leiharbeit und befristeten Arbeitsverhältnissen beruhe (Nr.2 v. 4.2.2011). Eine Umfrage hätte 2010 ergeben, dass 43 % der Betriebe bei Neueinstellungen überwiegend Leiharbeiter nähmen. Auf einem „Aktionstag“ am 24.2.2011 forderte sie politische Rahmenbedingungen, Regeln und Begrenzungen, verbunden mit dem Ziel: „Gleiche Arbeit – Gleicher Lohn“. Wenn Unternehmen anstelle von Festangestellten Leiharbeitnehmer einstellten, die auf der Gehaltsliste eines Verleihers stünden und bis zu 40% weniger verdienten, dann zögen „die Arbeitgeber eine Billiglohnlinie im Betrieb ein und untergraben geltende Tarifverträge“ („direkt“ Nr. 4 v. 25.3.2011).

Die jüngste Überarbeitung des AÜG empfand die IGM als unzureichend. Zwar sei der Missbrauch nach dem „Schlecker-Prinzip“ jetzt ausgeschlossen – die Drogeriemarktkette hatte versucht, Beschäftigte zu entlassen, um sie als Leiharbeiter wieder einzustellen. Aber die „zweite Lohnlinie“ im Betrieb sei weiterhin möglich, da gleiche Arbeit nicht gleich bezahlt werden müsse. Immerhin: Das AÜG schreibt ab 1. Mai 2011 einen gesetzlichen Mindestlohn für Leiharbeiter vor (7,79 € im Westen, 6,89 € im Osten pro Stunde). Hier wirkte sich aus, dass ab dem 1. Mai der freie EU-Arbeitsmarkt auch in Deutschland gilt und damit osteuropäische Verleiher ihre Dienste in Deutschland anbieten können („direkt“ Nr. 5 v. 15.4.2011)

4. Das unausgeglichene Kräfteverhältnis

Insgesamt ergibt sich: Leiharbeiter befinden sich in einer Abhängigkeit, die niedrigere Entlohnung und mangelnde Sicherheit bedingt. „Verleiher“ und „Entleiher“ verfügen gleichsam über menschliche Arbeitskraft, die sie beliebig und nach ihren Interessen und Möglichkeiten einsetzen oder zurückgeben. „Ware“ ist hier der Begriff, der dem Betrachter in den Sinn kommt. Dazu muss man nicht Marx' Kapital gelesen haben. Dies heißt jedenfalls, dass der „Ware“ wenigstens der angemessene Preis gesichert werden muss. Deshalb ist der Grundsatz des „Equal-Pay“, des Prinzips „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“, unaufgebbar.

Der Einsatz von Zeitarbeit ist aber nicht eigentlich das Problem. Die heutige Wirtschaft, insonderheit ihre Industrie, funktioniert in Deutschland beeindruckend effizient auf einer in der Öffentlichkeit weniger wahrgenommenen Flexibilität. Deshalb steht auch weniger das Verleihen von Arbeitskräften in der Kritik, als die gewerbliche Form des

Verleihs. Deshalb versucht der Gesetzgeber, diese Form in den Griff zu bekommen. Auch wenn man den Argumenten der IG-Metall nicht in allen Einzelheiten folgen mag, so ist doch des Wort von der „zweiten Lohnlinie im Betrieb“ gewichtig. Die Ungerechtigkeit dieses Umstandes liegt auf der Hand. Aber selbst die starke IGM wirkt eher hilflos angesichts des Problems. Nur der Gesetzgeber kann über eine Mindestlohnregelung die Durchsetzung des „Equal-Pay“ ermöglichen.

Diese Forderung erscheint wichtiger als der Umstand, dass die Entleiherfirma von dem Ärgernis „Kündigungsschutz“ befreit ist. Man muss wohl zugeben, dass, wenn alle arbeitsrechtlichen Errungenschaften in das Leiharbeitsverhältnis einbezogen würden, der Vorteil zeitlich begrenzten Arbeitseinsatzes für die entleihenden Unternehmen entfiel.

Da nachweislich viele Leiharbeiter von ihrem Lohn nicht leben können (DGB-Studie mit Auswertung der Entgeltstatistik der Bundesagentur für Arbeit; FAZ v.18.2.2011, Süddeutsche Zeitung v. 7.2.2011 und ARD-Tageschau.de vom 15.4.2011), werden sie zu „Aufstockern“, d.h., sie beziehen zusätzliche Leistungen vom Staat (Hartz IV). Auf diese Weise entfallen natürlich auch Steuern und Sozialabgaben aus dem Arbeitsprozess. Da diese Zahlen der DGB-Studie auf den Ergebnissen der Entgeltstatistik von 2009 und 2010 beruhen, können sie für die Gegenwart eigentlich nicht aussagekräftig genug sein. Der Aufschwung ab 2010 hat sich fortgesetzt; Ende April 2011 sank die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland auf fast drei Millionen.

Wichtig, aber auch nicht unumstritten ist die Behauptung, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit dadurch bedingt ist, dass jede zweite Neueinstellung heute befristet sei und neben rd. fünf Millionen Minijobbern fast eine Million Arbeitnehmer über die Zeit-(Leih-)Arbeitsfirmen beschäftigt wür-

den (vgl. z.B. Spiegel-Interview mit dem Verdi-Vorsitzenden Bsirske, Spiegel-Online v.13.4.2011). Dieser Umstand bedarf der genauen Beobachtung. Er ist nicht per se kritikbedürftig, weil er die bestehende wirtschaftliche Dynamik und Flexibilität in der Wirtschaft widerspiegelt. Aber er muss stets auch im Blickpunkt ethischer Bewertungen stehen.

5. Die moralische Komponente

Die Problematik der Leiharbeit erschöpft sich nicht in der Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit. Wenn sie auch die heutige Realität des vor allem industriebetrieblichen Wirtschaftens widerspiegelt, so macht es doch einen Unterschied, ob sie z.B. innerhalb großer Unternehmen mit Zustimmung des Be-

triebsrats Teil systematisch organisierten Arbeitseinsatzes ist, also dem Rhythmus des Auftragseinganges folgt, oder ob sie als Reservearmee gewerksmäßiger Verleiher (Zeitarbeitsfirmen) bereitgehalten wird und in ihren Einsatz kommt. Dies ist der Punkt, in dem der Arbeitnehmer wenn nicht zur Ware, so doch zum Instrument wird. Das ist eine Entwürdigung der menschlichen Arbeit, wie sie etwa Oskar Negt in Heft 15/2011, S. 3-5 in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ der Wochenzeitung Das Parlament beklagte. Es werde immer dringlicher, die moralische Komponente des Umgangs mit lebendiger Arbeitskraft öffentlich kenntlich zu machen. Das ist richtig! Auch das Interesse aller an einer florierenden Wirtschaft und anhaltendem Wohlstand darf diese Komponente nicht hinfällig werden lassen.

Bildungszugang, Bildungskonsequenzen und soziale Ungleichheit im Lebenslauf

Steffen Hillmert



Steffen Hillmert

Zusammenfassung

Bildung und soziale Ungleichheiten hängen im Lebensverlauf wechselseitig zusammen. In diesem Beitrag werden die mitunter langfristigen Beziehungen an Beispielen verdeutlicht. Dabei werden Ungleichheitsaspekte in Bezug auf Bildungszugang, Bildungskonsequenzen und die soziale Reproduktion über Bildung unterschieden. Neben der Präsentation ausgewählter Befunde und der Diskussion theoretischer Mechanismen werden Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung von Bildungssystemen gezogen.

Einleitung

Bildung – und dieser Begriff bezieht sich hier und im Folgenden vor allem auf formale Bildungsabschlüsse – nimmt in modernen Gesellschaften eine zentrale Stellung innerhalb von Lebensverläufen ein. Gleichzeitig stellt sie eine bedeutsame Dimension sozialer Ungleichheit dar, da der Bildungserwerb signifikante und dauerhafte Konsequenzen im Lebenslauf hat. Im engeren Sinne beziehen sich die sozialen Konsequenzen von Bildung auf Beschäftigungschancen, berufliche Positionierungen und Einkommen. Im weiteren Sinne geht es aber auch um sozio-kulturelle Teilhabe in gesellschaftlichen Bereichen jenseits des Arbeitsmarktes. Die bildungsbezogenen Ungleichheiten in der Gesellschaft, welche sich aus dem Wechselspiel zwischen Bildungszugang und Bildungskonsequenzen ergeben, sind beträchtlich.

Dieser Beitrag stellt grundlegende Befunde aus der jüngeren lebensverlaufsorientierten Bildungsforschung zusammen. Empirische Studien haben sich zunächst mit sozialer Ungleichheit beim *Bildungserwerb* beschäftigt. Der Blick auf die *Konsequenzen* der Bildung unterstreicht wiederum die Problemrelevanz dieser Bildungsungleichheit. Beide Forschungslinien – Untersuchungen zum Bildungszugang und zu Bildungskonsequenzen – können verbunden werden. Auch normative Fragen der Gerechtigkeit beim Bildungszugang sind vor allem dann wichtig, wenn die Zusammenhänge zwischen Bildungszertifikaten und dem Erfolg am Arbeitsmarkt und in anderen Lebensbereichen besonders eng sind. Auf diese Aspekte sowie einige Gesichtspunkte für mögliche Reformen wird am Ende eingegangen.

Bildungsaktivitäten und Chancen des Bildungszugangs

Durch die allgemeine Schulpflicht wird seit langem praktisch die Gesamtheit eines Jahrgangs vom Bildungssystem erfasst. Im Hinblick auf berufliche bzw. akademische Ausbildungen ist diese Universalisierung des Bildungserwerbs allerdings historisch relativ neu. Ausbildungen wurden, zumindest für junge Frauen, erst im Zuge der Bildungsexpansion nach dem Zweiten Weltkrieg zur Normalität: noch in den fünfziger Jahren absolvierte nur eine Minderheit junger Frauen eine Berufsausbildung. Heute schließen rund 90 Prozent einer gesamten Geburtskohorte letztendlich eine Ausbildung – eine Berufsausbildung oder ein Studium – ab. Die in weiten Teilen, gerade im Bereich der Berufsbildung, erfolgreiche Bildungsexpansion seit den 1960er Jahren hat aber auch eine Kehrseite: Ein relativ geringes individuelles Bildungsniveau, insbesondere berufliche Ausbildungslosigkeit ist, da heute relativ selten, zu einem potenziellen Stigmatisierungsmerkmal geworden.¹ Quantitative Verschiebungen zwischen den Bildungsgängen haben zudem zu Kompositionsveränderungen innerhalb der Bildungsinstitutionen geführt: Die Zusammensetzung der Teilnehmer – im Hinblick auf sozialen Hintergrund und vermutlich auch Leistungsmerkmale – praktisch aller Ausbildungsformen hat sich im Zuge der Bildungsexpansion deutlich verändert. Der Zugang zu spezifischen, insbesondere höheren Bildungsgängen ist nicht für alle gleich: Wenngleich in der Folge der Bildungsexpansion traditionelle soziale Ungleichheiten aufgrund von Geschlecht, Religion, Region etc. stark abgebaut wurden, sind wesentliche Ungleichheitsdimensionen beim Bildungszugang stabil geblieben (soziale Herkunft) oder sind sogar noch aktueller geworden (Migrationshintergrund)².

Ungleichheitsdimensionen beim Bildungszugang

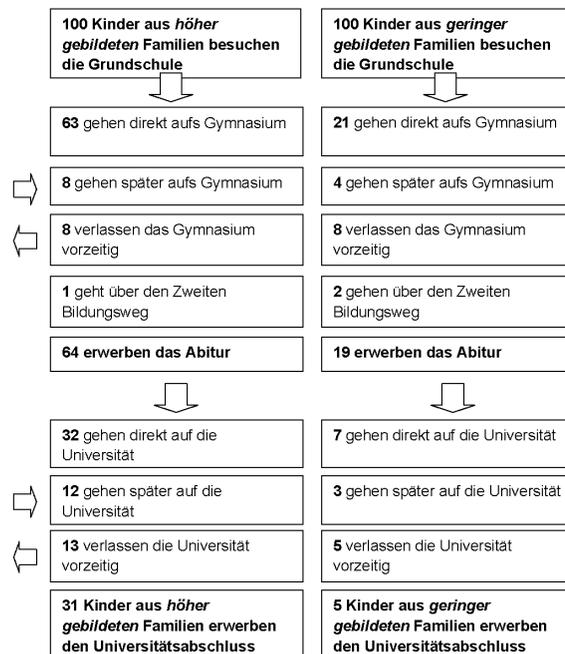
Die Bildungs- und Ausbildungsphase im Lebenslauf kann individuell sehr unterschiedlich lang sein, und im Zuge der Bildungsexpansion hat sie sich im Mittel deutlich verlängert. Anders als idealtypische Darstellungen des Bildungssystems es nahe legen, erfolgen insbesondere spätere Übergänge innerhalb von Bildungslaufbahnen bzw. zwischen Bildungsaktivitäten und anderen Lebensbereichen nicht altersmäßig standardisiert. Vor allem der Übergang zwischen Schule und Arbeitsmarkt erweist sich in vielen Fällen als langfristiger Prozess: Bildungs- und Ausbildungserwerb haben sich heute bis ins vierte Lebensjahrzehnt ausgedehnt, und sie finden oft auch nach dem Erwerbseinstieg und in ganz unterschiedlichen Lebenssituationen statt. Diese Vielfalt erfordert eine Lebensverlaufsperspektive auf den Bildungserwerb.

Lebensverlaufsperspektive Herkunftsfamilie

In den meisten lebenslaufbezogenen empirischen Arbeiten zum Thema steht der Einfluss der Herkunftsfamilie entlang einer Folge markanter Übergänge im Bildungssystem im Mittelpunkt, wie beispielsweise bei der Wahl der weiterführenden Schulform nach der Grundschule oder der Entscheidung für eine berufliche Ausbildung oder ein Studium. Es hat sich gezeigt, dass der Einfluss der sozialen Herkunft gerade an diesen Schnittstellen besonders groß ist. Eine ganze Reihe von Studien belegt dabei eine *Verringerung* der Bedeutung des Familienkontextes bei späteren Übergängen im Bildungsverlauf. Allerdings gibt es Ausnahmen. So werden eher ungewöhnliche, spätere Bildungsentscheidungen wie das Nachholen eines Schulabschlusses oder die Aufnahme eines Studiums nach

Beendigung einer beruflichen Ausbildung vergleichsweise oft bei Personen aus bildungsnahen Familien beobachtet. Auch für höherqualifizierende berufliche Aus- und Weiterbildungen gilt, dass diejenigen mit höher gebildeten Eltern deutlich häufiger teilnehmen. Für den Weg zum Hochschulabschluss lässt sich exemplarisch zeigen, dass es verschiedene institutionalisierte Möglichkeiten zur Korrektur und Revision der ersten Bildungsentscheidung gibt, diese ‚zweiten Chancen‘ aber tendenziell nicht zu einem Ausgleich sozial unterschiedlicher Beteiligung führen, sondern oft noch ungleichheitsverstärkend sein können: Es sind hier tendenziell die Kinder aus bildungsnahen Familien, die später noch aus unteren Sekundarschulzweigen in höhere aufsteigen. Zusammenfassend zeigt die folgende Abbildung, dass soziale Selektion im Lebensverlauf auf verschiedenen institutionellen Stufen auftritt.

Abbildung 1: Bildungsverläufe bis zum Universitätsabschluss von Schüler(innen) aus Herkunftsfamilien mit unterschiedlicher Bildungsnähe (Flussdiagramm)³



Bildungsungleichheit und Bildungsentscheidungen

Wie lassen sich soziale Bildungsungleichheiten und insbesondere die herkunftsspezifischen Ungleichheiten erklären? In einer Lebensverlaufsperspektive sind Ungleichheitsverhältnisse zu einem späteren Zeitpunkt die Summe sozialer Selektivität bei allen vorangegangenen Schritten. Dabei lässt sich konzeptionell zwischen sogenannten *primären* und *sekundären* Effekten sozialer Herkunft un-

Primäre und sekundäre Effekte sozialer Herkunft

terscheiden:⁴ sozialen Ungleichheiten, die außerhalb des Bildungssystems und bereits vor dem Eintritt ins (vor-)schulische Bildungssystem – also vor allem innerhalb der Herkunftsfamilie – entstehen, und Ungleichheiten, die während der Verweildauer im Bildungssystem auftreten. Aber auch auf jeder einzelnen Stufe des Bildungsverlaufs ist eine entsprechende Unterscheidung sinnvoll: Die *primäre* soziale Differenzierung besteht in den jeweiligen Ausgangsbedingungen, also den jeweils bis zu dieser Stufe auftretenden Unterschieden in Kompetenzen und Bildungsabschlüssen, während die *sekundäre* Differenzierung die Unterschiede beim Übergang zur nächsten Stufe beschreibt. Diese sind insbesondere dann bemerkenswert, wenn sie auch bei Berücksichtigung des individuellen Leistungsniveaus bestehen, wenn also etwa leistungsgleiche Kinder unterschiedlicher Herkunft verglichen werden.

Entscheidungen Von einer vollständigen Aufklärung gesellschaftlicher (inter-nationaler) Unterschiede in der sozialen Bildungsungleichheit ist die Forschung weit entfernt. In jedem Fall erweisen sich *Entscheidungen* an den institutionalisierten Schnittstellen des Bildungswegs immer wieder als besonders bedeutsam für die Entstehung sozialer Ungleichheiten beim Bildungserwerb.⁵ Theoretisch lassen sie sich auf soziale Unterschiede in den individuellen Gesichtspunkten bei der Bildungsentscheidung zurückführen, insbesondere im Hinblick auf Kosten- und Nutzenerwartungen hinsichtlich des Bildungserwerbs, Informationsstand über Bildungswege, Erfolgserwartungen und Zeithorizont. Wenn Eltern und Kinder versuchen, über die Generationen den sozialen Status zumindest aufrecht zu erhalten, fallen Bildungsentscheidungen je nach sozialer Herkunft tendenziell unterschiedlich aus. Statistische Verfahren erlauben eine Unterscheidung primärer und sekundärer Effekte: Bei bestimmten Bildungsübergängen geht danach rund die Hälfte des Herkunftseffekts auf solche ‚sekundären‘, entscheidungsbezogenen Effekte zurück.⁶

Der vor- und außerschulischen Sozialisation kommt damit ebenfalls eine wichtige Bedeutung zu. Allerdings sind empirische Längsschnittstudien, die in einem sehr frühen Lebensalter einsetzen und die individuellen Entwicklungen tatsächlich verfolgen können, bislang selten. Die soziologische Perspektive verweist auch hier auf die Bedeutung verschiedener Lebensbereiche. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil sich etwa öffentliche Debatten im Anschluss an die Ergebnisse der großen Schulleistungsstudien in der Regel auf mögliche Ursachen *innerhalb* des Bildungssystems konzentrieren und dessen Verknüpfung mit seiner Umwelt häufig vernachlässigen.

Insgesamt erweisen sich die Herkunftseffekte auch in der individuellen Entwicklung als sehr persistent. Auch eine Flexibilisierung bzw. erhöhte formale Durchlässigkeit von Bildungsgängen bedeutet daher offensichtlich nicht unmittelbar einen Ausgleich ungleicher Bildungschancen. Die Konsequenz ist zunächst nur, dass individuelle Entscheidungen und Eigenschaften wie verfügbare Ressourcen und Präferenzen ein relativ größeres Gewicht bekommen. Formale, institutionelle Optionen allein sind offensichtlich nicht ausreichend, um soziale Disparitäten zu vermindern. Vielmehr stellt sich immer wieder die Frage nach den *faktischen* Möglichkeiten und Anreizen, diese Optionen auch wahrzunehmen.

Faktische
Möglichkeiten und
Anreize

Bildungserträge auf dem Arbeitsmarkt

Bildung ist nicht nur „an sich“ wichtig. Der Erwerb formaler Bildungszertifikate ist in modernen Gesellschaften ein zentraler Mechanismus für die soziale Zuteilung von Lebenschancen. Die große Bedeutung der *Bildungskonsequenzen* im Lebensverlauf ist der wesentliche Grund, welcher Ungleichheiten beim *Bildungszugang* zu einem gesellschaftlichen Problem macht. Zu den Bildungskonsequenzen zählen zunächst einmal jene formalen Berechtigungen innerhalb und außerhalb des Bildungssystems, welche durch die Bildungsabschlüsse erworben werden, etwa die allgemeine Studienberechtigung durch das Abitur. Vor allem geht es aber um empirische Bildungsrenditen auf dem Arbeitsmarkt und darüber hinaus. Es gibt wohl kaum eine Variable sozialer Ungleichheit, die heute in so vielen Lebensbereichen Auswirkungen zeigt wie die formale Bildung. Dabei gibt es eine *Entwicklungs-* bzw. *Altersabhängigkeit* von Bildungseffekten. BildungsökonomInnen stellen heraus, dass die kognitiven Fähigkeiten vor allem in frühen Phasen des Lebensverlaufs formbar sind. Spätere Interventionen können durchaus noch effektiv sein, sind aber zumindest volkswirtschaftlich und monetär gesehen zunehmend weniger effizient. Sie plädieren daher für möglichst frühzeitige Interventionen⁷. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Bildung gesellschaftlich immer auch Aspekte eines *positionalen* Gutes aufweisen kann, welches keine absolute Qualität besitzt, sondern *Ungleichheitsrelationen* definiert, also nicht beliebig vermehrt werden kann.

In den letzten Jahrzehnten hat sich am längerfristigen Ertrag sowohl einer beruflichen Ausbildung wie gerade auch einer höheren, akademischen Ausbildung im Sinne des Schutzes vor Arbeitslosigkeit und des Erreichens höherer beruflicher Positionen nur wenig geändert⁸, wengleich dies keineswegs ausnahmslos gilt. Die Muster des Zugangs zu den Positionen auf dem Arbeitsmarkt leiten sich aus den nachgefragten Fähigkeiten, aber auch aus formalen Zugangskriterien ab. Der öffentliche Dienst beispielsweise hat insbesondere bei den Beamtenlaufbahnen klare qualifikationsbasierte Zulassungsregeln. Besonders ungünstig hat sich in den letzten Jahrzehnten die Situation der Geringqualifizierten ohne Berufsausbildung entwickelt. In diesem Fall wird gerade die Normalitätserwartung des Ausbildungserwerbs selbst zum Problem, nämlich für jene Personen, welche den Mindeststandard eines Schul- und Ausbildungsabschlusses nicht erfüllen.⁹ Die folgenden Abbildungen zeigen deutliche Bildungsunterschiede im (Lebenszeit-)Einkommen und im Risiko der Arbeitslosigkeit. Hierbei handelt es sich zunächst um einfache Gruppenunterschiede, nicht *Bildungseffekte* im engeren Sinn. Nennenswerte Unterschiede bleiben jedoch auch bei Kontrolle weiterer relevanter Faktoren stabil.

Bildung als ein zentraler Mechanismus für die soziale Zuteilung von Lebenschancen

Entwicklungs- bzw. Altersabhängigkeit von Bildungseffekten

Normalitätserwartung des Ausbildungserwerbs

Abbildung 2: Durchschnittliches Brutto-Lebenszeiteinkommen (Gegenwartswert in Euro), nach Bildungsgruppen¹⁰

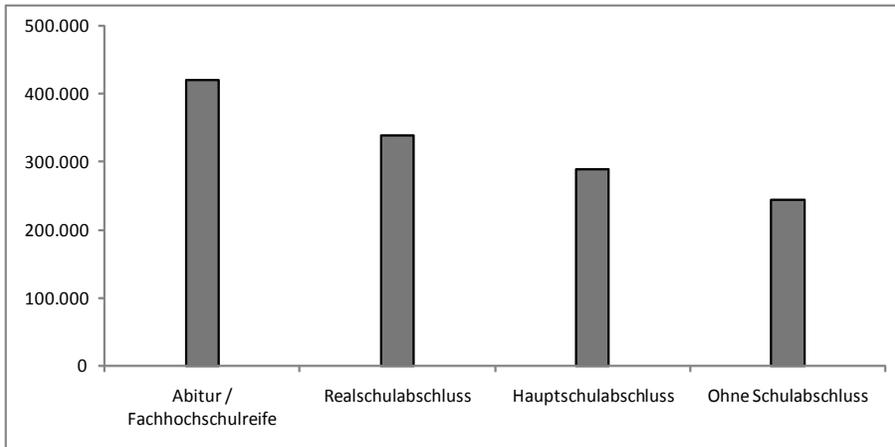
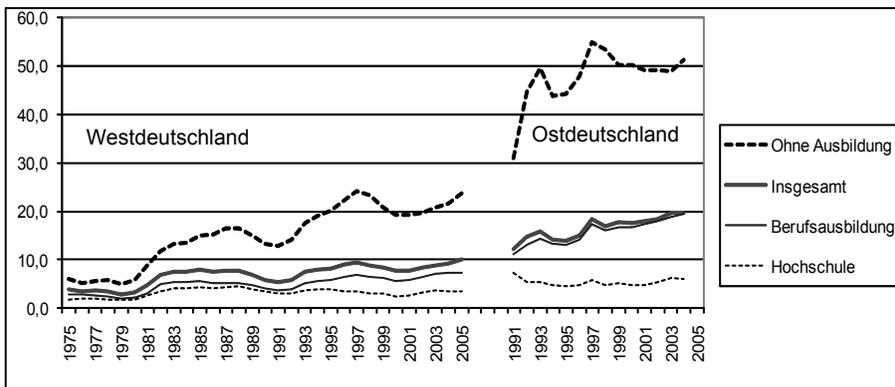


Abbildung 3: Arbeitslosenquoten (in Prozent) nach Qualifikationsniveau, 1975-2005¹¹



Der Übergang in den Arbeitsmarkt erweist sich in Deutschland insgesamt als in hohem Maße qualifikationsgebunden. Dies gilt sowohl für die Zugangschancen zur Beschäftigung insgesamt als auch für die relative Positionierung im Erwerbssystem.¹² Dabei kann gerade die Stabilität der Verknüpfung von Qualifikation und Arbeitsmarkt zu verlängerten Übergangsbio grafien führen, nämlich dann, wenn formale Qualifikationen unter allen Umständen erworben werden müssen, um ein bestimmtes berufliches Niveau zu erreichen. Die Phase des Übergangs zwischen Schule und Arbeitsmarkt ist seit den 1980er Jahren häufig ein komplexer Prozess¹³. Während sich traditionell der Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt idealtypisch als einfache Sequenz – Abschluss der Sekundarschule, Aufnahme der Ausbildung, Abschluss der Ausbildung und Übergang in Beschäftigung – darstellt, ist für die Mehrzahl der Heranwachsenden in den letzten Jahrzehnten noch eine Reihe zusätzlicher Stufen oder ‚Hürden‘ hinzugekommen. Diese bestehen aus dem altersmäßig frühen Übergang in

die weiterführende Sekundarschule, der Aufnahme einer weiteren beruflichen oder akademischen Ausbildung nach Abschluss einer Erstausbildung, dem Abschluss dieser weiteren Ausbildung, und dem Übergang aus befristeten Erwerbsverhältnissen in unbefristete Beschäftigung. Die realen individuellen Übergangsmuster können in ihrer Struktur noch erheblich differenzierter sein. Somit geht eine Komplexität der Muster des Übergangs zwischen Schule und Beruf oft mit einer zeitlichen Ausdehnung der Übergangsphasen und einer relativ klaren, qualifikationsbezogenen Differenzierung in den Ergebnissen der Übergänge einher.

Ursachen unterschiedlicher Bildungserträge

Bildungserträge auf dem Arbeitsmarkt können auf verschiedene Art und Weise erklärt werden. Zum Einen lässt sich argumentieren, dass (jeweils höhere) Bildung zumindest relative Wettbewerbsvorteile innerhalb der Menge der potenziellen Arbeitskräfte verschafft. Zum Anderen spielen aber auch die Strukturen und Anforderungen der Arbeitsplätze eine Rolle. Die Mechanismen, über welche diese Effekte zustande kommen, lassen sich theoretisch verschiedenen Typen zuordnen; empirisch ist die genaue Zuordnung oft schwieriger als man gemeinhin annimmt. *Kausaleffekte* bedeuten in diesem Zusammenhang, dass sich die Teilnahme an Bildung zurechenbar und unmittelbar auswirkt. Dies dürfte zumindest im Alltag die Standarderklärung für Bildungseffekte darstellen. *Selektionseffekte* hingegen bedeuten, dass unterschiedliche Bildungsgänge von Menschen mit systematisch unterschiedlichen Voraussetzungen (hinsichtlich Wissen, Motivation, Herkunft etc.) durchlaufen werden und diese Merkmale – welche bereits vorher bestanden – dann für die beobachteten Verhaltensunterschiede verantwortlich sind, unabhängig davon, ob die Bildungserfahrung selbst einen Effekt auf dieses Verhalten hat. Im Extremfall würden die betreffenden Menschen in derselben Situation sein, also zum Beispiel eine bestimmte Produktivität entwickeln, wie wenn sie diese Bildungsphasen nicht durchlaufen hätten. Selektionseffekte können vom Bildungssystem herbeigeführt werden, etwa wenn vorab nach Fähigkeiten ausgewählt wird, oder Ergebnis von ‚Selbstselektion‘ in dem Sinne sein, dass bestimmte Menschen tendenziell ganz bestimmte Bildungsgänge wählen. Selektionseffekte sind häufig. Da sie aber oft nicht erkannt werden, werden kausale Bildungseffekte vermutlich oft überschätzt.

Kausaleffekte

Selektionseffekte

Auch bei kausalen Bildungseffekten handelt es sich um weit mehr als um das Resultat veränderter kognitiver Fähigkeiten, und sie sind real kaum zu trennen von anderen sozialen Prozessen wie der Akkumulation formaler Bildungstitel und sozialer Anerkennung. Im Sinne von Bildung als einer *Ressource* hat der Bildungserwerb Veränderungen in den individuellen Handlungsmöglichkeiten zur Folge. Dies resultiert aus den erworbenen Qualifikationen, Berechtigungen und Fähigkeiten, die von den Individuen anschließend in ihrem Handeln eingesetzt werden können. Für die gesellschaftliche Bedeutung der jeweiligen Bildung ist dabei entscheidend, dass sie als solche auch *sozial akzeptiert* wird. Bildung wirkt in der Gesellschaft nicht gleichsam automatisch. Im

Bildung als
Ressource

Unmittelbare
Präferenz-
veränderung der
Individuen

Hinblick auf *soziale Kontakte und Veränderungen in sozialen Umwelten* handelt es sich um die Folgen der unterschiedlichen sozialen Interaktionen, die während der Bildungsaktivitäten stattfinden oder durch diese nahe gelegt werden. Schließlich wirkt sich der Bildungserwerb durchaus auch im Sinne einer *unmittelbaren Präferenzveränderung* der Individuen aus, also auf individuelle Motivation, Weltsicht und persönliche Ziele, die entscheidend für das weitere Verhalten sind. Dies wird gerade auch dann deutlich, wenn man sich weitere nennenswerte Konsequenzen in anderen Lebensbereichen vor Augen hält.

Weitere Bildungskonsequenzen

Bildung und
Partnerwahl

Hierzu zählen etwa Zusammenhänge zwischen *Bildung und Partnerwahl*. Diese betreffen sowohl die Wahrscheinlichkeit und den Zeitpunkt, dauerhafte Partnerschaften und Ehen einzugehen, wie auch das Phänomen der *selektiven Partnerwahl*, also die Muster, in denen bestimmte Individuen mit ähnlichem Bildungs- bzw. Statushintergrund als (Ehe-)Partner zusammenfinden. Insbesondere Bildung hat als Merkmal *sozialer Homogamie* – d.h. Merkmalsgleichheit der Partner – in den letzten Jahrzehnten an Relevanz gewonnen. Dadurch kommt es in der Sozialstruktur zu einer starken Ungleichverteilung von Ressourcen nicht nur in Bezug auf Individuen, sondern auch auf Haushalte und Familien. Wie entstehen diese Muster? In einer Gesellschaft lassen sich ‚Gelegenheitsstrukturen‘ in Form der Verteilungen der Bildungsabschlüsse von Männern und Frauen als potenziellen Partnern ausdrücken: Selbst wenn Partner zufällig zusammenfänden, würden diese Verteilungen dazu führen, dass bestimmte Partnerkonstellationen häufiger sind als andere. Mit der zunehmenden Angleichung des männlichen und weiblichen Bildungsverhaltens hat die Wahrscheinlichkeit bildungsbezogener Homogamie statistisch zugenommen. Auf der Ebene individuellen Handelns beeinflussen Bildungsinstitutionen die Paarbildung dadurch, dass sie konkrete Individuen miteinander in Kontakt bringen. Hinzu kommt auch hier der Einfluss auf die individuellen Präferenzen, die sich etwa in bildungstypischen Einstellungen und Lebensstilen ausdrücken.

Lebens-
verlaufsmuster

Weitere Zusammenhänge mit Bildungsprozessen – die an dieser Stelle nicht abschließend aufgezählt werden können – betreffen beispielweise regionale Mobilität, soziale und politische Beteiligung, Gesundheit und Krankheit und schließlich die individuelle Lebenserwartung. Insgesamt unterstreichen diese Befunde die große Bedeutung von Bildungsprozessen für die Prägung von Lebensverlaufsmustern.

Soziale Reproduktion über Bildung

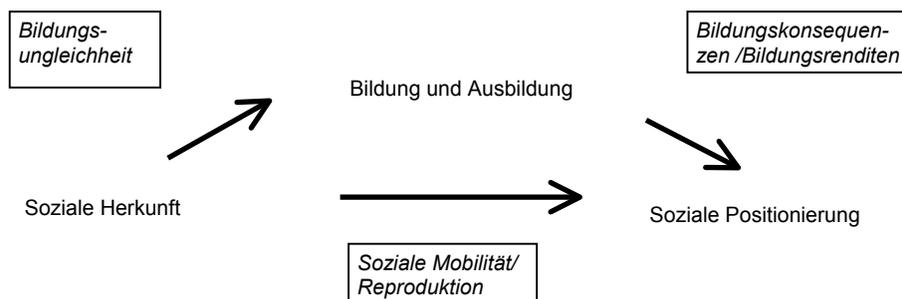
Forschungen zu herkunftsbezogenen Bildungschancen stellen bereits soziale Verbindungen zwischen mehreren Generationen dar, die über Bildungsprozesse vermittelt werden. Solche Prozesse lassen sich auch als Dynamik zwischen sozialen Positionen innerhalb einer Gesellschaft bzw. als langfristige *soziale Re-*

produktionsprozesse interpretieren. Durch die enge Verknüpfung von sozialer Herkunft und Bildungserwerb einerseits und formalen Qualifikationen und beruflichen Positionen andererseits übersetzen sich soziale Ungleichheiten in der Herkunftsgeneration zuerst in Ungleichheiten im Bildungssystem und dann in soziale Ungleichheiten im Beschäftigungssystem. Damit kommt es insgesamt zu einer ‚Vererbung‘ sozialer Ungleichheiten zwischen den Generationen. Bei aller „Individualisierung“ von Lebensverläufen hat Bildung seit der Nachkriegszeit nicht an Bedeutung als Mechanismus der Statustransmission verloren. Im Vergleich mit älteren Geburtskohorten legen die verfügbaren Befunde vielmehr die Interpretation nahe, dass in Deutschland diese Art der Strukturierung von Lebensverläufen eher zugenommen hat.

‚Vererbung‘ sozialer Ungleichheiten

Ein Großteil von Leistungsunterschieden entsteht bereits vor der Einschulung in den Familien. Das Bildungssystem kann herkunftsbedingte Unterschiede im Lebensverlauf in vielen Fällen nicht ausgleichen,¹⁴ sondern verstärkt sie mitunter noch. Dies repräsentiert jedoch nicht unbedingt eine einfache Diskriminierung. Vielmehr handelt es sich bei Bildungsverläufen um ein komplexes, kumulatives Zusammenspiel von *Fremd-* und *Selbstselektion*, also Bewertungen durch andere und v.a. auch eigene Entscheidungen. Im Lebensverlauf tragen zu diesem Zusammenspiel die selektive Förderung in der familiären Früherziehung, sozial selektive Übergänge in die allgemeine Bildung, kumulative Ungleichheiten durch Zu- und Abgänge im allgemeinbildenden Schulsystem, institutionalisierte Verbindungen zwischen allgemeiner und beruflicher bzw. akademischer Bildung, selektive Übergänge in weitere Ausbildungen und berufliche Weiterbildung sowie insgesamt relativ stabile Bildungsrenditen bei. Als Konsequenz erfolgt letztlich eine Reproduktion sozialer Ungleichheiten über die Generationen. Historisch zeigt sich dabei eine Kontinuität fundamentaler sozialer Unterschiede bei durchaus veränderten Übergangsmustern. Die folgende schematische Darstellung schließt an die Forschungstradition des Staterwerbs (*status attainment*) an¹⁵, in der Phänomene inter-generationaler Statusreproduktion danach unterschieden werden, ob sie über das Bildungssystem vermittelt werden oder nicht.

Abbildung 4: Einfaches Modell des Staterwerbs und daran anschließende Themenfelder der lebensverlaufsbezogenen Ungleichheitsforschung



Jeder der vom Modell spezifizierten Zusammenhänge kann als zentrales Thema eines Forschungsfeldes der Ungleichheitsforschung angesehen werden: der Zu-

sammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserwerb (Bildungsungleichheit), der Zusammenhang zwischen Bildung und Positionierung auf dem Arbeitsmarkt (Bildungskonsequenzen) sowie der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und sozialer Positionierung (inter-generationale soziale Reproduktion). Wiederholt wurden hohe Übereinstimmungen zwischen verschiedenen Industriegesellschaften im Hinblick darauf gefunden, wie formale Bildung die soziale Reproduktion bzw. Mobilität bestimmt.

Bezüge zu Fragen der Gerechtigkeit

Das meritokratische Modell der Leistungsgerechtigkeit

Eine auf Tatsachen gerichtete *Realwissenschaft* wie die Soziologie kann zwar nicht beurteilen, was an sich „gerecht“ und was „ungerecht“ ist, dennoch kann sie bei gegebener normativer Grundlage zu inhaltlichen, konzeptuellen und methodischen Fragen Stellung nehmen. Das wohl am weitesten anerkannte normative Prinzip im Zusammenhang von Bildungserwerb und Bildungskonsequenzen ist das *meritokratische* Modell der Leistungsgerechtigkeit, das auch für Reformvorschläge häufig die Leitlinie bildet.

Leistungskriterien

Im Modell der Leistungsgerechtigkeit tritt soziale *Diskriminierung* als Abweichung zutage, wenn Belohnungen *nicht* entsprechend der vorliegenden Leistungen verteilt werden. Unterschiedliche Bildungschancen bei gleicher Leistung etwa stellen einen Verstoß gegen dieses Prinzip dar, und unter Stichworten wie „Bildung darf nicht von der Herkunft abhängen“ wird auch immer wieder der Abbau sozialer Bildungsungleichheiten gefordert. Zur Beurteilung sind dabei für die konkrete Situation jeweils *geltende Leistungskriterien* zu definieren. Empirische Forschung muss versuchen, geeignete Leistungsdimensionen auszuwählen, zu messen und ihre konkreten Folgen zu analysieren. Wie etwa die Schulleistungsstudien zeigen, ist die heutige Forschung durchaus in der Lage, ausgewählte bildungsbezogene Kompetenzen – mathematisches Verständnis, Sprachfertigkeiten etc. – verlässlich und valide zu messen. Die Identifikation und das Einfordern solcher abgrenzbarer Leistungskriterien sind aber umso schwieriger, je weiter man sich von staatlichen Institutionen entfernt. Die Definition von Leistungen im staatlichen Schulsystem ist über Lehrpläne und zunehmend auch outputbasierte Standards institutionalisiert. Die Kriterien sind fachspezifisch, und bei ihrer Definition kann auf professionelle Expertise zurückgegriffen werden. Auch wenn es sich hierbei zunächst um interne Standards handelt, werden sie aufgrund der bedeutenden Querschnittsfunktion von Grundkompetenzen wie des Sprachvermögens für die individuelle Lebensführung auch darüber hinaus anerkannt. Gesellschaftliche und marktwirtschaftliche Akteure, etwa Unternehmen, in gleichem Maße auf die Anwendung solcher allgemeinverbindlicher Standards zu verpflichten, scheint nicht nur aufgrund fehlender Sanktionsmöglichkeiten kaum möglich, sondern auch aufgrund ihrer vielschichtigen Interessen- und Anforderungsprofile gesellschaftlich kaum erstrebenswert. Gesellschaftliche Zielvorstellungen stehen diesbezüglich häufig miteinander in Konflikt, so dass ein einheitlicher Bewertungsmaßstab fehlt.

Hinzu kommt, dass sich Zusammenhänge zwischen Leistungen und den damit legitimierten Belohnungen häufig nur in dem Sinne überprüfen lassen, ob tendenziell die „Besseren“ auch die höheren Belohnungen erhalten. Selbst wenn es viele Menschen für richtig halten, dass eine „höhere Leistung auch eine höhere Belohnung“ erfahren sollte, so ist damit noch nicht gesagt, in welcher Höhe genau sich diese Unterschiede bewegen sollten. Wie nicht zuletzt die Debatten um Managergehälter zeigen, können die *Größenordnungen* der Belohnungsunterschiede höchst umstritten sein, selbst wenn solche Unterschiede an sich akzeptiert werden. Die allgemeine Formel der Leistungsgerechtigkeit ist auch diesbezüglich unscharf: Im Hinblick auf die damit verbundenen Verteilungsprinzipien gibt es also nicht nur *ein* Modell der Leistungsgerechtigkeit.

Durch den Fokus auf soziale Diskriminierung als Verstoß gegen Leistungsprinzipien geraten allerdings Probleme wie die sozialen Folgen von *Leistungsschwäche* aus dem Blick, die die Grenzen des meritokratischen Modells aufzeigen. Nicht nur als Folge von allgemeiner Höherqualifizierung und steigenden Ansprüchen einer bildungsorientierten Gesellschaft, sondern gerade auch im Zuge einer stärkeren Durchsetzung meritokratischer Prinzipien wird insbesondere bildungsbezogene Leistungsschwäche als soziales Problem zunehmend von Bedeutung sein. Hierzu sei an ein bekanntes Gedankenexperiment erinnert. Vor rund fünfzig Jahren, 1958, erschien Michael Youngs utopische Satire *The Rise of the Meritocracy*.¹⁶ Young beschreibt darin als imaginärer Autor im Jahr 2034 eine Gesellschaft, in der sich das Leistungsprinzip in bestimmter Form vollständig durchgesetzt hat, und schildert die Folgen, welche sich daraus für Macht und Herrschaft ergeben: ein dauerhafter Ausschluss der „Leistungsschwächeren“ und in der weiteren Entwicklung eine Verfestigung der Herrschaft von Eliten und soziale Instabilität. Young verstand seinen Beitrag als kritische Mahnung. Für ihn sind die Folgen einer so durchgesetzten Meritokratie eine besonders problematische Form der gesellschaftlichen Ungleichheit. Im Gegensatz zu klassischen sozialen Ungleichheiten sind diese Ungleichheiten zunächst weniger auffällig und schwieriger zu kritisieren, da den Individuen in höherem Maße die Verantwortung für erlittene Nachteile zugeschrieben wird, gleichsam mit wissenschaftlicher Bestätigung, welche keinen entschuldigenden Verweis auf unzulässige Diskriminierung erlaubt. Bislang ist kaum erkennbar, wie eine wirksame eigene Interessenorganisation der Betroffenen aussehen könnte. Das Potenzial für weitreichende Frustration und soziale Spannungen lässt sich hier allemal entdecken.

Leistungsschwäche

The Rise of the Meritocracy

Bildungsbezogene Selektionen und kumulative Ungleichheiten

Aber auch jenseits solcher Utopien können die sozialen Folgen leistungsbezogener Auswahlentscheidungen groß sein. Dies gilt insbesondere, wenn es vermehrt *Selektionen* gibt. Die Folgen von Leistungsunterschieden können fundamental unterschiedlich sein, je nachdem ob sich daran echte Auswahlen knüpfen. In diesem Fall werden Situationen geschaffen, die ‚Gewinner‘ und ‚Verlie-

rer⁴ unterscheiden: Der Bessere gewinnt, der Schlechtere geht leer aus – mit allen Reibungsverlusten, die dies mit sich bringt. Prinzipiell können auch sehr kleine Leistungsunterschiede Grundlage dieser Unterscheidung sein. Maßnahmen gegen absolute Bildungsarmut beispielsweise werden durch Selektionsprozesse konterkariert, wenn selbst merkliche absolute Leistungssteigerungen nicht ausreichen, um die Kategorie der „Verlierer“ zu verlassen. Mit dem Leistungsprinzip sind hingegen auch proportionale bzw. tendenzielle Belohnungen gut vereinbar. Gerade unter Selektionsbedingungen gibt es darüber hinaus *Kumulationen*: Im Zeitverlauf können anfangs kleine Unterschiede zu großen Ungleichheiten akkumulieren („Matthäus-Effekt“). Solche Kumulationen von Ungleichheiten sind auch simultan zu erwarten, beispielsweise wenn Positionierungen in ganz unterschiedlichen Lebensbereichen auf *ähnliche* Leistungsprinzipien zurückgeführt werden. Im Sinne von Young würde dies Menschen durchgängig in *eine* Reihen- und Rangfolge bringen, die für alle Lebensbereiche gilt. Empirisch gesehen ist Bildung tatsächlich eine Querschnittsvariable, die in ähnlicher Art und Weise über Lebenschancen in verschiedenen Bereichen entscheidet. Die Bedeutung von Bildung als Ressource *und* Präferenzformung für die unterschiedlichsten Entscheidungen wird vermutlich weiter zunehmen. Die populäre Forderung nach Bildung als universaler Problemlösungsstrategie für das Leben in der „Wissengesellschaft“ reagiert auf solche Konzentrationsprozesse, unterstützt sie aber auch, insbesondere dann, wenn Bildung selbst Selektionskriterium ist. Umgekehrt vermindert eine tendenzielle Entkopplung von Bereichen unterschiedlicher Arten von Leistung – bzw. von Bereichen sozialer Anerkennung – die Gefahr sozialer Exklusion.

Bildung als
Querschnittsvariable

Die soziale Bedeutung der Anwendung von Leistungsprinzipien im Bildungssystem und darüber hinaus ist also primär vom Ergebnis her zu denken. Die genaue Struktur und die gesellschaftlichen Folgen von Bewertungs- und Auswahlprozessen erweisen sich sozial oft als ebenso wichtig wie die Frage, ob ein generelles Verteilungsprinzip wie „Leistungsgerechtigkeit“ überhaupt Anwendung findet.

Fazit

Lebensverläufe sind intern strukturiert, wobei dem Erwerb und der Verwendung formaler Qualifikationen eine Schlüsselrolle zukommt. So bilden auf früheren Stufen erworbene Bildungszertifikate häufig die notwendige Grundlage für spätere Bildungsaktivitäten. Gerade im deutschen Fall kommt allgemeinen und beruflichen Qualifikationen eine weit reichende Bedeutung für den weiteren Erwerbsverlauf zu. Ein wichtiger Grund hierfür liegt in der starken Institutionalisierung von Berufen bzw. des beruflichen Ausbildungssystems. Angesichts der qualifikationsbezogenen, beruflichen Strukturierung der Übergänge tritt die zeitliche Dimension zurück: Empirische Studien zeigen in der Regel keine festen Lebenszeitpunkte für spezifische Übergänge. Muster des Bildungserwerbs sind darüber hinaus von den ersten Phasen der Bildungslaufbahn an sozial höchst unterschiedlich verteilt. Im Zusammenspiel mit der engen Kopplung von

Qualifikationen und Arbeitsmarkt werden somit die Effekte sozialer Herkunft auf die berufliche Positionierung zu einem großen Teil über das Bildungssystem vermittelt, und die soziale Differenzierung von Lebensverlaufsmustern setzt sich langfristig fort.

Für die Gestaltung institutioneller Strukturen und Maßnahmen erscheinen aus einer Lebensverlaufsperspektive insbesondere die folgenden Punkte für einen tendenziellen Abbau sozialer Bildungsungleichheiten von Bedeutung:

- (1) *Lebenssituationen berücksichtigen und früh im Bildungs-/Lebensverlauf ansetzen.* Viele Studien zeigen, dass die größten Interventionsmöglichkeiten am Beginn des Lebens- bzw. Bildungsverlaufs bestehen.
- (2) *Auf sozialen Wandel in Bildungsgängen und externe Bedingungen reagieren.* Dieser Wandel betrifft sowohl langfristige Kompositionsveränderungen in der Teilnehmerschaft der verschiedenen Bildungsinstitutionen als auch kurzfristige konjunkturelle Schwankungen, die zu ungleichen Chancen für aufeinanderfolgende Kohorten führen können.
- (3) *Basis- bzw. Brückenfunktionen vorangegangener Erfahrungen nutzen.* Vorangegangene Ausbildungsphasen und Berufspraxis können alternative Zugangswege in Bildung darstellen. Sie sollten dabei zu weiteren Aktivitäten motivieren, ohne zum ausschließenden Zugangskriterium zu werden.
- (4) *Individuelle Möglichkeiten nutzbar gestalten.* Rein formale institutionelle Möglichkeiten versprechen offensichtlich nur wenig Erfolg. Optionen müssen von den Betroffenen auch faktisch wahrgenommen werden können. Generell ist auf die Einbettung von Maßnahmen in die individuellen und familiären Lebenswelten zu achten.
- (5) *Multidimensionalität von Bildungseffekten anerkennen.* Auch wenn Bildungskonsequenzen häufig anders als durch individuelle Wissenserweiterung entstehen, sind sie sozial durchaus wirksam. Außerdem gilt: Je weiter man sich von schulischen bzw. akademischen Inhalten entfernt, desto mehr wird messbarer *Bildungserfolg* abhängig vom jeweiligen Kontext und den ihn charakterisierenden sozialen Erfolgsdefinitionen.

Es lassen sich zahlreiche Querverbindungen zwischen dem sozial unterschiedlichen Bildungserwerb und anderen Lebensbereichen nachweisen. Viele dieser Konsequenzen sind eindeutig sozial bewertet und repräsentieren damit Ungleichheitsverhältnisse. Auch jenseits des Arbeitsmarktes erweist sich Bildung somit als zentraler Mechanismus der Verteilung von Lebenschancen. Nicht zuletzt deshalb ist Bildung auch als sozialpolitische Strategie – Stichwort „Bildung als präventive Sozialpolitik“ – in den Fokus gerückt. Vor diesem Hintergrund ist staatliches Handeln gehalten, jeden Einzelnen mit einem Mindestmaß an Kompetenzen auszustatten, welches die Fähigkeit zur Teilnahme am Arbeitsmarkt und gesellschaftlichen Leben gewährleistet und eine selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht.

Anmerkungen

- 1 Solga, Heike (2005): Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Opladen.
- 2 Vgl. als Einführung etwa Becker, Rolf/Lauterbach, Wolfgang (Hg.) (2007): Bildung als Privileg. Wiesbaden.
- 3 Westdeutsche Lebensverlaufsstudie, Geburtsjahrgang 1964. In den höher gebildeten Familien besitzt mindestens ein Elternteil die Hochschulreife. Vgl. Hillmert, Steffen/Jacob, Marita (2010): Selections and social selectivity on the academic track. *Research in Social Stratification and Mobility* 28, S. 59-76.
- 4 Boudon, Raymond (1974): Education, Opportunity, and Social Inequality. New York.
- 5 Becker/Lauterbach, a.a.O.
- 6 Neugebauer, Martin (2010): Bildungsungleichheit und Grundschulempfehlung beim Übergang auf das Gymnasium. *Zeitschrift für Soziologie* 39, S. 202-214.
- 7 Heckman, James J. (2006): Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science* 312, S. 1900-1902.
- 8 Becker, Rolf/Hadjar, Andreas (Hg.) (2006): Die Bildungsexpansion – erwartete und unerwartete Folgen. Wiesbaden.
- 9 Solga, a.a.O.
- 10 Bei den Zahlenwerten handelt es sich um theoretische Größen, in welchen die zeitliche Lagerung des Einkommens im Lebenslauf (durch Abdiskontierung) berücksichtigt wird. Die Lebenszeiteinkommen der Frauen liegen vor allem aufgrund der kürzeren Beschäftigungszeiten deutlich unter denen der Männer. Quelle: Fritschi, Tobias/Oesch, Tom (2008): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland, Gütersloh, S. 79. Die Angaben basieren auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels 1996-2005 (gewichtete Ergebnisse).
- 11 Quelle: Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit/IAB, verschiedene Jahre.
- 12 Hillmert, Steffen (2001): Ausbildungssysteme und Arbeitsmarkt. Lebensverläufe in Großbritannien und Deutschland im Kohortenvergleich. Wiesbaden.
- 13 Hillmert, Steffen/Mayer, Karl Ulrich (Hg.) (2004): Geboren 1964 und 1971 – Neuere Untersuchungen zu Ausbildungs- und Berufschancen in Westdeutschland. Wiesbaden.
- 14 Der sogenannte Coleman-Report (Coleman 1966), der als Ausgangspunkt der zeitgenössischen empirischen Bildungssoziologie gelten kann, erregte seinerzeit in den USA großes Aufsehen mit dem Ergebnis, dass die soziale Komposition von Schulen eine entscheidende Bedingung für den Bildungserfolg der Schüler ist. Coleman, James S. et al. (1966): *Equality of Educational Opportunity*. Washington.
- 15 Blau, Peter M./Duncan, Otis D. (1967): *The American Occupational Structure*. New York.
- 16 Young, Michael (2005): *The Rise of the Meritocracy (orig. 1958)*. New Brunswick.

Umbruch und Stagnation im Nahen Osten: Ist der ‚Herbst der Autokraten‘ gekommen?

Thomas Demmelhuber



Thomas
Demmelhuber

Zusammenfassung

Steht der Nahe Osten vor einem demokratischen Umbruch? Nach einer intensiven Diskussion in den 1990er Jahren ist dieser Frage in der jüngeren Vergangenheit nur noch wenig Aufmerksamkeit zuteil geworden. Zu sehr schienen unterschiedliche Formen autoritärer Herrschaft im Nahen Osten einschlägige Prämissen einer zu erwartenden Demokratisierung der Länder zu widerlegen. So wurden vom ‚Revolutionsjahr 2011‘ nicht nur Wissenschaft und Politikberatung sondern am meisten wohl die nahöstlichen Diktatoren selbst überrascht. Der vorliegende Beitrag fragt daher basierend auf einer Skizzierung der Ausgangsbedingungen und Verortung des Gegenstands in der Politikwissenschaft sowie einer Analyse autoritärer Herrschaft in der Region nach den Perspektiven der politischen Entwicklung in den Ländern des Nahen Ostens. Im Rahmen dieser Analyse dient Ägypten, das sich gerade in einem Lösungsprozess von dem autoritären Mubarak-Regime befindet, als veranschaulichendes Länderbeispiel.

Einführung

Steht der Nahe und Mittlere Osten vor einem demokratischen Umbruch? Mit dieser Fragestellung wäre ein Forschungsantrag noch im Jahre 2010 von Gutachtern vermutlich als wenig relevant und gegenstandslos zurückgewiesen worden. Wenig bis keine Nachfrage wäre für ein ähnliches Thema in der politischen Bildung zu mobilisieren gewesen, stand doch die Region in erster Linie für Konflikte, religiösen Radikalismus, politische Stagnation samt struktureller Unterentwicklung (abgesehen von den reichen Golfmonarchien) und galt als ‚schwarzes Loch‘ auf einer Weltkarte der Demokratie. Ebenso war für Versuche, die Beschaffenheit der Herrschaftsstrukturen analytisch zu erfassen, das Demokratiemodell kein passender konzeptioneller Rahmen aufgrund fehlenden empirischen Materials zu einem demokratischen Systemwechsel (exklusive Türkei und Israel).

Autoritäre Herrschaft schien sich in der Region des Nahen und Mittleren Ostens derart verfestigt zu haben, dass die politikwissenschaftliche Nahostforschung seit ungefähr zehn Jahren die Chancen auf eine substanzuelle Liberalisierung und Demokratisierung als äußerst gering einstufte.¹ Genügend empirisches Material erschloss sich vielmehr zu Autokratien, die sich sehr

religiöser
Radikalismus,
politische
Stagnation,
strukturelle
Unterentwicklung

ten, Reformfreudigkeit zeigten und voneinander lernten. Dabei schienen Annahmen der frühen 1990er Jahre, dass diese Autokratien nur ein Zwischenstadium auf einem Weg der weiteren Liberalisierung und schließlich Demokratisierung wären,² vollständig widerlegt zu sein. So wurden nicht nur Wissenschaft und Politikberatung sondern am meisten wohl die Diktatoren selbst von den Ereignissen Anfang 2011 überrascht. Innerhalb weniger Wochen verursachte eine Massenmobilisierung quer durch alle sozialen Schichten einen umfassenden herrschaftsstrukturellen Wandel, was in der Bevölkerung Hoffnungen auf eine zügige Demokratisierung weckte. Aus diesem aktuellen Blickwinkel scheint es daher zunächst fraglich, ob die Forschungsfrage nach autoritärer Herrschaft im Nahen Osten überhaupt noch Mehrwert bietet, steht doch nun – wenn man dem Narrativ mancher Medien und ihrem ausufernden Expertentum Glauben schenken darf – das demokratische Zeitalter bevor.

Massenmobilisierung quer durch alle sozialen Schichten

Dennoch, alleine ein Blick in die Geschichte lehrt, dass politische Entwicklung keine historische Determiniertheit kennt. Demokratie ist nur eines von mehreren möglichen Endprodukten nach dem Zusammenbruch autoritärer Regime und zweifelsohne kein Ergebnis eines linearen Prozesses.³ Tunesien und Ägypten, zwei nahöstliche Staaten, die seit Anfang des Jahres 2011 einen überwiegend friedlichen Prozess des *Systemwandels* beschreiten, können in den nächsten zwei Jahrzehnten den Weg hin zu einer konsolidierten Demokratie gehen. Dieser Prozess ist aber ergebnisoffen und länderspezifisch. Die Halbwertszeit autoritärer Herrschaftseliten ist länger als die ihrer vergreisten Diktatoren an der Spitze der nahöstlichen Herrschaftspyramiden. Gerade deshalb fragt der vorliegende Aufsatz basierend auf einer Skizzierung und Einordnung der Ausgangsbedingungen im ‚Revolutionsjahr 2011‘ nach den Perspektiven der politischen Entwicklung in den Ländern des Nahen Ostens. Anknüpfend an eine politikwissenschaftliche Verortung des Gegenstands sollen die herrschaftspolitischen Ausgangsbedingungen, veranschaulicht am Beispiel Ägyptens, aufgearbeitet werden. Wie sehr ist demnach von einer regionalen Dynamik oder sogar von einem ‚Dominoeffekt‘ in Anlehnung an die Demokratisierung Osteuropas in den frühen 1990er Jahren auszugehen? Welche Rolle spielen dabei subregionale und nationale Besonderheiten und werden diese Faktoren ausreichend berücksichtigt?

Perspektiven der politischen Entwicklung in den Ländern des Nahen Ostens

Bestandsaufnahme: ‚Revolutionsjahr‘ 2011

Ogleich sich darüber diskutieren ließe, ob wir es tatsächlich mit einer Revolution, verstanden als radikale Veränderung der gegebenen Ordnung inklusive einer Beseitigung der bisherigen politischen Elite und einer Neuetablierung von Institutionen, zu tun haben, oder ob nicht vielmehr ein Prozess des Systemwandels unter Rückgriff auf das bestehende Institutionengefüge und weniger belastete Elitengruppen vorliegt, bleibt gesellschaftspolitisch die tatsächlich revolutionäre Triebkraft der Protestbewegungen außer Frage. Der weit verzweigte Repressionsapparat in Tunesien und Ägypten und weiteren nahöstlichen Autokratien, der auf Angst und Einschüchterung basierte, konnte durch eine über Zuhil-

fenahme neuer Medien erreichte Massenmobilisierung einhergehend mit einem massiven Frustrationspotenzial quer durch alle sozialen Schichten durchbrochen werden. Der Sicherheits- und Geheimdienstapparat – über viele Jahrzehnte *der* Eckpfeiler autoritärer Herrschaft – konnte sich in Tunesien und Ägypten gegen die ad hoc mobilisierte und furchtlose Masse auch unter Rückgriff auf Gewalt und andere perfiden Methoden des kurzfristigen Machterhalts⁴ nicht behaupten, sodass in Ägypten schließlich das Militär in einem ‚sanften Putsch‘ am 11. Februar 2011 sämtliche exekutiven Vollmachten übernommen hat. In Tunesien hat gemäß der Verfassung nach kurzer juristischer Debatte der frühere Parlamentspräsident Fouad al-Mebaza interimsmäßig die präsidentialen Machtkompetenzen übernommen.

sanfter Putsch

An keinem Land in der Region ist bis dato diese regionale Protestwelle vorbeigegangen, auch wenn kurz nach den Ereignissen in Tunesien und vor dem Ausbruch der Proteste in Ägypten Vertreter der jeweiligen Regime nicht müde wurden zu betonen, dass im eigenen Land die Ausgangsbedingungen völlig anders seien.⁵ Ob in den Monarchien Marokko und Jordanien, den reichen Golfmonarchien oder den Republiken der Region, sie alle waren Schauplatz von Protesten und Rufen nach mehr Freiheit, Teilhabe und vor allem nach sozioökonomischen Reformen für mehr soziale Gerechtigkeit und Zukunftsperspektiven. Nebst einiger Gemeinsamkeiten unterschieden sich diese Proteste in ihren Ursachen und Zielen sehr: In Tunesien und Ägypten waren es ähnliche Forderungen nach einem radikalen Systemwandel in einem verkrusteten autoritären Herrschaftsgefüge, das zuvorderst keine sozioökonomischen Perspektiven für die jüngere Generation und damit für die Bevölkerungsmehrheit⁶ bot. In Jordanien, Marokko, Saudi-Arabien, Oman und sogar im von Protesten stark erfassten Bahrain sind es überwiegend Forderungen nach Reformen des bestehenden Systems, die jeweils unterschiedliche Ursachen hatten und zum Teil auf religiös motivierte Trennlinien der sozioökonomischen Diskriminierung rekurrierten (bspw. Schiiten in Bahrain und Saudi-Arabien). Dem absoluten Herrschaftsanspruch der Exekutive sollte in diesen Monarchien – so die Forderungen – über eine stärkere Konstitutionalisierung von Herrschaft (bspw. Gewaltenteilung) Einhalt geboten werden. Der Ruf nach einem vollständigen, systemischen Wechsel war hingegen kaum zu vernehmen. Außer Frage steht in diesem Kontext ohnehin, dass *erstens* die Monarchien des Nahen Ostens über vielfältigere Legitimationsquellen ihrer Herrschaftsbasis verfügen, wie beispielsweise in Saudi-Arabien, wo das Königshaus auch Hüter der heiligen Stätten des Islam in Mekka und Medina oder in Marokko König Muhammad VI. Oberhaupt der Gläubigen ist. Hinzu kommen *zweitens* noch weitere nationale Sonderfaktoren wie eine ethnische, religiöse Heterogenität oder Homogenität und eine gemeinsame tribale Vergangenheit, aus der häufig Narrative einer nationalen Herkunftsgemeinschaft abgeleitet werden. *Drittens* bleibt für die reichen, Rohstoffe exportierenden Länder das Erkaufen politischer Exklusion der Massen via eines umfassenden Allokationsstaates, der den Kapitalzufluss aus dem Verkauf von Öl und Gas über sozial- und subventionsstaatliche Mechanismen umverteilt, weiterhin von entscheidender Bedeutung.

radikaler Systemwandel

Reformen des bestehenden Systems

Diese nationalen Besonderheiten schließen eine regionale Dynamik nicht aus, schon alleine aufgrund einer sich in den letzten 20 Jahren verbreitenden

entterritorialisierten Form der Kommunikation (bspw. Internet und Satellitenfernsehen), die eine vorher nicht da gewesene Vernetzung sowie einen Austausch und Lernprozess der Protestbewegungen überhaupt erst ermöglichte.⁷ Außer Frage steht an dieser Stelle, dass das Zeitalter der geschlossenen nationalen Medienlandschaften der Vergangenheit angehört, dennoch dürfen die jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen nicht vernachlässigt werden, sodass pauschale Annahmen eines ‚Dominoeffekts‘ für die weitere Entwicklung im Nahen Osten kritisch zu hinterfragen sind.

Autoritäre Herrschaft im Nahen Osten und die Politikwissenschaft

Definition einer autoritären Herrschaftsform

In der Politikwissenschaft und vor allem in der Transitionsforschung galt die Klasse der autoritären Regime lange Zeit als Zwischenstadium einer politischen Herrschaftsform im Übergang zu demokratischer Herrschaft. Bleibt im ursprünglichen Sinne die Zielrichtung politischer Entwicklung in einem Transitionsprozess offen, beschäftigte sich obige Teildisziplin seit den 1980er Jahren abgesehen von einigen Ausnahmen⁸ ausschließlich mit normativ aufgeladenen Transitionsprozessen von totalitären und autoritären hin zu demokratischen Regimen (*Systemwechsel*). Die weithin anerkannte Definition einer autoritären Herrschaftsform, also eines autoritären Regimes, geht auf *Juan Linz* zurück. Linz definiert in Anlehnung an die spanische Diktatur autoritäre Regime als eigenständige Herrschaftsformen, die zwischen totalitären und demokratischen Regimen zu verorten sind, und einen begrenzten, nicht verantwortlichen politischen Pluralismus, keine mobilisierende und leitende Ideologie, keine extensive oder intensive politische Massenmobilisierung der Gesellschaft und eine politische Elite aufweisen, die innerhalb formal schlecht definierter, in der Praxis aber recht vorhersagbarer Grenzen Macht ausübt.⁹

Demokratisierungsprozess

Ab Mitte der 1980er Jahre und in der Region des Nahen Ostens ab den 1990er Jahren dominierten Untersuchungen autoritärer Regime aus der Perspektive transitionstheoretischer Konzepte. Es galt vor allem nach den Gründen und den Voraussetzungen für einen Demokratisierungsprozess zu fragen. Unterschiedlichste theoretische Ansätze wurden dabei getestet. Dies ging häufig mit modernisierungstheoretischen Annahmen einher, die einer Pfadabhängigkeit politischer Entwicklung als Grundannahme einer politischen Transition folgten. Zwar versuchten einige Autoren auch die offenkundige Persistenz autoritärer Regime und die zeitliche Verzögerung einer Demokratisierung in der nahöstlichen Region zu berücksichtigen, da sie in der Kritik standen, theoretische Ansätze zu verfolgen, die etwas zu erklären versuchten, was empirisch nicht vorlag. An den Grundaussagen aber, dass sozioökonomischer Wandel strukturelle politische Veränderungen bringe und Demokratie hierfür das logische institutionelle Ergebnis sei, hielt man dennoch fest, erkannte nun aber die zusätzlichen Einflüsse von Kultur, Religion und Tradition an, deren Wandel nicht linear ist, um ein Erklärungsmuster für die ins Stocken geratenen, demokratischen Transitionsprozesse zu liefern.¹⁰

Insbesondere in der Region des Nahen Ostens versäumten diese normativ aufgeladenen Erklärungsmuster politischer Entwicklung, nach den Variablen autoritärer Herrschaft, das heißt den systemischen Binnenstrukturen autoritärer Herrschaft, zu fragen. Der ‚Ist-Zustand‘ von Funktionsmechanismen, Formen der Anpassung und Legitimationsstrategien der autoritären Systeme konnte nämlich nur von nachgeordneter Bedeutung sein, wenn die Frage nach den Rahmenbedingungen eines Systemwechsels hin zu einer Demokratie im Mittelpunkt des Interesses stand (‚Soll-Zustand‘).¹¹ Daraus sich ergebende Defizite in der Analyse nahöstlicher Staats- und Herrschaftsformen führten erst in jüngeren Jahren zu einer Aufwertung und Selbstbehauptung der Autoritarismusforschung, die von der Grundannahme geleitet wurde, dass Stabilität oder besser Dauerhaftigkeit¹² und autoritäre Herrschaft nicht zwangsläufig in einem Widerspruch stehen und es mitnichten eine ‚normative Einbahnstraße‘ politischer Entwicklung gibt. Vereinfacht war die Autoritarismusforschung eine Antwort auf eine Transitionsforschung, die in ihrer Erklärungsfähigkeit realer politischer Phänomene an ihre Grenzen stieß.

Autoritarismus-
forschung

Gleichzeitig sah sich die Autoritarismusforschung, jenseits der Frage, ob und wann eine Demokratisierung eintritt, von einer Vielzahl von autoritären Herrschaftssystemen herausgefordert. Insbesondere im Hinblick auf den funktionalen Einbezug semi-demokratischer und liberaler Mechanismen differenzierten sich die real fassbaren autoritären Systeme nicht nur im Nahen Osten sondern auch überregional weiter aus (bspw. Zentralasien). Konsequenz in der Forschungsliteratur war eine Typologisierungsvielfalt, die bisweilen kritisch diskutiert wurde.¹³ Das Spektrum einer Terminologie veränderter autoritärer Herrschaftstypen umfasste zum Beispiel ‚liberale Autokratien‘¹⁴, ‚kompetitive Autokratien‘¹⁵, ‚Wahlautokratien‘¹⁶ oder ‚Autoritarismus 2.0‘¹⁷. Diese ‚Adjektivautokratien‘ versuchten vor allem konzeptionell fassbar zu machen, wie sich die Anpassungsfähigkeit der autoritären Systeme darstellt und wie veränderte Institutionen und Prozesse des Elitenwandels mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten des Machterhalts korrelieren. Unabhängig von dieser noch ungeklärten Frage nach Typologienbildung im Spektrum der autoritären Regime, liegt eine für die vorliegende Analyse entscheidende herrschaftspolitische Gemeinsamkeit vor: Über eine funktionale Anpassung autoritärer Herrschaft an neue Herausforderungen und Rahmenbedingungen soll das autoritäre System mittel- bis langfristig konsolidiert werden.

Aufbruch und Stagnation

Heydemann sprach 2007 von einem ‚upgrading‘ der autoritären Systeme im Nahen Osten.¹⁸ Er meinte damit die relativ erfolgreiche Anpassung autoritärer Herrschaft an neue Rahmenbedingungen, die insbesondere ökonomischer und gesellschaftspolitischer Natur sind. Die autoritären Regime waren gezwungen, sich zu öffnen, zum einem, um am Prozess der internationalen Arbeits- und Güterteilung teilzunehmen und ausländische Investitionen einzuwerben, und zum anderen, um dadurch für die schnell wachsende Bevölkerung genügend neue

Arbeitsplätze zu schaffen. Dies ging wiederum einher mit dem Versuch, den ausgeprägten Staatszentrismus inklusive aufgeblähter Staats- und Bürokratieapparate früherer, meist sozialistisch geprägter Tage zu minimieren. Privates Unternehmertum nahm dabei sukzessive eine wichtigere Rolle ein und schaffte auch, dieses politökonomische Vakuum zu füllen, indem es den Staat in vielen Bereichen mit marktbeherrschenden Stellungen ersetzte.

Eng damit verknüpft waren umfassende Versuche, diese Länder auch durch eine massive Förderung von Informationstechnologie wie Internet oder Mobilfunk zu modernisieren und sich selbst als guten Standort im internationalen Wettbewerb um Investoren zu präsentieren. Die Höhe ausländischer Direktinvestitionen per anno avancierte zu einem informellen Globalindikator für die Reformfreudigkeit der Regime. Kehrseite der Medaille waren aber dadurch erst ermöglichte Räume der Debatte, neue entterritorialisierte Formen der Kommunikation und des Nachrichtenaustauschs im Rahmen von Satellitenfernsehen, Internet und Mobilfunk. Versuche, diese Prozesse zu kontrollieren und stärker zu regulieren, fanden statt, scheiterten aber meist, da sich die einzelnen autoritären Regime grundsätzlich in der Defensive befanden. Die politische Strategie hieß fortan, Formen von ‚kontrollierter Partizipation‘ und von ‚kontrolliertem Pluralismus‘ zu dulden. So suggerierte man *erstens* nach außen den Schein eines freien Wettbewerbs um politische Macht, ermöglichte *zweitens* nach innen Ventile für Unmut, reklamierte *drittens* weiterhin die politische Diskurshoheit für sich und generierte *viertens* über das Bild des Wandels und der Reform ein Mehr an Legitimation, um die Stagnation eines weiterhin sehr verkrusteten autoritären Systems zu verschleiern.

Am Fall Ägypten wird dabei besonders anschaulich, wie diese Strategie der kontrollierten Öffnung eines autoritären Systems einer ‚herrschaftspolitischen Gratwanderung‘ gleichkommt. So wurden 2005 zum ersten Mal kompetitive Präsidentschaftswahlen (vorher lediglich Referenden im sechsjährigen Turnus) abgehalten, in welchen Amtsinhaber Mubarak nicht mehr mit gewohnten fast 100 Prozent im Amt *bestätigt* wurde, sondern nun mit 88,5 Prozent der Stimmen *gewählt* wurde. Dass der zweitplatzierte Gegenkandidat Ayman Nour, der mit knapp acht Prozent einen symbolischen Erfolg errang, kurze Zeit später unter fadenscheinigen Begründungen für mehrere Jahre im Gefängnis verschwand, steht auf einem anderen Blatt. Entscheidend war, über Mechanismen des kontrollierten Pluralismus und des gesteuerten Wettbewerbs ein Mehr an Herrschaftslegitimation nach innen und nach außen für den Amtsinhaber und dessen Regime abzuleiten. In diesem Kontext bieten kontrollierte Räume der Partizipation auch Ventilmechanismen für Widerspruch. Zeitungs- und Medienlandschaften wurden differenzierter und es konnte sich innerhalb vordefinierter Grenzen durch das Regime eine Streitkultur entwickeln. Das ägyptische Regime schaffte in diesem Prozess der Veränderung, zumindest formal für sich die Diskurshoheit zu beanspruchen, schmückte sich mit Auszeichnungen internationaler Geberorganisationen wie der Weltbank, die in mehreren *Ease of Doing Business Reports* Ägypten als ökonomischen ‚Top Reformer‘ bezeichnete, und versuchte, dadurch wiederum ein Mehr an Legitimation zu generieren. Das ständige Verweisen auf stabile Wachstumsraten ab 2004 wurde zu einem neuen Indikator für die Richtigkeit politischer Grundsatzentscheidungen durch das Muba-

Informations-
technologieausländische
Direktinvestitionenkontrollierte
PartizipationHerrschafts-
legitimationÄgypten als
ökonomischer
,Top Reformer‘

rak-Regime und Mittel zum Zweck, ausufernde Klientelnetzwerke innerhalb der Herrschaftselite zu verschleiern und neu zu justieren. Parallel zu diesen Anpassungsprozessen autoritärer Herrschaft und unterschiedlicher Modi von kontrolliertem Pluralismus entstanden als Nebenprodukt Räume des Protests, die den Nährboden für das Jahr 2011 legten.

Formalisierung der Machtsicherung

Bei einem Blick in die jüngere Geschichte Ägyptens vor Beginn der Protestbewegung am 25. Januar 2011 fällt auf, dass gerade das formale Einhalten institutioneller Vorgaben zunehmend von zentraler Bedeutung war. Dieses formale Einhalten geschriebener Prinzipien und Regeln wurde zwar von informellen Mechanismen eines neopatrimonial organisierten Staates (bspw. Patronage und Klientelnetzwerke) erweitert, dennoch galt nach innen und nach außen stets, die Formalität und verfassungsmäßige Legalität politischer Entscheidungen zu betonen. Verfassungsänderungen waren dabei einerseits Mittel zum Zweck, um sich selbst als Reformers zu präsentieren, andererseits dienten sie einer langfristigen konstitutionellen Absicherung des eigenen Machterhalts. So war beispielsweise die Präsidentschaft Mubarak im politischen Wettbewerb mit den anderen zugelassenen Parteien abgesichert, da diese selbst Teil des Scheinwettbewerbs um politische Macht waren und für diese Teilnahme mit Mandaten, Ämterpatronage und profitablen Klientelnetzwerken belohnt wurden. Nicht zutreffend war dies bei der breitenwirksamen und über großen gesellschaftlichen Rückhalt verfügenden Muslimbruderschaft (MB) – moderater Akteur aus dem Spektrum des politischen Islam – und anderen im Gegensatz zur MB systemfeindlichen islamistisch-extremistischen Gruppierungen. Seit 1954 nach einem angeblichen Attentatsversuch auf Präsident Nasser verboten, aber dennoch geduldet, war es der Muslimbruderschaft untersagt, über ihre Organisation als politische Kraft zu partizipieren. Das Parteiengesetz verbot jeglichen politischen Aktivismus unter Rückgriff auf religiöse Prinzipien. Kandidaten der Bruderschaft bewarben sich demzufolge seit Einführung des reinen Mehrheitswahlsystems im Jahre 1990 als unabhängige Kandidaten, die sich nach der Wahl als informelle Fraktion im Parlament (*Majlis al-Shaab*) zusammenschlossen. Dieser wachsenden Herausforderung aus dem moderaten Lager des politischen Islam begegnete das Mubarak-Regime umfassend in religiöser, kultureller aber eben auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht. 2007 genügte es dem Mubarak-Regime nicht mehr, dass das Parteiengesetz sowieso parteipolitisch organisierte Partizipation aus religiösen Motiven verbot. Im Zuge einer umfassenden Verfassungsänderung erhielt dieses Prinzip 2007 sogar Verfassungsrang in Artikel 5 der ägyptischen Verfassung (auch Teil der momentan gültigen Interimsverfassung). Letzteres Beispiel verdeutlicht die Strategie des autoritären Mubarak-Regimes, nicht nur über Mittel der Repression und eines weit verzweigten Geheimdienstapparats mögliche herrschaftspolitische Gefahren zu minimieren. Vielmehr ging es auch um eine langfristige Absicherung, der man den Schein verfassungsrechtlicher Legitimität zu geben versuchte.

verfassungsmäßige
Legalität politischer
Entscheidungen

Muslimbruderschaft

Diese Prozesse der Anpassung und des Versuchs der konstitutionellen Absicherung des Herrschaftsanspruchs korrelierten ganz offenkundig mit Prozessen des Elitenwandels und des Generationenwandels. Hosni Mubarak stand in Ägypten fast 30 Jahre an der Spitze der Herrschaftspyramide, was alleine aus Altersgründen dazu führte, dass Versuche, Einfluss auf die Nachfolgeregelung zu nehmen, eine wichtige Variable in dieser Anpassung oder in diesem ‚upgrade‘ politischer Herrschaft einnahmen. Anders als in den Monarchien der Region hatte die Nachfolgefrage in den Republiken in den vergangenen Jahren höchste herrschaftspolitische Brisanz. Mit Ausnahme von Syrien, wo bereits im Jahre 2000 der Wechsel von Vater auf Sohn erfolgte und überhaupt erst zu der Begriffsbildung ‚dynastische Republik‘ führte,¹⁹ fanden in den vergangenen Jahren von Algerien, über Tunesien und Ägypten bis in den Jemen analoge Debatten statt. Versuche, eine familieninterne Nachfolge zu arrangieren, wurden stets scharf zurückgewiesen, obgleich die starke und immer prominentere Präsenz von Präsidentensöhnen oder anderen nahen Familienangehörigen keine anderen Rückschlüsse zuließ und damit nicht nur zum Spekulationsobjekt des Boulevards sondern auch der Wissenschaft wurde.²⁰

Generationen-
wandel

dynastische Republik

Militär

Machtfülle der
Exekutive
Klientelnetzwerke

Das dynastische Prinzip der Nachfolge im Präsidentenamt wurde durch das Revolutionsjahr 2011 bis auf weiteres unwahrscheinlich. Hinweise, nun auch tatsächliche systemische Änderungen an der Regierungsform vorzunehmen, das heißt die herausgehobene Rolle des Präsidenten zu beschneiden, sind in aktuellen politischen Debatten in Ägypten erst zaghaft zu vernehmen. Vielmehr deutet sehr viel auf systemische Kontinuität hin, in welcher das Militär als *Hüter des eigentlich legitimen Systems* angesehen wird und die Mubarak-Ära lediglich als eine *systemische, autoritäre Entartung* wahrgenommen wird, was sich bei einem Blick in die Geschichtsschreibung seit der Gründung der Republik 1952 nur ansatzweise ableiten lässt. Grundsätzliche Debatten einer Loslösung von einem präsidentialen System hin zu einem parlamentarischen System sind hingegen kaum breitenwirksame Themen der Debatte. So ist auch von der angestrebten verfassungsgebenden Versammlung nicht zu erwarten, dass die institutionellen Kernbereiche der Regierungsform, und hierbei vor allem die Machtfülle der Exekutive, angetastet werden. Ähnliches gilt für die überbordenden autoritären Klientelnetzwerke, die ja qua Funktion im Staats- und Bürokratieapparat aber auch in der Wirtschaft weiter bestehen. Das öffentlichkeitswirksame juristische Vorgehen gegen einzelne Sektoreliten (bspw. regimenahe Unternehmer in Ägypten) ist in erster Linie politisch motiviert, zielt eher auf das Begleichen ‚offener Rechnungen‘ aus der Vergangenheit und der Besänftigung der Forderungen aus den Reihen der Protestbewegung als auf die allumfassende Implementierung von Transparenz und Rechtsstaatlichkeit, als elementare Etappe in einem Demokratisierungsprozess, ab.

Blick nach vorne

In Anlehnung an die Demokratisierungsdebatte der 1990er Jahre drängt sich die Frage nach einer möglicherweise verspäteten ‚dritten‘ oder nunmehr sogar ‚vierten Welle der Demokratisierung‘ im Nahen und Mittleren Osten auf. Diese

ähnlich wie für *Huntington* in den frühen 1990er Jahren verlockende Frage ist aus analytischer Sicht für das Jahr 2011 dennoch voreilig und nicht zu beantworten. Es gilt festzuhalten, dass eine Demokratisierung der autoritär regierten Länder des Nahen Ostens zweifelsohne nur eines von mehreren möglichen Szenarien nach dem Zusammenbruch eines autoritären Regimes ist. Kurz- bis mittelfristig bleibt eine Persistenz autoritärer Herrschaft die größte Herausforderung für die politischen Kräfte, die nach einer Demokratisierung des politischen Systems streben.

vierte Welle der Demokratisierung

Persistenz autoritärer Herrschaft

Ambivalent an den autoritären Systemen der Region bleibt, dass mit dem Sturz der Spitze des Systems noch lange nicht die weit verzweigten autoritären Systemeliten und Klientelnetzwerke von ihren Posten verdrängt worden sind. Die Literatur identifiziert noch weitere Hindernisse für eine Demokratisierung. Der vorliegende Beitrag sieht neben der angesprochenen, entscheidenden Akteurskonstellation in der politischen Elite, die internationale und noch mehr die regionale Umwelt als zweite entscheidende Variable. Viel versprechende regionale Rahmenbedingungen sind kaum abzusehen, die eine nachhaltige Liberalisierung und Demokratisierung unterstützen könnten. So waren es in Osteuropa nach 1989 und auch im Falle der Türkei die Perspektiven eines EU-Beitritts und die geopolitische Nähe einer demokratischen Nachbarschaft, die nachhaltig den Demokratisierungsprozess unterstützten und demokratische Kräfte in ihrem Eintreten für eine umfassende Reformagenda motivierten. Diesbezüglich sind die Ausgangsbedingungen im Nahen Osten aus der Perspektive des Jahres 2011 eher ernüchternd. Der weiterhin ungelöste arabisch-israelische Konflikt, Prozesse zerfallender Staatlichkeit in Libyen und Jemen sowie dominante regionale Machtstrukturen, die mitnichten vor einem demokratischen Umbruch stehen (rohstoffreiche Monarchien der arabischen Halbinsel), bilden einen zu Vorsicht vor demokratischer ‚Revolutionsromantik‘ mahnenden Rahmen. So gilt für Tunesien, Ägypten und alle auf demokratische Öffnung der verkrusteten autoritären Strukturen des Nahen und Mittleren Ostens abzielenden Kräfte, dass der Systemwandel im Nahen Osten eine lange, unsichere und auf möglichen Umwegen verlaufende Reise sein wird.

regionale Umwelt

Anmerkungen

- 1 Steven Heydemann (2007), ‘Upgrading Authoritarianism in the Arab World’, in: The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution, Analysis Paper, n°13, Washington D.C.; Daniel Brumberg (2002), ‘Democratization in the Arab World? The Trap of Liberalized Autocracy’, in: *Journal of Democracy*, vol.13, n°4; Thomas Carothers (2002), ‘The End of the Transition Paradigm’, in: *Journal of Democracy*, vol.13, n°1; Eva Bellin (2004), ‘The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective’, in: *Comparative Politics*, vol.36, n°2; Oliver Schlumberger (2008), *Autoritarismus in der arabischen Welt. Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung*, Nomos: Baden-Baden; Oliver Schlumberger (2007), *Debating Arab Authoritarianism*, Stanford University Press: Stanford, CA; Holger Albrecht und Rolf Frankenberger (Hg.) (2010), *Autoritarismus Reloaded. Neuere Ansätze und Erkenntnisse der Autokratieforschung*, Nomos: Baden-Baden.
- 2 Francis Fukuyama (1992), *The End of History and the Last Man*, Free Press: New York, NY; Samuel P. Huntington (1993), *The Third Wave. Democratisation in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press: Norman, OK.

- 3 Sehr schön beschrieben in: Edward D. Mansfield und Jack Snyder (2005), *Electing to Fight. Why Emerging Democracies Go to War*, MIT Press: Cambridge, MA.
- 4 So geschehen in Ägypten wenige Tage nach Ausbruch der Proteste. Auf Anweisung des Innenministeriums wurden die Polizei und sämtliche Sicherheitskräfte von den Straßen abgezogen. Gleichzeitig sollte über ‚bezahlte Unruhestifter‘ (arab. *balthagiya*) ein kontrolliertes Chaos erzeugt werden, um sich selbst als einzig möglicher Garant für Stabilität und Sicherheit im Land zu präsentieren.
- 5 Der syrische Präsident Assad betonte bspw. in einem Interview gegenüber dem *Wall Street Journal* Ende Januar 2011 die Stabilität und die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in Syrien (vgl. Jay Solomon und Bill Spindle (2011), ‚Syria Strongman: Time for Reform‘, in: *Wall Street Journal*, 31. Januar 2011).
- 6 Circa 60 Prozent der ägyptischen Bevölkerung sind jünger als 30 Jahre. Ein Drittel der circa 82 Millionen Ägypter ist jünger als 15 Jahre.
- 7 Vgl. in der deutschen Presse: Raniah Salloum (2011), ‚Interaktives Flugblatt: Das Drehbuch des ägyptischen Zorns‘, in: *Financial Times Deutschland*, 29. Januar 2011 (veröffentlicht auf: <http://www.ftd.de>; eingesehen am 13. April 2011).
- 8 Juan J. Linz und Alfred Stepan (Hg.) (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Johns Hopkins University Press: Baltimore, MD.
- 9 Juan J. Linz (2000), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner Publishers: Boulder, CO, S. 159.
- 10 Vgl. zum Beispiel, Ronald Inglehart und Christian Welzel (2005), *Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence*, Cambridge University Press: New York, NY; zu einer kritischen Auseinandersetzung mit dem normativ aufgeladenen Transitionsparadigma, vgl. Thomas Carothers (2002), vgl. Fn. 1.
- 11 Carothers (2002), vgl. Fn. 1.
- 12 Oliver Schlumberger (2011), ‚Nahost-Experten, echte und andere‘, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. März 2011.
- 13 Sehr treffend formuliert von Snyder im Sammelband von Schedler: ‚We should resist the naturalist’s temptation to proclaim the discovery, naming, and classification of new political animals. [...] we should first carefully evaluate the ‚null hypothesis‘ that the political phenomena of interest, in this case, contemporary non-democratic regimes, are actually *not* sufficiently novel to warrant any new categories and labels.‘ (Richard Snyder (2006), ‚Beyond Electoral Authoritarianism: The Spectrum of Non-Democratic Regimes‘, in: Andreas Schedler (Hg.) (2006), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner Publishers: Boulder, CO, S. 227).
- 14 Brumberg (2002), vgl. Fn. 1.
- 15 Steven Levitsky und Lucan A. Way (2002), ‚Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism‘, in: *Journal of Democracy*, vol.13, n°2.
- 16 Schedler (2006), vgl. Fn. 13.
- 17 Thomas Demmelhuber (2010), ‚Familienunternehmen Ägypten. Autoritäre Herrschaftsmechanismen auf dem Prüfstand‘, in: Albrecht und Frankenberger, vgl. Fn. 1.
- 18 Heydemann (2007), vgl. Fn. 1.
- 19 Vgl. Hartmut Fähndrich (Hg.) (2005), *Vererbte Macht. Monarchien und Dynastien in der Arabischen Welt*, Campus: Frankfurt/Main.
- 20 Stephan Roll, (2010), ‚Ägypten auf dem Weg zur Familienrepublik. Parlaments- und Präsidentschaftswahlen und die Erbfolge im Präsidentenamt‘, in: *SWP-Aktuell*, n°4, Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin.

Mit Ökonomik lernen! Plädoyer für eine problemorientierte, lerntheoretisch und fachlich fundierte ökonomische Bildung

Gerd-Jan Krol, Dirk Loerwald, Christian Müller



Gerd-Jan Krol



Dirk Loerwald



Christian Müller

Zusammenfassung

In der Diskussion um die Frage, wie ökonomische Bildung im allgemeinbildenden Schulwesen in Deutschland verankert werden soll, wird der Stellenwert der Wirtschaftswissenschaften als Bezugsdisziplin aktuell kontrovers diskutiert. Wir vertreten in dieser Diskussion die These, dass die Anbindung der ökonomischen Bildung an die Ökonomik – verstanden im weitesten Sinne als Wirtschaftswissenschaften (economics) – für den Aufbau einer kategorial legitimierten und an Lebenssituationen exemplifizierten Fachkompetenz unerlässlich ist. Im vorliegenden Beitrag sollen zunächst die Bildungsrelevanz und der methodologische Stellenwert des Rational-Choice-Paradigmas für die ökonomische Bildung herausgearbeitet werden. Darauf aufbauend wollen wir deutlich machen, dass mit Hilfe ökonomischer Fachkompetenz ökonomisch geprägte Lebenssituationen besser bewältigt und die ökonomischen Dimensionen unserer Gesellschaft besser in übergeordnete Sach- und Sinnzusammenhänge eingeordnet werden können. Abschließend werden die mit einem an die Ökonomik angebotenen Ansatz ökonomischer Bildung verbundenen institutionellen und unterrichtspraktischen Herausforderungen skizziert.

Diese programmatisch der politischen Bildung verpflichtete Zeitschrift enthält seit jeher nicht nur eine Vielzahl von Beiträgen zum Bereich Wirtschaft, sie bietet in letzter Zeit auch eine Plattform für eine kritische Auseinandersetzung mit solchen Konzepten ökonomischer Bildung, die eine fachcurriculare Anbindung an die Ökonomik vorsehen und aus lerntheoretischen, fachsystematischen und bildungspolitischen Gründen eigenständige curriculare Verankerungen der ökonomischen Bildung im allgemeinbildenden Schulwesen fordern (vgl. Hedtke 2008; Kaminski 2009). Insbesondere Reinhold Hedtke positioniert sich seit vielen Jahren gegen eine eigenständig etablierte und an bewährte ökonomische Methodik angebundene ökonomische Bildung. Der in anderen Domänen als selbstverständlich geltende Zusammenhang zwischen einem Schulfach und der jeweiligen wissenschaftlichen Bezugsdisziplin (z.B. Mathematikunterricht und Mathematik, Deutschunterricht und Germanistik etc.) wird für die ökonomische Bildung in Frage gestellt. Dabei werden mit Vorwürfen wie Monodisziplinarität, Orthodoxie, mangelndem Pluralismus, Versagen hinsichtlich Handlungsorientierung oder mangelnder Praxisrelevanz abwegig verkürzende und verzerrende Argumentationsfiguren entwickelt (vgl. Hedtke 2010).

Vorbemerkungen

Wir wollen dem im Folgenden unser Konzept einer problemorientierten, lerntheoretisch und fachlich fundierten ökonomischen Bildung gegenüberstellen und damit auch der mit Aplomb vorgetragenen Kritik konstruktiv begegnen. Es mag Missinterpretationen erschweren, wenn wir vier Punkte voranstellen.

- I. Wir sehen ökonomische und politische Bildung grundsätzlich den gleichen Zielen verpflichtet. Gemeinsam mit anderen Schulfächern zielen sie auf Mündigkeit von Kindern und Jugendlichen, die in der Welt, in der wir leben (wollen), zu individueller Selbstentfaltung in sozialer Verantwortung zu befähigen sind. Mündigkeit, Tüchtigkeit und Verantwortung bilden auch für die ökonomische Bildung unabdingbare Leitziele.
- II. Wir plädieren für ein problemorientiertes Konzept ökonomischer Bildung. Es geht nicht um die curriculare Abbildung von Fachsystematik, sondern um einen spezifischen Erkenntnis- und Kompetenzzugewinn Heranwachsender, der in der Auseinandersetzung mit ökonomisch geprägten Lebenssituationen unter Einbringung der *ökonomischen Perspektive* möglich wird. Problemorientierung hat hier kompetenzanbahnende Funktion. Sie soll anwendungsorientiert Wissens-/Theorieaneignung fördern (methodisch kontrollierte Verallgemeinerung von exemplarisch Erfahrenem), Transfer und kategoriale Verdichtung ermöglichen und so als didaktische Klammer von Theorie und Praxis dienen.
- III. Ökonomische Bildung ist – ganz ähnlich wie die Betriebswirtschaftslehre (vgl. Hedtke 2010) – auf die Erkenntnisse aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen angewiesen. Die Psychologie stellt beispielsweise Lerntheorien und die daraus resultierenden Gestaltungsanforderungen für (ökonomische) Lehr-Lern-Prozesse bereit. Ebenso sind allgemeindidaktische Modelle aus der Pädagogik – wie beispielsweise zur kategorialen Didaktik (Klafki) oder zum Kompetenzerwerb (Klieme) – für die Wirtschaftdidaktik grundlegend. Was die fachspezifischen Unterrichtsgegenstände und die fachmethodische Auseinandersetzung mit diesen Gegenständen betrifft, ist unseres Erachtens die kategoriale Anbindung an eine Bezugsdisziplin für domänenspezifischen Kompetenzerwerb unverzichtbar.
- IV. Für die ökonomische Bildung schlagen wir vor, die Ökonomik – verstanden im weitesten Sinne als Wirtschaftswissenschaften (economics) – als Selektionskriterium für die Bearbeitung/Perspektivierung von ökonomisch geprägten Lebenssituationen heranzuziehen, ohne damit Bezüge zu anderen Perspektivierungen ausschließen zu wollen. Die an die Ökonomik – nicht an den Gegenstandsbereich Ökonomie (economy) – geknüpfte Fokussierung der ökonomischen Perspektive impliziert unvermeidbar Selektivität, aber das meint keineswegs Verzicht auf Kontroversität und Pluralismus, wie absichtsvoll insinuiert wird. Statt zu fordern, zum gewählten Problem möglichst viele Theorieansätze aus verschiedenen Disziplinen einzubringen (vgl. Hedtke 2010, 359ff.), plädieren wir hier für eine problemorientiert offengelegte, fachdidaktisch kontrollierte Selektivität (nicht für einen Monismus), die einen altersgemäßen, domänenspezifischen Aufbau von kognitiven Strukturen und Kompetenzen zum Ziel hat.

Ausgehend von diesen Grundannahmen skizzieren wir im Folgenden die wesentlichen Elemente einer an die Ökonomik angebundenen ökonomischen Bildung.

1 Der Stellenwert der Ökonomik für die ökonomische Bildung

Mittlerweile ist weitgehend unbestritten, dass zu einer zeitgemäßen Allgemeinbildung auch ökonomische Bildung gehört. Bezug nehmend auf einen sozialpraktischen, an der Bewältigung von Lebenssituationen festgemachten Bildungsbegriff (vgl. z.B. Kaiser/Kaminski 1999, 20ff.) ist die Vorbereitung Heranwachsender auf die Herausforderungen der Wirtschafts- und Arbeitswelt als Aufgabe allgemeinbildender Schulen heute grundsätzlich akzeptiert. Umstritten ist allerdings, welche Wege zur Förderung ökonomischer Bildung beschritten werden sollen. Zwei nicht unabhängig voneinander zu sehende Fragen sind dabei von besonderer Bedeutung. Erstens: Kann ökonomische Bildung durch verstärkte Begegnung mit dem Gegenstands-/Lebensbereich Wirtschaft bewirkt werden oder bedarf es dazu auch einer spezifisch ökonomischen Betrachtungsweise dieses Gegenstandsbereiches? Das führt dann – zweitens – auf der Grundlage lerntheoretischer, aber insbesondere bildungspolitischer Abwägungen zu der Frage, ob die Aufgaben ökonomischer Bildung eine eigenständige institutionelle Verankerung erfordern oder von etablierten Fächern, insbesondere vom Fach Politik quasi im Nebenzweck mit übernommen werden können. Wir wollen uns hier vor allem mit der ersten Frage auseinandersetzen.

Wege zur Förderung
ökonomischer
Bildung

Umstritten ist dabei nicht, dass die allgemeinen Bildungsziele auf ökonomisch geprägte Lebenssituationen zu beziehen sind; verbreiteter fachdidaktischer Konvention folgend in rollenspezifischer Ausdifferenzierung als Verbraucher, Erwerbstätige (abhängig Beschäftigte oder Selbstständige) und Wirtschaftsbürger. Umstritten ist, ob und inwieweit die Auswahl und Bearbeitung von diesen Bereichen zuzuordnenden Problemen in der ökonomischen Bildung durch eine originär ökonomische Perspektivierung angeleitet werden sollen. Wir wollen im Folgenden darlegen, warum die Ökonomik, die in fast allen einschlägigen Konzepten ökonomischer Bildung zugrunde gelegt wird (vgl. z.B. Kaminski/Eggert 2008; Krol 2001; Kruber 2000; NCEE 2009; Retzmann u.a. 2010), auch für das hier zu entwickelnde Verständnis ökonomischer Bildung unverzichtbar erscheint. Dabei gehen wir zunächst in der gebotenen Kürze auf die in der Diskussion häufig missverstandenen methodologischen Grundlagen der Ökonomik ein und stellen dabei das Rationalitätskonzept in den Mittelpunkt.

1.1 Moderne Ökonomik als methodisches Fundament der Wirtschaftswissenschaften

Wissenschaftliche Disziplinen werden durch spezifische Fragestellungen und Erklärungsmuster bestimmt, die auf unterschiedliche Gegenstandsbereiche an-

Methodologie gewandt werden können. Sie definieren sich über eine originäre Methodologie. Dementsprechend ist zwischen der Ökonomik als Forschungsprogramm und der Ökonomie als Gegenstandsbereich zu unterscheiden (vgl. Kirchgässner 2008, 1ff.). Zwar gibt es innerhalb der Wirtschaftswissenschaften zahlreiche unterschiedliche Theorieansätze, allerdings haben fast alle diese Ansätze ein gemeinsames Fundament. Es lässt sich trotz aller Ausdifferenzierungen und Spezifizierungen eine „grundlegende Methode der Ökonomik“ identifizieren (Homann/Suchanek 2005, 342), die im Kern darin zu sehen ist, dass soziale Phänomene als aggregierte Ergebnisse der (Wahl-)Handlungen der in diese Phänomene eingebundenen Akteure analysiert werden. Es geraten in der ökonomischen Analyse aber nicht die Ziele, Motive und Interessen der Akteure als verhaltenssteuernde Variablen in den Blick, sondern die durch die institutionellen Rahmenbedingungen gesetzten Restriktionen und die von Ihnen ausgehenden Anreizwirkungen. Dabei wird unterstellt, dass Menschen im Durchschnitt rational und vorteilsorientiert auf Anreize reagieren. Die sich im Gefolge insgesamt einstellenden Ergebnisse werden maßgeblich durch vorteilsgeleitete Anpassungen an Anreizstrukturen erklärt. Das Rationalitätsparadigma steht auch heute in VWL und BWL in den meisten Arbeiten am Anfang allen Bemühens.

Rational-Choice-Ansatz als das grundlegende methodische Fundament

Hedtke (2005, 5) und Hippe (2010, 37f.) weisen darauf hin, dass Rational-Choice-Analysen heute auch in der Soziologie oder der Politikwissenschaft durchgeführt werden. Das ist zwar richtig, aber für fachliche Bildungsprozesse ist entscheidend, dass der Rational-Choice-Ansatz in diesen Disziplinen lediglich einen kleinen Teilbereich ausmacht und nicht für das disziplinäre Selbstverständnis prägend ist. In der Ökonomik ist das etwas anderes. Hier ist der Rational-Choice-Ansatz das grundlegende methodische Fundament (Kirchgässner 2008, 12ff.). Bruno S. Frey, den Hippe (2010, 39ff.) so oft und zu Recht als Beleg für die paradigmatische Offenheit moderner Ökonomen anführt, hat in einem didaktischen Kontext auf die Frage „Was ist typisch ökonomisch?“ u.a. wie folgt geantwortet: „Weil der Möglichkeitsraum beschränkt ist, sollte er wirksam (effizient) ausgeschöpft werden. Die einzelnen Menschen versuchen sich innerhalb dieser Grenzen so zu verhalten, dass ihr Nutzen so hoch wie möglich ist. Was diesen Nutzen beeinflussen kann, unterscheidet sich zwischen den einzelnen Individuen. Im Großen und Ganzen ist es sinnvoll anzunehmen, dass die Menschen vor allem ihren eigenen Vorteil verfolgen“ (Frey, zitiert nach Loerwald/Lutter 2011, 8). Frey geht im Weiteren darauf ein, dass Menschen auch altruistisch handeln, und die Erforschung der Grenzen des Rational-Choice-Paradigmas (z.B. durch die experimentelle Wirtschaftsforschung) gehört heute in der Ökonomik zum wissenschaftlichen Mainstream bzw. zumindest zu dessen Komplettierung und kritischer Evaluation. So wie die Theorie des Marktversagens (Fritsch 2011) aber nicht grundsätzlich die Vorzüge von Wettbewerbsmärkten in Frage stellt, führt die Analyse der Grenzen des Rational-Choice-Ansatzes nicht zur Ablösung, sondern vielmehr zur „Evolution“ des Modells (vgl. für viele Doucouliagos 1994).

Die disziplinspezifisch höchst unterschiedliche Gewichtung des Rational-Choice-Ansatzes schlägt sich auch auf der Ebene fachdidaktischer Zielperspektiven nieder. Juchler (2008, 47ff.) macht deutlich, dass rationale Entscheidungskompetenz ein originär ökonomisches Bildungsziel ist, welches sich für die po-

litische Bildung nicht eigne. Rational Choice könne daher „nicht als Grundlage für eine politikdidaktische Bestimmung politischer Urteilsbildung dienen“ (ebd., 50). Hier ist Juchler zuzustimmen, denn alleine aus der Tatsache, dass einige Politikwissenschaftler und Soziologen mit dem Rational-Choice-Instrumentarium arbeiten, kann nicht auf die domänenspezifische Bildungsrelevanz des Ansatzes geschlossen werden. Diese lässt sich nur aus den begründbaren Bildungszielen der jeweiligen Domäne ableiten. Uns ist jedoch keine Konzeption, kein Kompetenzmodell etc. der politischen Bildung bekannt, in dem die Befähigung zu rationalem Entscheidungsverhalten oder die anreiztheoretische Analyse von handlungsrelevanten Restriktionen als Bildungsziel beschrieben wird. Umgekehrt finden sich solche, auf den Rationalwahlansatz bezogenen Bildungsziele – wie oben belegt – im Kern nahezu jeder Konzeption ökonomischer Bildung.

1.2 Ökonomische Fachkompetenz und ökonomisch geprägte Lebenssituationen

Für die Bewältigung ökonomisch geprägter Lebenssituationen bedarf es heute unter den Funktionsbedingungen der komplexen, arbeitsteiligen, funktional differenzierten, wertpluralen, individualisierten Gesellschaft spezifischer Fach- und Handlungskompetenz, deren Erwerb nicht länger allein dem Erfahrungs- und Imitationslernen anheimgegeben werden darf (vgl. Krol/Zoerner 2008). Die Bedingungen menschlicher Existenz sind heute so tiefgreifend ökonomisch durchdrungen, dass die individuelle Entfaltung und kollektive Gestaltung der menschlichen Existenz auch ökonomische Determinanten und Gesetzmäßigkeiten mit in den Blick nehmen muss. Dies gilt für individuelle Entscheidungen in überschaubaren Kontexten ebenso wie für Entscheidungen in zunehmend anonymisierten wirtschaftlichen und sozialen Vernetzungen und erst recht für das, was eine gemeinwohlorientierte, demokratische Ordnung den Individuen an verantworteten Entfaltungsmöglichkeiten bietet und an Gestaltungsanforderungen abverlangt.

Die ökonomische Perspektive sieht wirtschaftliche *Entscheidungen* als durch Nutzen-/Kosten- bzw. Vorteils-/Nachteilskalküle bestimmte Auswahl unter Knappheitsbedingungen (z.B. Knappheit an Zeit, Geld, Gütern u.a.). Knappheit in dem Sinne, dass nicht alle Wünsche in vollem Umfang gleichzeitig zu befriedigen sind, bedingt *faktisch* Verwendungskonkurrenz: Wer vor Klausuren knappe Zeit für Computerspiele verwendet und deshalb durchfällt, muss ‚Kosten‘ in Form von Zeit für die Wiederholungsklausur aufwenden. Wer sich andauernd so verhält und wenig Zeit in seine (Aus-)Bildung ‚investiert‘, läuft Gefahr, Kosten in Form geringeren und unregelmäßigeren Lebenseinkommens zu tragen. Entscheidungen in ubiquitären Knappheitssituationen sind also immer mit Opportunitätskosten verbunden. Gerade weil man sich in Entscheidungssituationen der Opportunitätskosten häufig nicht bewusst ist und gerade weil ökonomische (und politische) Akteure auf ihren jeweiligen Märkten die mit ihren Angeboten verbundenen Opportunitätskosten nicht offenlegen, ist die ökonomische Perspektive für die Anbahnung wirtschaftlicher Entscheidungskompetenz von besonderer Bedeutung. So stellen beispielsweise Unternehmen oft einseitig Produktvorteile

wirtschaftliche
Entscheidungen

Opportunitätskosten

heraus und lassen die Folgekosten finanzieller, ökologischer oder sozialer Art im Dunkeln. Ebenso fokussiert die politische Kommunikation einseitig die Leistungsversprechen, lässt Kostenhöhe und Kostenträger aber häufig unberücksichtigt und bürdet sie in Form von Verschuldung nachfolgenden Generationen auf.

Die Ökonomik, so wird kritisiert (Hedtke 2010, 357), helfe Lernenden nicht, sich in der Diversität realer Wirtschaften und wirtschaftlicher Alltagssituationen besser zurechtzufinden und zu handeln. Das Gegenteil erscheint uns zutreffend, denn der Nutzen der ökonomischen Perspektive für Schülerinnen und Schüler liegt nicht in unmittelbaren Handlungsanweisungen für konkrete Lebenssituationen. Es ist geradezu ein didaktischer Trugschluss, wenn handlungsorientiertes Lernen auf die Domänen beschränkt werden soll, in denen die Bezugsdisziplin eine „Theorie für die Gestaltung des persönlichen [...] Handelns“ (Hedtke 2010, 357) entwickelt hat. Demzufolge wäre handlungsorientierter Unterricht in Fächern wie Deutsch, Mathematik, Physik, Erdkunde etc. gar nicht möglich. Hier bleibt erstens die lerntheoretische Dimension handlungsorientierten Lernens unberücksichtigt („Lernen *durch* Handeln“) und zweitens wird die Funktion fachwissenschaftlicher Inhalte und Methoden für domänenbezogene Bildungsprozesse fehlinterpretiert (vgl. dazu Kaminski 2003).

Ökonomik als
Erkenntnis- und
Entscheidungshilfe

Die Ökonomik entwickelt zwar keine konkreten Handlungsempfehlungen, sie kann aber Erkenntniswege bereit stellen, mit denen Kinder und Jugendliche in ihrer Lebenswelt wirtschaftliche Signale besser ‚empfangen‘, ökonomische Strukturen besser ‚lesen‘ und damit angemessenere Entscheidungen fällen können. Aus Platzgründen können wir dies hier nur exemplarisch verdeutlichen: Schülerinnen und Schüler agieren in vielfältiger Weise auf unterschiedlichen Märkten und treffen alltäglich Entscheidungen, die sich im Gefolge von Globalisierung, technologischem Fortschritt und kommunikationstechnologischen Entwicklungen zunehmend dynamischer und komplexer darstellen. Damit wird es immer weniger möglich, Schülerinnen und Schülern konkrete Handlungsanweisungen für Lebenssituationen mit auf den Weg zu geben. Ein strukturelles und transferfähiges Verständnis gleichartiger Situationen gewinnt demzufolge an Bedeutung, und die Ökonomik kann Originäres zur Entwicklung eines solchen Verständnisses beitragen. Aufbauend auf einem Grundwissen über die ökonomische Funktionsweise und gesellschaftliche Relevanz von Gütermärkten kann beispielsweise ein Verständnis der in der Informationsökonomik analysierten Informationsasymmetrien (vgl. Fritsch 2011, 249ff.) helfen, den Umgang mit finanziellen, ökologischen und qualitativen Konsumrisiken bei Such-, Erfahrungs- und Vertrauensguteigenschaften besser zu bewältigen (z.B. der Kauf von ‚Gammelfleisch‘, von minderwertigen Gebrauchtwagen, von risikoreichen Geldanlagen etc.). Ebenso können in bestimmten Situationen die Prinzipal-Agenten-Ansätze rechtzeitig, d.h. vor Vertragsabschluss, auf sonst möglicherweise nicht gesehene oder falsch eingeschätzte Risiken aufmerksam machen (vgl. zur Lebenssituation ‚Geldanlage‘ Loerwald/Retzmann 2010).

Ähnliche Beispiele könnten im Sinne einer mit Ökonomik unterlegten Lebenssituationenkasuistik angeführt werden. In den vergangenen Jahrzehnten wurden an den Instituten für Ökonomische Bildung in Münster und Oldenburg in ganz unterschiedlichen Kontexten zahlreiche Unterrichtsmaterialien für einen

handlungsorientierten Erwerb ökonomischer Fachkompetenz entwickelt. Vor diesem Hintergrund zu behaupten, dass eine an die Ökonomik angebundene ökonomische Bildung die Praxis handlungsorientierter ökonomischer Bildung an Schulen ignoriere (vgl. Hedtke 2010, 358), ist absurd.

1.3 Ökonomische Fachkompetenz und das Teilhabeversprechen der Allgemeinbildung

Ökonomische Bildung zielt nicht nur auf die Bewältigung von Lebenssituationen auf der individuellen Ebene. Sie hat auch einen Beitrag zum Leitziel Mündigkeit und gesellschaftliche Teilhabe zu leisten. Schülerinnen und Schüler sollen nicht nur selbst bestimmt, sondern auch sozial verantwortlich auf vielfältige Weise an der Gesellschaft und ihrer Entwicklung teilhaben.

Leitziel Mündigkeit
und gesellschaftliche
Teilhabe

Dies setzt unter den heutigen Bedingungen ein sach- und sinnorientiertes Verständnis der Struktur und Funktionsweise grundlegender gesellschaftlicher Institutionen voraus, das sich nicht länger aus einer durch Primär- oder Sekundärerfahrung geprägten individuellen Perspektive erschließen lässt. Wer heute sozial verantwortlich an der gesellschaftlichen Entwicklung teilhaben will, muss für unterschiedlichste Fragen begründete Urteile darüber treffen können, was der Selbstverantwortung der Individuen überlassen bleiben kann/soll, welche Aufgaben der Staat übernehmen muss bzw. kann/soll und für welche Interessen(gruppen) welches Engagement angebracht erscheint. Für die ökonomische Bildung bedeutet dies auch, über Leistungsfähigkeit, Leistungsbedingungen und Leistungsgrenzen von Märkten aufzuklären und begründete Einschätzungen der Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Leistungsbereitstellung in unterschiedlichen Bereichen zu ermöglichen, um auf dieser Grundlage zu reflektierter Urteilsbildung und Parteinahme beizutragen, Kompromisse zu Lasten Dritter zu erschweren und ungewollte Koalitionen zu verhindern. Dies ist u.E. ohne Rückbindung an Ergebnisse der Markt- und Wettbewerbstheorie, der neuen Institutionenökonomik, der makroökonomischen Theorie – kurz: ohne Ökonomik – nicht denkbar.

Funktions- und
Strukturwissen

Wirtschaftliches Handeln vollzieht sich unter einem Ordnungsrahmen, der teils historisch gewachsen, teils bewusst gestaltet ist. In ökonomischer Perspektive verknüpft der ordnungspolitische Rahmen das wirtschaftliche Handeln der Individuen mit den sich auf der gesellschaftlichen Ebene einstellenden Handlungsergebnissen. In dieser Verknüpfung ist wirtschaftlich und sozial verantwortetes Handeln anzusiedeln und folglich in der ökonomischen Bildung zu bearbeiten. Unter heutigen Bedingungen wird die in Bildungs- und Erziehungsprozessen in der Regel unterstellte Wirkungskette von Wissen und Einstellungen zu individuellem Handeln und von dort zu den aggregierten Handlungsergebnissen in einer Vielzahl von Entscheidungsfeldern mit für die Zukunftsgestaltung ausschlaggebender Bedeutung aus unterschiedlichen Gründen zunehmend brüchig. Von ökologiebewussten, sozialen oder an Nachhaltigkeit orientierten Handlungsmotiven kann eben nicht mehr ohne weiteres auf sich entsprechend einstellende Handlungsergebnisse geschlossen werden. Ein geschärftes Umweltbewusstsein führt beispielsweise nicht unmittelbar zu allgemein umweltverträglicheren Verhaltensmustern. Wenn Müll akribisch sortiert wird, aber

Ordnungsrahmen,
individuelles
Handeln und
Handlungsergebnisse

gleichzeitig PKW-Nutzung und Flugreisen boomen, so ist das nicht durch unzureichendes Wissen und Bewusstsein zu erklären, sondern hat etwas mit den ‚Kosten der Verhaltensänderung‘ zu tun. Soziale Handlungsmotivationen wie Verzicht auf strukturelle Anpassungen und Freisetzung von Arbeitskräften können auf längere Sicht die Existenz eines Unternehmens im Wettbewerb und damit die Existenz aller Arbeitsplätze gefährden. Die Forderung, auf den Kauf von in Drittweltländern unter Missachtung hiesiger Umwelt- und Sozialstandards produzierter Güter zu verzichten, kann nicht nur Entwicklungsmöglichkeiten dieser Länder erschweren, sondern auch in eine ungewollte Koalition mit solchen inländischen Anbietern führen, die an internationalem Wettbewerb nicht interessiert sind und damit protektionistische Wirkung entfalten. Für solche und strukturell ähnlich gelagerte Probleme kann mit der Kategorie sozialer Dilemmata deutlich gemacht werden, dass sozial verantwortete Handlungsmotivationen auch der institutionellen Gestaltung von Rahmenbedingungen/Anreizstrukturen bedürfen. An Ökonomik rückgekoppelte ökonomische Bildung steht damit keineswegs im Widerspruch zu allem Bildungsbemühen immanenter Normativität. Im Gegenteil, sie leistet einen originären Beitrag dazu, die Wirkungsbedingungen gewollter Normativität durch institutionell zu flankierende Gestaltungserfordernisse zu stärken. Die auf Zustimmungserfordernissen basierende Gestaltung des wirtschaftlichen und sozialen Regelsystems wird durch grundlegende Kenntnisse ökonomischer Zusammenhänge ebenso erleichtert, wie umgekehrt grundlegende Kenntnisse der Prinzipien und Regelungen der Wirtschafts- und Sozialordnung eine wichtige Grundlage für verantwortete individuelle Entfaltungsmöglichkeiten darstellen.

soziale Dilemmata

2 Der Aufbau von Perspektivität als unterrichtspraktische Herausforderung

Es ist deutlich geworden, dass sich ökonomische Bildung den Zielen allgemeiner Bildung verpflichtet sieht und dass sie durch die Anbindung an das Erklärungsprogramm moderner Ökonomik eine originäre und handlungsrelevante Perspektive in allgemeine Bildungsprozesse einbringen kann. Im Kern des hier vorgestellten Ansatzes ökonomischer Bildung steht der Aufbau einer ökonomischen Perspektive. Es wird als zentral erachtet, Schülerinnen und Schüler dazu zu befähigen, in der Auseinandersetzung mit individuellen und gesellschaftlichen Problemlagen (auch) die ‚ökonomische Brille‘ aufzusetzen. Demzufolge sind nicht die ökonomischen Lerngegenstände (z.B. Märkte, Geld, Arbeit, Arbeitslosigkeit, Steuern etc.) das Alleinstellungsmerkmal ökonomischer Bildung, sondern der Aufbau von Perspektivität. Damit unterscheidet sich diese Konzeption ökonomischer Bildung grundsätzlich von sozialwissenschaftlichen Konzepten, die ökonomische Bildung als einen der politischen Bildung untergeordneten Teilbereich eines Integrationsfaches konzipieren (z.B. Hedtke 2006). Solche Integrationskonzepte bergen systematisch die Gefahr, dass der Aufbau von Fachkompetenz gravierend vernachlässigt wird. Dafür lassen sich verschiedene Ursachen identifizieren:

ökonomische Brille

- Weil den Integrations-Ansätzen ein gemeinsames, fachlich fundiertes Grundverständnis fehlt, werden zur Auswahl von Unterrichtsinhalten vor allem überfachliche Kriterien vorgeschlagen (z.B. Tagesaktualität, Betroffenheit oder Kontroversität). Das für den Fachunterricht zentrale didaktische Kriterium ‚Exemplarität‘ – im Klafkschen Sinne – kann nicht zur Anwendung kommen, weil aufgrund der Unterschiede in den Teildisziplinen solcher Fächer nicht bestimmt werden kann, was aus fachdidaktischer Sicht das Grundlegende, Wesentliche, Strukturelle, Typische des Faches ist. Das erschwert den Lernprozess ‚vom Kleinen zum Großen‘ und somit die kategoriale Verallgemeinerbarkeit von Unterrichtsbeispielen. Ein Beleg für die unscharfen, zur kognitiven Orientierung und didaktischen Reduktion ungeeigneten Strukturen solcher Integrationsfächer sind die von Hedtke (2006) aufgeführten sozialwissenschaftlichen Kompetenzen, die so allgemein formuliert sind, dass sie nichts ausschließen. So soll das Grundverständnis sozialwissenschaftlicher Bildung u.a. durch folgende Begriffe beschrieben werden: „Konstrukte“, „Kommunikationen“, „Denkwirkungen“, „Nebenwirkungen“, „Evolutionen“, „Ebenen“ etc. (ebd., 220ff.) Hier wird vermeintliche Multiperspektivität mit mangelndem Domänenbezug erkaufte. Ein grundlegendes Fachverständnis wird in diesen sozialwissenschaftlichen Kompetenzen nicht deutlich und sie eignen sich weder als Auswahl- oder Gestaltungshilfe für Lernprozesse noch als Evaluationskriterium für Lernergebnisse.

kein fachlich fundiertes Grundverständnis
- Darüber hinaus sind Integrations-Konzepte auch aus lerntheoretischer Sicht als problematisch einzustufen. Die unscharfen Konturen erschweren fachlich fundierte Lernprozesse, weil die „interne Ordnung“ (Tenorth 1999, 193) eines domänenspezifischen Schulfaches durch eine unklare, an der unterrichtlichen Praxis häufig scheiternden Forderung nach fachinterner Multidisziplinarität erkaufte wird. Solche unklaren Fachstrukturen behindern konstruktivistische Erkenntnisleistungen. Die kognitive Strukturbildung entsteht in der tätigen Auseinandersetzung des Subjekts mit den Erlebnisgehalten, die über die Umwelt vermittelt werden. Und die vorhandenen kognitiven Strukturen können dabei neuen Wissensaufbau erleichtern oder erschweren. Institutionalisierte Bildungsprozesse stehen vor der besonderen Herausforderung, konstruktivistische Lernprozesse zu einem festgelegten Zeitpunkt zu initiieren und für die Dauer der Unterrichtszeit aufrecht zu erhalten. Bei aller Kritik am Prinzip der Schulfächer liegt in der institutionellen Bewältigung dieser Herausforderung wohl eine der zentralen Begründungen dafür, dass sich das Schulfach-Prinzip im allgemeinbildenden Schulwesen über gut zwei Jahrhunderte als stabil erwiesen hat.

fehlende „interne Ordnung“
- Letztlich wird in Integrations-Ansätzen der Aufbau von Fachkompetenz im schulischen Unterricht aber auch in der Lehrerbildung an den Hochschulen nicht zuletzt durch Zeitknappheit gefährdet. Wenn die üblicherweise für ein Schulfach zur Verfügung stehenden Stundenkontingente im Unterricht und in der Lehrerbildung auf mehrere Teildisziplinen aufgeteilt werden, muss dies zwangsläufig zu einer geringeren Fachkompetenz in den einzelnen Disziplinen führen (vgl. ausführlich Loerwald/Schröder 2011). Die disziplinäre Zergliederung fachlicher Studienanteile hat aber auch schulorgani-

Zeitknappheit

satorische und bildungspolitische Konsequenzen. Wie es Hurrelmann (2009, 10) auf den Punkt bringt: „Solange ökonomische Themen nur Teilbereiche anderer Fächer sind, gibt es für sie in Konfliktsituationen der Schulplangestaltung bei der heute vorherrschenden ‚Stoffenge‘ keine Lobby“. Und in den Hochschulen wird die entsprechende Lehrerausbildung bei der Stellen- und Mittelzuweisung an den Rand gedrängt – ein *circulus vitiosus*.

Aus dem einfachen Kausalzusammenhang, dass Perspektivität die sachlogische Voraussetzung für multiperspektivisches Lernen ist, folgt die entscheidende bildungspolitische Forderung, dass zunächst einmal solche institutionellen Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, die den Aufbau von Perspektivität fördern. Interdisziplinarität hat in Bildungsprozessen keinen Eigenwert, sondern ist vielmehr als eine „genauer zu prüfende fachdidaktische *Option* zu begreifen“ (Hippe 2010, 386). Eine an die Ökonomik angebundene, curricular hinreichend etablierte ökonomische Bildung kann hingegen den Aufbau von Fachkompetenz fördern und bietet den Lernenden einen domänenspezifischen ‚Ort‘, an dem der Aufbau von Perspektivität im Zentrum steht, der aber gleichzeitig Raum für die intradisziplinäre Kontrastierung verschiedener bildungsrelevanter Perspektiven eröffnet. Dadurch wird ein kategorial legitimierter, an Lebenssituationen exemplifizierter und domänenbezogener Kompetenzerwerb möglich.

3 Resümee

Es ist das oberste Ziel der Allgemeinbildung, Kinder und Jugendliche zu einem selbstbestimmten Leben in sozialer Verantwortung zu befähigen. Die Unterrichtsfächer der allgemeinbildenden Schulen leisten fachspezifische Beiträge, indem sie den Erwerb domänenbezogener Kompetenzen fördern. Hier wurde gezeigt, dass ökonomische Bildung einen originären Beitrag leisten kann, wenn sie in ihrem fachlichen Kern an die Ökonomik angebinden wird. Als wissenschaftliche Disziplin bezieht sich Ökonomik auf lebensweltlich relevante Probleme. Für deren Bewältigung liefert sie originäres ‚Handwerkszeug‘, was nicht mit dem Argument zurückzuweisen ist, dass manche ‚Handwerker‘ davon auch problematischen Gebrauch machen. Der *homo oeconomicus* ist kein normatives Leitbild, sondern eine Heuristik. Darüber hinaus beschränkt sich Ökonomik keineswegs auf diese Heuristik, wohl ist das *homo oeconomicus*-Modell als Erkenntnis förderndes Instrument bei vielen Fragen der Beurteilung und Gestaltung wirtschaftlicher Strukturen und Prozesse unverzichtbar. Je nach Problem werden mikro- und makroökonomische Elemente der Volkswirtschaftslehre und auch Elemente der Betriebswirtschaftslehre relevant. Und nichts spricht bei grundsätzlicher Fokussierung der ökonomischen Perspektive dagegen, Bezüge zu anderen Perspektiven herzustellen und zu suchen. Eine auf Tüchtigkeit, Mündigkeit und Teilhabe zielende ökonomische Bildung kann aber nicht auf eine kategorial verdichtete originär ökonomische Perspektive verzichten. Erst auf dieser Grundlage wird eine fruchtbare disziplin- bzw. fächerübergreifende Bearbeitung grundlegender Probleme möglich. Diese Grundlage kann nicht in der Bearbeitung der Probleme selbst mit ad hoc gewählten Theorieelementen ge-

schaffen werden. Es ist auch bei gutem Willen nicht nachvollziehbar, wenn eine so verstandene ökonomische Bildung mit Attributen wie lebensfern, einseitig, arbeitgebernah, ausschließlich effizienzorientiert und nutzlose Kompetenzen vermittelnd beschrieben wird (vgl. Hedtke u.a. 2010).

Literatur

- Doucouliaagos, Chris (1994): A Note on the Evolution of Homo Economicus. In: Journal of Economic Issues, Volume XXVIII, No. 3, 877-883.
- Fritsch, Michael (2011): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. 8., überarbeitete Auflage. München.
- Hedtke, Reinhold (2005): Zwischen Integration und Vervolkswirtschaftlichung. „Sozialwissenschaften/Wirtschaft“ als Exempel für ökonomische Hegemonie und fachdidaktische Defizite. In: Politisches Lernen, 23. Jahrgang, Heft 1-2/05, 5-16.
- Hedtke, Reinhold (2006): Integrative politische Bildung. Sozialwissenschaftliche Kompetenzen jenseits von Fächern und Disziplinen. In: Weißeno, Georg (Hg.): Politik und Wirtschaft unterrichten. Wiesbaden. 216-229.
- Hedtke, Reinhold (2008): Wirtschaft in die Schule?! Ökonomische Bildung als politisches Projekt. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP), Heft 4/2008, 445-461.
- Hedtke, Reinhold (2010): Von der Betriebswirtschaftslehre lernen? Handlungsorientierung und Pluralismus in der ökonomischen Bildung. In Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP), Heft 3/2010, 355-366.
- Hedtke, Reinhold/Famula, Gerd/Fischer, Andreas/Weber, Birgit/Zurstrassen, Bettina (2010): Für eine bessere ökonomische Bildung. Bielefeld.
- Hippe, Thorsten (2010): Wie ist sozialwissenschaftliche Bildung möglich? Gesellschaftliche Schlüsselprobleme als integrativer Gegenstand der ökonomischen und politischen Bildung. Wiesbaden.
- Homann, Karl/Suchanek Andreas (2005): Ökonomik – Eine Einführung. 2. Auflage. Tübingen.
- Hurrelmann, Klaus (2009): Ökonomische Bildung an Schulen: Ein innovativer Ansatz zur Förderung auch der benachteiligten SchülerInnen. In: ZWD-Magazin 11, Beilage Chancengleichheit, 8-12.
- Juchler, Ingo (2008): Politische Bildung und ökonomische Bildung, In: Weißeno, Georg (Hg.): Gemeinschaftskunde unterrichten. Schwalbach/Ts. 37-56.
- Kaiser, Franz-Josef/Kaminski, Hans (1999): Methodik des Ökonomieunterrichts. 3. Auflage. Bad Heilbrunn.
- Kaminski, Hans (2003): Zum Verhältnis von Fachwissenschaft und Fachdidaktik in der ökonomischen Bildung – Aspekte der Interdisziplinarität aus der Sicht der Ökonomik. In: Kaiser, Franz-Josef/Kaminski, Hans (Hg.): Wirtschaftsdidaktik. Bad Heilbrunn/Obb. 41-76.
- Kaminski, Hans (2009): Anmerkungen zum „Oldenburger Ansatz ökonomischer Bildung“. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GW), Heft 4/2009, 531-544.
- Kaminski, Hans/Eggert, Katrin (2008): Konzeption für die ökonomische Bildung als Allgemeinbildung von der Primarstufe bis zur Sekundarstufe II. Berlin. (unter Mitarbeit von Karl-Josef Burkhard)
- Kirchgässner, Gebhard (2008): Homo Oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. 3. Auflage. Tübingen.
- Krol, Gerd-Jan (2001): „Ökonomische Bildung“ ohne „Ökonomik“? Zur Bildungsrelevanz des ökonomischen Denkansatzes. In: Journal für Sozialwissenschaften und ihre Didaktik, Ausgabe 1/2001, 20-28.
- Krol, Gerd-Jan/Zoerner, Andreas (2008): Ökonomische Bildung, Allgemeinbildung und Ökonomik. In: Kaminski, Hans/Krol, Gerd-Jan (Hg.): Ökonomische Bildung: legitimiert, etabliert, zukunftsfähig? Stand und Perspektiven. Bad Heilbrunn/Obb. 91-130.

- Kruber, Klaus-Peter (2000): Kategoriale Wirtschaftsdidaktik – der Zugang zur ökonomischen Bildung. In: *Gegenwartskunde*, Heft 3/2000, 284-295.
- Loerwald, Dirk/Retzmann, Thomas (2010): Misselling as a new Topic of Financial Education? A Didactic Analysis of Investment Advice after the Financial Crisis. In: *Journal of Social Science Education*, Vol. 9, No. 1, 49-58.
- Loerwald, Dirk/Lutter, Andreas (2011): Was ist typisch ökonomisch? Was ist typisch politisch? Eine Auseinandersetzung mit acht Expertenstatements. In: *Unterricht Wirtschaft + Politik*, Heft 1/2011, 7-11.
- Loerwald, Dirk/Schröder, Rudolf (2011): Zur Institutionalisierung ökonomischer Bildung im allgemeinbildenden Schulwesen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Heft 12/2011, im Druck.
- National Council for Economic Education – NCEE (2010): *Voluntary National Content Standards in Economics*. 2nd Edition. New York.
- Retzmann, Thomas/Seeber, Günther/Remmele, Bernd/Jongebloed, Hans-Carl (2010): *Ökonomische Bildung an allgemeinbildenden Schulen*. Essen u.a.
- Tenorth, Heinz-Elmar (1999): Unterrichtsfächer – Möglichkeit, Rahmen und Grenze. In: Goodson, Ivor F./Hopmann, Stefan/Riquarts, Kurt (Hg.): *Das Schulfach als Handlungsrahmen. Vergleichende Untersuchung zur Geschichte und Funktion der Schulfächer*. Köln; Weimar; Wien. 191-208.

Direkte Demokratie – Hürden und Perspektiven

Andreas Kost



Andreas Kost

Zusammenfassung

„Stuttgart 21“ ist die Chiffre für eine neue Protestbereitschaft und Beteiligungskultur in Deutschland. Eine unmittelbare Teilhabe der Bürger am politischen Prozess kann dabei durch verschiedene Instrumente direkter Demokratie realisiert werden. Doch die Abstimmungsbedingungen stellen in den meisten Fällen beachtliche Hürden dar. Dies zeigt sich auf Länder- und insbesondere auf Bundesebene. Dabei liegt ein Strukturbruch im demokratiethoretischen Beziehungsverhältnis zwischen repräsentativer Demokratie und den Instrumenten direkter Demokratie nicht vor. Volksbegehren und Volksentscheide sind Ausnahmen, auch wenn sie indirekt dazu beitragen die Politik etwas mehr zu kontrollieren. Die verantwortlichen Akteure haben jedoch von einer wirksamen Installierung auf Bundesebene bisher abgesehen und substanzielle Erweiterungen unmittelbarer Bürgerbeteiligung fanden auf der Länderebene, von wenigen Ausnahmen abgesehen, eher sporadisch statt.

„Stuttgart 21“: Das über vier Milliarden Euro teure Bahnprojekt, bei dem ein Kopfbahnhof nach langjährigem und ohne breite Bürgerbeteiligung durchgeführtem Planungsverfahren unter die Erde verlegt werden soll, scheint bei den Menschen eine Protestbereitschaft neuer Qualität entfacht zu haben. Organisierte Umweltgruppen, aber genauso auch Rentner, Studenten, Schüler und sogar gutsituierte, bisher eher protestferne Schwaben bevölkerten voller Zorn die Stuttgarter Straßen und Plätze, um den unterirdischen Bahnhof zu verhindern. Die neuerdings so genannten „Wutbürger“ meldeten sich zu Wort, weil sie sich hinsichtlich der Realisierung eines solch kostspieligen und weitreichenden Projekts von der Politik übergangen und nicht ernst genommen fühlten. Jürgen Habermas kritisierte in einem bemerkenswerten Vortrag, dass in Deutschland seit 2005 die politischen Konturen vollends zerfließen würden, und ob es überhaupt noch um mehr ginge als um den nächsten Wahlerfolg. Die Bürger würden spüren, dass ihnen eine normativ entkernte Politik etwas vorenthalte. Dieses Defizit drücke sich sowohl in der Abwendung von der organisierten Politik aus wie in jener neuen Protestbereitschaft der Basis, für die „Stuttgart 21“ die Chiffre ist¹. Mittlerweile sehen nicht Wenige Abhilfen darin, das Volk selbst über Sachfragen entscheiden zu lassen. Das Zauberwort heißt „Direkte Demokratie“. Sie wird in Umfragen von über 80 Prozent der Bevölkerung befürwortet, von einer wachsenden Bürgerbewegung gepusht².

Wutbürger

normativ entkernte
Politik

Rahmenbedingungen direkter Demokratie

Ergänzung und
Erweiterung des
politischen
Entscheidens

In der Wirklichkeit moderner Staaten bezeichnet „Direkte Demokratie“ alle durch Verfassung und weitere Rechtsvorschriften ermöglichten Verfahren, durch die die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Kommune politische Sachfragen durch Abstimmung selbst und unmittelbar entscheiden bzw. auf die politische Agenda setzen. Direkte Demokratie ist dabei in der Regel eine Ergänzung und Erweiterung des politischen Entscheidens in repräsentativen Demokratien, wo politische verbindliche Entscheidungen im Rahmen der Verfassungsordnung von gewählten Repräsentanten getroffen werden. Entsprechend Verfassungsordnung und ausgeübter Praxis dominiert jedoch die politische Organisationsform der „repräsentativen Demokratie“ in der Bundesrepublik Deutschland. In diesem System regelhafter Institutionen betraut das Volk – als politische Gemeinschaft – per Wahl verantwortliche repräsentative Politikakteure (Parlamentarier) mit der Ausübung politischer Herrschaft, damit diese kollektiv bindende Entscheidungen treffen dürfen. Ein solcher verliehener *Machtgebrauch*, der auf Legitimitäts- und Effektivitätskriterien beruht, ist durch Recht und Verfassung gesichert, um wiederum möglichem *Machtmissbrauch* vorzubeugen. Dabei ist die repräsentative Demokratie nicht automatisch partizipationsfeindlich, da sie durchaus direktdemokratische Politikinstrumente in das politische System integriert.

Referendum,
Volksinitiative,
Volksbegehren,
Volksentscheid,
Einwohner- oder
Bürgerantrag,
Bürgerbegehren,
Bürgerentscheid

Direktwahl der
Bürgermeister oder
der Landräte

Zu den wichtigsten Instrumenten der direkten Demokratie zählen auf staatlicher Ebene das (*Verfassungs-*)*Referendum*, die *Volksinitiative*, das *Volksbegehren* und der *Volksentscheid*, auf der kommunalen Ebene der *Einwohner- oder Bürgerantrag* sowie das *Bürgerbegehren* und der *Bürgerentscheid*. Zu den Elementen der direkten Demokratie dürfen (unter gewissem Vorbehalt) auch weitere Instrumente gezählt werden, die den Bürgerinnen und Bürgern eine direkte Beteiligung am politischen Prozess oder einen Einfluss auf die Auswahl des politischen Personals ermöglichen, so z.B. die Direktwahl der Bürgermeister oder der Landräte auf kommunaler Ebene. Die Ministerpräsidenten auf Landesebene sowie Regierende und Erste Bürgermeister der drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen werden vom Volk nicht direkt gewählt.

Politik durch die
Vollversammlung
aller Bürger

In einem weiteren, eher theoretischen Sinne versteht man unter direkter Demokratie eine Herrschaftsordnung, in der die Verfassung der politischen Gemeinschaft und alle verbindlichen politischen Entscheidungen grundsätzlich von allen stimmberechtigten Bürgern bestimmt werden. Dieses Modell einer Politik durch die Vollversammlung aller Bürger kann nur in kleinen politischen Gemeinschaften realisiert werden, wie sie etwa in der antiken Polis gegeben war. In der politischen Theorie hat der französisch-schweizerische Philosoph Jean-Jacques Rousseau am radikalsten das Idealbild einer direkten Demokratie gezeichnet. Als normativer Anknüpfungspunkt wird aus demokratietheoretischer Sicht auf den Topos „Volks-herrschaft“ Bezug genommen, da die Volkssouveränität die maßgebliche Legitimationsbasis darstellt. Allerdings behalten sich die repräsentativen Entscheider (sprich verantwortlichen Politiker) vor, wofür sie Bürgerentscheidungen öffnen, um aus einer Vielzahl von politischen Themen Sachbereiche herauszufiltern. Damit wird ersichtlich, dass direktdemokratische Partizipationsinstrumente keine ei-

genständigen und „frei schwebenden“ Beteiligungsformen sind, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente.

Hürden in Baden-Württemberg

Das „Kleingedruckte“ bereitet auch der neuen grün-roten Landesregierung Baden-Württembergs im Hinblick auf den umstrittenen Umbau von „Stuttgart 21“ Kopfzerbrechen. Ernüchtert oder erleichtert (je nach Standpunkt) wird festgestellt, dass die Abstimmungsbedingungen für einen Volksentscheid kaum einlösbar sind, weil mindestens ein Drittel der Wahlberechtigten landesweit gegen das Projekt stimmen müsste. Denn dazu wären rund 2,5 Millionen Stimmen erforderlich und damit mehr, als Grüne und SPD bei der Landtagswahl am 27. März 2011 überhaupt erhalten haben. Es gäbe aber einen parlamentarischen Ausweg: Um die Abstimmungshürden des Volksentscheides abzusenken, müsste im baden-württembergischen Landtag eine verfassungsändernde Zwei-Drittel-Mehrheit zustande kommen, über die SPD und Grüne als Regierungsparteien allerdings nicht verfügen. Ob hier die nunmehr oppositionelle CDU mitstimmen würde, die ihr jahrzehntelanges Stammland als Regierungspartei gerade erst schmerzlich verloren hat und zudem ein Befürworter von „Stuttgart 21“ ist, bleibt mehr als fraglich. Aber nicht nur im Land Baden-Württemberg sind die Fesseln ziemlich fest angezogen, wenn es um die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger geht. Insofern lohnt ein Blick auf die Landesebene in der Bundesrepublik Deutschland, um sich die föderalen Grundsätze und institutionellen Voraussetzungen von Volksabstimmungen respektive Volksbegehren und Volksentscheiden einmal näher anzuschauen.

Abstimmungs-
bedingungen

Föderale Grundsätze

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Artikel 20 Absatz 1 GG ein Bundesstaat. Sie ist eine Verbindung mehrerer Staaten (der Gliedstaaten: Länder bzw. Bundesländer) zu einem Gesamtstaat (dem Bund). Bei der Verteilung der Staatsgewalt sollte nach den Vorstellungen der „Väter und Mütter“ des Grundgesetzes zumindest ein annäherndes Gleichgewicht zwischen den nachgeordneten Gliedstaaten und dem übergeordneten Gesamtstaat begründet werden. Angesichts historischer Erfahrungen mit Machtkonzentrationen in Deutschland sollte das Prinzip des Föderalismus die Lösung aller politischen Probleme durch eine „Zentralinstanz“ verhindern und „Vielfalt“ ermöglichen.

Die Länder, die durch ihren Zusammenschluss 1949 die Bundesrepublik Deutschland gründeten, waren Schleswig-Holstein, Niedersachsen, die Stadtstaaten Hamburg und Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Bayern sowie Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. Die letzten drei schlossen sich 1952 zum Land Baden-Württemberg zusammen. Das Saarland trat erst 1957 nach einer Volksabstimmung der Bundesrepublik Deutschland bei. Bis zur deutschen Vereinigung 1990 besaß Berlin (West) einen Sonderstatus. Mit

der Vereinigung stießen die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Thüringen und Sachsen 1990 hinzu. Vor allem vier Merkmale zeigen die Staatsqualität sowohl des Bundes als auch der Länder: eine eigene Verfassung, eigene Verfassungsinstitutionen, eigene Amtsträger und jeweils eigene Zuständigkeiten.

Die Staatsgewalt, die nach Artikel 20 Absatz 2 GG vom Volk „in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt wird, stellt Volksabstimmungen auf Landes- und Bundesebene grundsätzlich auf die gleiche Stufe mit Wahlen. Allerdings stellt der faktische Aufbau des politisch-repräsentativen Systems Deutschlands besonders in der Gesetzgebung die vom Volk zu wählenden Parlamente in den Mittelpunkt. Obwohl die Mitglieder des Parlamentarischen Rates nach dem Zweiten Weltkrieg von einem tiefen Misstrauen gegen die Fähigkeit des Volkes zur plebisitären Willensbildung erfüllt waren, nicht zuletzt durch die Kritik an der Ausgestaltung zahlreicher Elemente direkter Demokratie in der Weimarer Verfassungsordnung, wurden im Gegensatz zum Grundgesetz³ in den meisten Landesverfassungen direktdemokratische Partizipationsinstrumente wie Volksbegehren und Volksentscheid – wenn auch mit manchem Vorbehalt – eingeführt. Damit wurde der Bevölkerung die Möglichkeit eingeräumt, unmittelbar an der Gesetzgebung teilnehmen zu können. Für die Verfassungspraxis der Länder war auch bedeutend, dass Volksbegehren und Volksentscheid an hervorgehobenen Stellen in den Artikeln verankert wurden.

Partizipations-
instrumente in
Landesverfassungen

Volksbegehren und Volksentscheid

Volksbegehren Durch ein Volksbegehren erhalten die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger in den deutschen Ländern die Möglichkeit, per Antrag sich (zunächst) an ihre Landesregierungen zu wenden, um ein Gesetz zu erlassen, zu ändern oder gar aufzuheben. Der thematische Gegenstand eines Volksbegehrens muss dabei immer ein förmliches Gesetz sein, für welches das jeweilige Bundesland die Gesetzeszuständigkeit besitzt. Allerdings sind auch nicht alle Ländergesetze bei einem Volksbegehren zulässig: Ausgeschlossen sind in den meisten Ländern Volksbegehren über Abgaben (Gebühren, Steuern), Besoldungsordnungen, Finanzfragen sowie über Staatsverträge. Ausgangspunkt eines initiierten Volksbegehrens muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf sein, wobei ein solcher Entwurf bei eventuell vorliegenden rechtstechnischen Mängeln das Volksbegehren aber nicht automatisch unzulässig macht.

Durchführungsverordnungen Einzelheiten über die Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden sind in dazu ergangenen Durchführungsverordnungen und in entsprechend anzuwendenden Vorschriften der Landeswahlgesetze enthalten. Zunächst ist ein von einer Mindestzahl von Stimmberechtigten unterzeichneter Antrag auf Zulassung der Auslegung von Eintragungslisten an die Landesregierungen (siehe Innenminister) zu richten. Wird dem Antrag der Initiatoren stattgegeben, erfolgen öffentliche Bekanntmachungen (z.B. im Ministerialblatt), was zur Folge hat, dass nach der Verkündung die Gemeindebehörden Eintragungslisten entgegen zu nehmen haben. Die Listen sind für die stimmberechtigten Unterstützer

des Volksbegehrens zur eigenhändigen Eintragung innerhalb unterschiedlicher Fristen auszulegen; erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Zahl der Eintragungsstätten in der Regel nicht der Zahl der Wahllokale bei Landtags- oder Kommunalwahlen zu entsprechen braucht – unter Umständen ein Nachteil für die Initiatoren eines Volksbegehrens.

Das Volksbegehren bedarf der Unterstützung zwischen ca. 4 Prozent (Brandenburg) und 20 Prozent (Hessen, Saarland) der Stimmberechtigten in den Bundesländern. Wird das jeweilige Quorum nicht erreicht, ist das Volksbegehren gescheitert. Die Landtage sind im Übrigen wirklicher Adressat des Volksbegehrens; dabei haben sie sich sachlich mit dem Volksbegehren zu befassen. Führen die Landtage keinen Beschluss herbei, gilt das Volksbegehren als abgelehnt. Entsprechen die Landtage wiederum dem Begehren ohne sachliche Änderungen, kommt ein Landesgesetz wie jedes andere durch Ausfertigung und Verkündung zustande.

Ein Volksentscheid wird nur durchgeführt, wenn der zuständige Landtag einem zulässigen Volksbegehren nicht entsprochen hat. Der Volksentscheid hat das Ziel, einen Gesetzesbeschluss der Bürgerinnen und Bürger anstelle des Landtags treten zu lassen. Das Gesetz kann durch die Annahme des Entwurfs mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen realisiert werden; allerdings nur unter der Voraussetzung, dass diese Mehrheit zwischen 15 Prozent (Nordrhein-Westfalen) und 50 Prozent (Saarland) der Stimmberechtigten liegt⁴. Ein solches Quorum soll eine gewisse Repräsentativität gewährleisten, steht aber im Hinblick seiner Angemessenheit im politischen Streit. Über den Gegenstand des Volksbegehrens kann beim Volksentscheid geheim nur mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt werden. Entscheidend ist die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Bei Erreichen der notwendigen Mehrheit ist das Gesetz von den Landesregierungen auszufertigen und zu verkünden.

Quorum

Volksentscheid

Tabelle 1: Verfahren für Volksbegehren und Volksentscheid in den 16 Bundesländern¹

Bundesland	Finanzen	Volksbegehren	Volksbegehren	Volksentscheid	Volksentscheid
	Themen mit finanziellen Folgen zulässig?	Unterschriftenquorum	Eintragungsfrist Amt (A) oder frei (F) ²	Zustimmungsquorum einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum verf.änd Gesetz
Baden-Württemb.	Nein	16,6%	14 Tage (A)	33,3%	50%
Bayern	Nein	10%	14 Tage (A)	Kein Quorum	25%
Berlin	Ja	7% 20% ⁴	4 Monate (F + A)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Brandenburg	Nein ³	3,7%	4 Monate (A)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Bremen	Nein ³	5% 20% ⁴	3 Monate (F + öff. Räume)	20%	50%
Hamburg	Nein	5%	21 Tage (F + A)	Kein Quorum oder 20% ⁶	Kein Quorum + 2/3-Mehrheit ⁰

Bundesland	Finanzen	Volks- begehren	Volks- begehren	Volks- entscheid	Volks- entscheid
Hessen	Nein	20%	14 Tage (A)	Kein Quorum	Nicht möglich
Mecklenb.- Vorpomm.	Nein	8,5%	Keine Frist (F) ⁵	33,3%	50% + 2/3- Mehrheit
Niedersachsen	Nein	10%	6 Monate (A)	25%	50%
Nordrhein- Westfalen	Nein	8%	8 Wochen (A)	15%	50% + 2/3- Mehrheit
Rheinland- Pfalz	Nein	Ca. 10%	2 Monate (A)	25% ⁷	50%
Saarland	Nein	20%	14 Tage (A)	50%	Nicht möglich
Sachsen	Ja	12,6%	8 Monate (F)	Kein Quorum	50%
Sachsen- Anhalt	Nein	11%	6 Monate (F)	25% ⁸	50% + 2/3- Mehrheit
Schleswig- Holstein	Nein ³	5%	6 Monate (A) ⁹	25%	50% + 2/3- Mehrheit
Thüringen ²	Nein	10% (F) 8% (A)	4/2 Mon. (F)/(A)	25%	40%
<i>Zum Vergleich:</i>					
Schweiz (Bund)	Ja	Ca. 2%	18 Monate	Kein Quorum	Kein Quorum
Kalifornien (USA)	Ja	Ca. 2%	5 Monate	Kein Quorum	Kein Quorum

- 1 Mehr Demokratie e.V.: Verfahren Übersicht – Volksbegehren und Volksentscheid Länder, Stand: September 2010
- 2 Die Unterschriften müssen entweder frei auf der Straße gesammelt (F) oder dürfen nur in Amtsräumen geleistet werden (A).
- 3 Finanzwirksame Initiativen sind jedoch zulässig.
- 4 Die zweite Zahl bezieht sich auf die nötige Unterschriftenzahl bei verfassungsändernden Volksbegehren.
- 5 Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- 6 Bei Abstimmungen zugleich mit der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl ist der Volksentscheid erfolgreich, wenn er zwei Kriterien erfüllt: Die Mehrheit der Abstimmenden muss zustimmen. Außerdem muss der Vorschlag im Volksentscheid mindestens so viele Ja-Stimmen erhalten, wie der Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entsprechen. Die Abstimmung kann auch unabhängig von der Bundestags- oder Bürgerschaftswahl durchgeführt werden. Dann gilt das 20%-Zustimmungsquorum.
- 7 Es handelt sich um ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent.
- 8 Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn der Landtag eine Konkurrenzvorlage beim Volksentscheid zur Abstimmung stellt.
- 9 Amtseintragung sowie auf Antragung in weiteren Behörden und nicht amtlichen Eintragungsstellen.
- 10 Der Volksentscheid ist erfolgreich, wenn er eine Zweidrittel-Mehrheit der Abstimmenden und mindestens so viele Stimmen erhält, wie der Zweidrittel-Mehrheit der in dem gleichzeitig gewählten Parlament repräsentierten Hamburger Stimmen entsprechen.

Quelle: Eigene Darstellung

In den deutschen Ländern fanden im Zeitraum von 1946 bis 2010 bislang 71 konkrete Versuche unmittelbarer Gesetzgebung, sprich Volksbegehren statt. Thematisch dominieren Sachverhalte zu Bildung und Kultur sowie Demokratie und Innenpolitik. Die Themenpalette wird dabei durch die Gesetzgebungskompetenzen der Bundesländer vorgegeben. Bayern hat mit 18 Volksbegehren und sechs Volksentscheiden vor Hamburg mit zwölf Volksbegehren und fünf Volksentscheiden die meisten direkten Bürgerbeteiligungsverfahren auf Landesebene vorzuweisen. Hinsichtlich der Häufigkeit pro Jahr liegt allerdings Hamburg bundesweit mit 1,3 Volksbegehren vorne, da im nördlichen Stadtstaat erst seit 1996 Volksbegehren zugelassen sind, in Bayern jedoch schon seit 1946.

Tabelle 2: Häufigkeit Volksbegehren (VB) und Volksentscheide (VE), 1946-2010¹

Bundesland	Einführung	Anzahl VB	Anzahl VE	Alle ... Jahre VB	Alle ... Jahre VE
Baden-Würt- temb.	1953	–	–	Fehlanzeige	Fehlanzeige
Bayern	1946	18	6	3,6	10,8
Berlin	1949–1974, 1995	5	2	12,4	31
Brandenburg	1992	8	–	2,4	Fehlanzeige
Bremen	1947	4	–	16,0	Fehlanzeige
Hamburg	1996	12	5	1,3	3
Hessen	1946	1	–	65,0	Fehlanzeige
Mecklenb.- Vorpomm.	1994	1	–	17,0	Fehlanzeige
Niedersachsen	1993	2	–	9,0	Fehlanzeige
Nordrhein- Westfalen	1950	2	–	30,5	Fehlanzeige
Rheinland- Pfalz	1947	1	–	64,0	Fehlanzeige
Saarland	1979	–	–	Fehlanzeige	Fehlanzeige
Sachsen	1992	4	1	4,8	19
Sachsen- Anhalt	1992	3	1	6,3	19
Schleswig- Holstein	1990	5	2	4,2	10,5
Thüringen	1994	5	–	3,4	Fehlanzeige

¹ Mehr Demokratie e.V.: Volksentscheids-Ranking 2010

Quelle: Eigene Darstellung

Die geringe Zahl von 71 Volksbegehren und 17 Volksentscheiden seit 1946 hat Befürchtungen einer Schwächung der repräsentativen Demokratie hinsichtlich einer Überforderung der Bürgerinnen und Bürger bei komplexen Entscheidungen nicht bestätigt, andererseits aber die Hoffnungen der Befürworter direkter

Demokratie wohl enttäuscht, dass sich die Zahl der unmittelbar Beteiligten an der Landespolitik durch dieses Partizipationsinstrument signifikant erhöhen ließe. Statistisch gesehen findet lediglich alle 35 Jahre ein Volksentscheid pro Bundesland statt.

Gründe für die geringe Umsetzungsquote sind durchaus zu identifizieren: Die Unterschriftenquoten bei den Volksbegehren sind in vielen Flächenländern immer noch recht hoch. Für ein Volksbegehren müssen große Stimmenanteile zusammengetragen werden – dies erfordert eine erhebliche Organisationsfähigkeit der Initiatoren, weil zusätzlich die Eintragungsfristen zu beachten sind. Gleichwohl haben einige Länder diese Eintragungsfristen mittlerweile doch schon auf mehrere Monate ausgedehnt. Auch beim Volksentscheid müssen Hürden genommen werden: Zustimmungsquoten für einen Entscheid bei einfachen Gesetzen existieren im Idealfall für die Initiatoren überhaupt nicht (siehe Bayern, Hessen, Sachsen und modifiziert Hamburg) oder aber sie betragen gar 50 Prozent wie im Saarland und immerhin noch 33,3 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg (man achte auf die institutionellen Hürden bei der geplanten Abstimmung zu „Stuttgart 21“ ...). Bei Verfassungsänderungen sind in den meisten Ländern 50 Prozent (plus 2/3-Mehrheit) erforderlich oder in Hessen und im Saarland überhaupt nicht möglich. Aufgrund dieser Zulassungsbeschränkungen scheinen Volksbegehren und -entscheide nur in Ausnahmefällen realisierbar zu sein.

Organisationsfähigkeit der Initiatoren

In einem materiellen Sinne könnte im Hinblick auf eine erweiterte Bürgermitwirkung auch das Fehlen von obligatorischen Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen (Ausnahmen Bayern, Hessen und sehr eingeschränkt Berlin) sowie der überwiegende Ausschluss von Volksbegehren zu Finanzthemen (Ausnahmen Berlin und Sachsen) bemängelt werden. So wäre nicht auszuschließen, dass solche Kernbereiche demokratisch zu führender Entscheidungen das Interesse und das Verantwortungsgefühl der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Landespolitik in einem gewissen Maße stärken könnten. Zweifellos wäre eine erweiterte Einbindung der Bürgerinnen und Bürger durch unmittelbare Entscheidungen kein Allheilmittel gegen Politiker- und Parteienverdrossenheit, aber genauso wenig wäre sie eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Demokratie. Zumindest tragen Volksbegehren und Volksentscheid, trotz bisher spärlicher Anwendungszahl, indirekt dazu bei, die Politik etwas mehr zu kontrollieren und transparenter zu gestalten. Noch deutlich bescheidener hinsichtlich der strukturellen und materiellen Anwendungsmöglichkeiten bei Volksbegehren und Volksentscheiden schaut es auf der Bundesebene aus.

Verfassungsänderungen
Finanzthemen

Bundesebene – Bremserin

Ohne Zweifel ist die Bundesrepublik Deutschland in erster Linie eine konsequente repräsentative Demokratie. Wenn die Bürgerinnen und Bürger Volksvertretungen wählen, obliegt diesen prinzipiell die alleinige Entscheidungskompetenz für Ämterbesetzungen und Sachentscheidungen. Dem Volk werden im Grundgesetz praktisch so gut wie keine direktdemokratischen Rechte einge-

räumt. Insbesondere bei Einführung des Grundgesetzes wurden die vermeintlich schlechten Erfahrungen in der Weimarer Republik mit Elementen direkter Demokratie als Ausschlussgrund herangeführt. So fürchtete man die unheilvolle Beeinflussung des Volkes durch Demagogen und antizipierte eine Emotionalisierung und Polarisierung der Bevölkerung bei zentralen Volksabstimmungen, die rationale Vernunftentscheidungen erschweren würden. Vorschläge zur Einführung direktdemokratischer Elemente in das Verfassungsgefüge mussten sich deshalb für viele Jahre mit dieser dominierenden Grundhaltung in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland auseinandersetzen. Als betonte Ausnahmen gelten aber die Artikel 29 (als Sonderfall daran angelehnt 118 und 118 a) sowie 146 des Grundgesetzes.

Ausnahmen

Art. 29 Abs. 2 ff. GG regelt die seltene Neugliederung der Bundesländer (z.B. Veränderungen der Grenzen bzw. Fusionen), bei denen ein Volksentscheid zur Bestätigung notwendig ist. Obwohl es einige Anläufe gab, ist bisher nur eine Neugliederung per Volksentscheid realisiert worden: die Fusion der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum neuen Bundesland Baden-Württemberg im Jahre 1952. Der recht spektakuläre Versuch einer Fusion von Berlin und Brandenburg zu einem neuen Bundesland Berlin-Brandenburg scheiterte 1996 an der verfassungsmäßig notwendigen Mindestzustimmung von 25 Prozent, die zwar von den Berlinern (überwiegende Zustimmung im ehemaligen Westteil, allerdings mehrheitliche Ablehnung im Ostteil) überschritten wurde, aber – bei getrennter Abstimmungszeremonie – nicht von den Brandenburgern. Dazu kam ein Nein-Stimmenanteil von 63 Prozent. Die fünf deutschen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen, hervorgegangen aus dem ehemaligen Staatsgebiet der DDR, wurden 1990 durch Annahme des Grundgesetzes und durch Einheitsvertrag in das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen. Eine Neugliederung fand jedoch im Sinne der Definition des Grundgesetzes nicht statt, so dass (juristisch gesehen) eine Volksabstimmung nicht in Betracht kam. Die Neugliederung der Bundesländer gemäß Artikel 29 GG stellt jedoch von vornherein keine bundesweite Volksabstimmung dar, sondern ist nur Anlass für eine Territorialabstimmung in den betroffenen Bundesländern. Die Bevölkerung dort kann den Zusammenschluss oder auch die mögliche Teilung der Länder in einem Volksentscheid bestätigen oder ablehnen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Bevölkerung kein Initiativrecht für eine Neugliederung der Bundesländer besitzt.

Neugliederung der Bundesländer

Bei dem besonderen Fall einer Verfassungsablösung nach Artikel 146 GG, wenn also gar eine neue Verfassung in Kraft treten soll, ist das Volk grundsätzlich direkt zu beteiligen. Doch diese Annahme ist nicht ohne juristischen Widerspruch geblieben, weil der Artikel erst einmal nur besagt, dass eine neue Verfassung „von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen“ werden soll. Dieser Passus wurde teilweise im staatsrechtlichen Sinne so interpretiert, dass auch eine repräsentativ geführte Entscheidung den freien Willen des Volkes zum Ausdruck bringen kann. Ein Volksentscheid würde sich damit erübrigen. So blieb die um 1989/1990 zeitweise auf der politischen Tagesordnung stehende Überlegung, bei Herstellung der deutschen Einheit eine neue Verfassung zu installieren und das Grundgesetz sowie die alte DDR-Verfassung ab-

Verfassungsablösung nach Artikel 146 GG

zulösen, nur ein „zartes Pflänzchen“. Aus politischen, juristischen und letztlich pragmatischen Erwägungen heraus wurden bekanntermaßen Beitrittsverhandlungen von den damaligen bundesrepublikanischen Entscheidungsträgern mit der DDR-Seite geführt, die mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik abgeschlossen wurden und eine direktdemokratische Beteiligung zur Installierung einer neuen Verfassung obsolet machten. Das bewährte Grundgesetz blieb bestehen und lediglich an einigen Stellen verändert. So wurde Artikel 23 GG (sog. „Beitrittsartikel“) nach der Wiedervereinigung gestrichen und durch den „Europa-Artikel“ ersetzt; Präambel und eben Artikel 146 wurden modifiziert.

Eine direktdemokratische Erweiterung des Grundgesetzes scheint bis heute wegen eines grundsätzlichen Misstrauens in nicht unerheblichen Teilen der verantwortlichen Parteien gegenüber der demokratischen Reife der deutschen Bevölkerung zu scheitern. Mögen zu der Zeit seiner Einführung 1949 solche Überlegungen noch relevant gewesen sein, so ist nach über sechzigjähriger Erfahrung mit dieser freiheitlichsten aller deutschen Verfassungen und seiner fast uneingeschränkten Zustimmung durch die Deutschen ein Demokratiemisstrauen nicht mehr angemessen. Größte Bremserin auf Bundesebene ist die CDU, die sich bisher gegenüber erweiterten direktdemokratischen Beteiligungsrechten der Bevölkerung sperrt. Die übrigen im Bundestag vertretenen Parteien befürworten mit unterschiedlich starken Ausprägungen grundsätzlich die Einführung direktdemokratischer Elemente in das Grundgesetz. Da die CDU mit Ihrem Stimmenanteil von über 33 Prozent jedoch eine Sperrminorität besitzt und eine Zweidrittel-Mehrheit für eine Verfassungsänderung des Grundgesetzes zur Einführung direktdemokratischer Instrumente notwendig ist, liegt dieses Vorhaben (noch) sozusagen „auf Eis“.

Eine moderne pluralistische Gesellschaft zeichnet sich aber durch ein Mitsprachebedürfnis der Bevölkerung aus, das Volkssouveränität nicht lediglich dahingehend interpretiert, alle vier oder fünf Jahre wählen zu können. Schon vor 25 Jahren wurde die Mängelliste einer „Zuschauerdemokratie“ benannt: Politikverdrossenheit und Vertrauensschwund in der Bevölkerung, Zurichtung politischer Inhalte auf Wahltermine und Medienöffentlichkeit, Ausblendung längerfristiger Themen, Kompetenzbehauptung statt Problemlösung und manches mehr⁵. Die demokratischen Prinzipien der Volkssouveränität und der Gewaltenteilung stehen dabei der Einführung einer Volksgesetzgebung mit erweiterten Anwendungsmöglichkeiten von Volksbegehren und Volksentscheid, insbesondere in der Form des fakultativen Referendums, auf Bundesebene wohl kaum im Wege. Die entstandene Kluft zwischen Bürger und Politik könnte durch die Einführung dieser direktdemokratischen Instrumente vielmehr verringert werden und als Korrektiv zum parlamentarischen Normalverfahren wirken. Ohne dass die Rolle der politischen Parteien gemäß ihrem Verfassungsauftrag beschnitten würde, enthielten Volksabstimmungen auf Bundesebene quasi ein Element zusätzlicher Gewaltenteilung, also des Prinzips, aus dem Parlamente ursprünglich hervorgegangen sind und auf dem Demokratie und Rechtsstaat westlicher Prägung beruhen. Schließlich zeigt die Erfahrung mit Volksbegehren und Volksentscheiden in den Bundesländern sowie im Ausland, dass die Bürgerschaft dort einen sparsamen Gebrauch von diesen Instrumenten macht und deren Erfolgs-

Zuschauer-
demokratie

fakultatives
Referendum

aussichten abwägt, was allein schon durch die vielfältigen Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere Zustimmungs- und Abstimmungshürden, bedingt ist.

Perspektiven

Die Etablierung direkter Demokratie in vielen Staaten dieser Welt hat weder, wie manche Kritiker noch vor einigen Jahren unkten, zu einer Unterminierung der repräsentativen Demokratie geführt, noch einen Einzug der Ochlokratie begünstigt. Solche Befürchtungen waren selbstverständlich unbegründet, nicht nur, weil direktdemokratische Verfahren ob ihres materiellen und strukturellen Kommunikations- und Organisationsaufwandes de facto die Ausnahme bleiben, sondern weil die Partizipationsinstrumente zumeist aus parlamentarischen Systemen hervorgegangen sind und sich in ihrer institutionellen Logik daran ausrichten. Nicht vergessen werden darf auch, dass Bürgerbeteiligung immer dann an ihre natürlichen Grenzen stößt, wenn die verantwortlichen Politikakteure sich vorbehalten, wofür sie Bürgerentscheidungen öffnen, um aus einer Vielzahl von politischen Themenmöglichkeiten bestimmte Sachbereiche herauszufiltern. Die Konzeptionen für Bürgerentscheidungen fallen in der Regel so einschränkend und „hürdenreich“ aus, dass die „von oben“ eingesetzte Bürgerbeteiligung eher spärlich den Weg ins Ziel findet. Da die Ausgestaltung und die Durchführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung in repräsentativen Demokratien außerdem parlamentarischen Wahlregeln beziehungsweise Abstimmungsgrundsätzen unterworfen ist, ist ein Strukturbruch im demokratietheoretischen Beziehungsverhältnis zwischen repräsentativer Demokratie und den Instrumenten direkter Demokratie nicht zu erwarten.

Ochlokratie

Für die Bundesrepublik Deutschland gilt allemal: Direktdemokratische Instrumente wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid oder Volksbegehren und Volksentscheid sind keine eigenständigen und frei schwebenden Beteiligungsformen, sondern innerhalb der repräsentativen Demokratie institutionell gefasste Politikinstrumente. Die Partizipationsforschung hat anerkannter Weise schon vor vielen Jahren herausgearbeitet, dass politische Partizipation einen Legitimation und Akzeptanz stiftenden Zweck erfüllen kann⁶. Politische Partizipation ist zweck- und zielorientiertes politisches Handeln und zugleich abhängig von den jeweiligen institutionellen Kontexten. Nicht zuletzt sind direktdemokratische Politikentscheidungen von der Mehrheitsregel abhängig, obwohl die Ja-Nein-Logik der Entscheidungen durch eine fehlende Reflexivität bestimmt ist. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten können direktdemokratische Instrumente wie Volksbegehren und Volksentscheid oder Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Korrektiv das politische System aber entlasten, um die vor überzogenen Erwartungen nicht selten als überhöhter Maßstab geltende repräsentative Demokratie differenzierter zu beurteilen und konsensfähige Entscheidungsprozesse leichter herbeizuführen. Input- als auch Output-Seite des politischen Systems würden damit ein Mehr an politischer Legitimation erfahren.

institutionell
gefasste
Politikinstrumente

Die materiellen und strukturellen Handlungsoptionen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung sind jedoch relativ strikt begrenzt. Daher stellt sich die Frage,

Defizite im
politischen System

ob Defizite im politischen System vorliegen und der politische Entscheidungsprozess systemgerecht ausgestaltet ist. Denn es kommt darauf an, wer Volksabstimmungen auslösen kann, welche direktdemokratischen Verfahren gelten und welche Rolle in diesem Entscheidungsprozess Parlament und Regierung spielen. In Deutschland wird auf Länderebene die Variante der Volksgesetzgebung bevorzugt, während z.B. in der Schweiz als Vetoinstrument das fakultative Referendum dominiert. In den deutschen Ländern hat das zur Folge, dass die Bürgerinnen und Bürger als Gesetzgeber initiativ werden müssen, in der Schweiz wird dagegen über ein vom Parlament bereits beschlossenes Gesetz abgestimmt. Was in Deutschland auf den ersten Blick attraktiver und fortschrittlicher erscheinen mag, entpuppt sich auf den zweiten Blick als ein direktdemokratisches Angebot mit Tücken. Das Volk erhält zwar die Möglichkeit, Gesetze auch gegen den Willen des Parlaments beziehungsweise der Parlamentsmehrheit durchzusetzen, doch haben sich die Gesetzgeber damit revanchiert, dieses Angebot durch hohe Zustimmungs- und Abstimmungsquoten sowie weitgehende Themenauschlussgegenstände zu beschränken. Die Anwendung in der Praxis hält sich in Grenzen. Ferner bleiben die deutschen Länder, die immerhin direktdemokratische Verfahren in ihre Länderverfassungen integriert haben, auf der Bundesebene bei plebiszitären Gesetzgebungsverfahren praktisch außen vor. Im Sinne einer realistischen Umsetzung von direktdemokratischen Elementen in das Grundgesetz sind daher dem fakultativen Referendum größere Realisierungschancen im Kontext der politischen Kultur Deutschlands einzuräumen.

Anwendung in der
Praxis

Da eine moderne Gesellschaft heutzutage nur durch ein ständig dichter werdendes Netz interaktiver und interorganisatorischer Kommunikationsformen noch funktional gestaltet werden kann, verlieren im Übrigen zentralistische Regierungsformen an Boden. Damit gewinnt gleichzeitig in föderalen, dezentralen und regionalen Systemen, welche vielfältige Abstimmungsmechanismen und "Bargaining-Prozesse" erforderlich machen, die politische Selbstorganisation an Bedeutung. Doch das Bürgerengagement erreicht mit den vorliegenden Partizipationsformen nur bedingt politisches Interesse, obwohl eine innovative und diskursive Bürgergesellschaft mit facettenreichen Beteiligungsrechten das Ziel einer lebendigen Demokratie sein sollte. Für die gesetzgebenden Politikebenen (siehe Bund und Länder) muss sich jedoch die Frage stellen, inwieweit sie eigentlich die geschaffenen direktdemokratischen Innovationen im eigenen System verinnerlicht haben. Eine tatsächliche Akzeptanz ist jedenfalls nur bedingt erkennbar, da die verantwortlichen Akteure von einer Installierung auf Bundesebene bisher abgesehen haben und substanzielle Erweiterungen unmittelbarer Bürgerbeteiligung auf der Länderebene, von wenigen Ausnahmen abgesehen, eher sporadisch stattgefunden haben. Ein gewisser Grad gesellschaftlicher Modernisierung (im Sinne institutionell sich wandelnder direkter Demokratie) lässt sich eigentlich nur anhand der konkreten Ausprägungen kommunalpolitischer Beteiligungsformen in den dafür vorgesehenen lokalen Szenarien insbesondere über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide konstatieren.

Direkte Demokratie befindet sich in einem fortwährenden Entwicklungsprozess, und es werden zu Recht Fragen nach ihrer Leistungsfähigkeit gestellt und damit in Verbindung zu bringende Erwartungen formuliert⁷. Dabei werden nicht selten neue Akteure, brauchbare Konzepte und ein reichhaltiger Bedarf an

Kommunikation produziert. Befürworter direkter Demokratie führen klare Argumente ins Feld: Politik würde kommunikativer, die Bürger interessierter, somit die viel beschworene „Bürgergesellschaft“ gestärkt. „Der Kern der direkten Demokratie ist Diskussion und Kommunikation“, sagt der Schweizer Andreas Gross, einer der bekanntesten Verfechter der direkten Demokratie. Er hält das Design der direkten Demokratie ausschlaggebend für ihre Güte. Dabei können zentrale Elemente des Designs voneinander unterschieden werden. Qualität und politische Potenziale der direkten Demokratie für die Gesellschaft lassen sich dabei an einer Vielzahl von Faktoren festmachen:

- die Themen, die außerhalb der Reichweite der Volksabstimmungen liegen (der Umkehrschluss lautet, welche Themen zur Verfügung stehen),
- die Höhe der zu ihrem Gebrauch verlangten Unterschriftenzahlen,
- die Zeit, die dafür zur Verfügung steht,
- die Quoren als Voraussetzung für die Gültigkeit der Volksabstimmungen,
- die Kohärenz der aufeinander abgestimmten Verfahrensbestimmungen,
- die Art der Unterschriftensammlung,
- die Rolle, die das Parlament im direktdemokratischen Prozess spielen kann,
- die Form, in der die Stimmberechtigten informiert werden,
- die Ausgestaltung der Fristen, die den verschiedenen Akteuren gesetzt werden,
- die Ausstattung mit Geld und anderen Ressourcen,
- die Fairness der Kampagnengestaltung und
- die Organisation der Abstimmung⁸.

Um solche Elemente angemessen in das politische System zu integrieren, müssen die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker aber dazu bereit sein, weitere politische Handlungsspielräume zu öffnen. Wenn die Politik die politische Zukunft effizient und glaubwürdig gestalten möchte, braucht sie dafür bürgerschaftliche Mitarbeit und damit auch das Vertrauen in mündige Bürgerinnen und Bürger.

Anmerkungen

- 1 Es handelt sich dabei um den Vortrag „Ein Pakt für oder gegen Europa?“, den Jürgen Habermas am 6. April 2011 im Rahmen einer des vom European Council on Foreign Relations und der Stiftung Mercator durchgeführten Diskussionsveranstaltung über ‚Europa und die Wiederentdeckung des deutschen Nationalstaats‘ hielt.
- 2 81 Prozent wünschten sich laut einer aktuellen Meinungsumfrage der Bertelsmann Stiftung mehr Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten im politischen Prozess. 60 Prozent der Befragten seien bereit, sich über den Gang zur Wahlurne hinaus in Form von Bürgerbegehren, Diskussionsforen oder Anhörungen aktiv in Entscheidungen einzubringen.
- 3 Ausnahme Artikel 29 im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Neugliederung des Bundesgebietes.
- 4 Ausnahmen sind Bayern, Hessen und Sachsen, wo bei einfachen Gesetzen kein Zustimmungsquorum existiert.
- 5 Wassermann, Rudolf: Die Zuschauerdemokratie. Düsseldorf 1986

- 6 Vgl. z.B. Waschkuhn, Arno: Partizipation und Vertrauen. Opladen 1984, von Alemann, Ulrich (Hrsg.): Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. 2. Auflage. Opladen 1978 (S. 13-40), Barnes, Samuel H./Kaase, Max u.a.: Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies. Beverly Hills/London 1979 oder Westle, Bettina: Politische Partizipation. In: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politik-inhalte. Opladen 1994 (S. 131-174).
- 7 Vgl. ausführlicher auch Jung, Otmar: Grundsatzfragen der direkten Demokratie. In: Andreas Kost (Hrsg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung. Wiesbaden 2005 (S. 312-366).
- 8 Gross, Andreas: Eine Idee macht ihren Weg. Die Schweiz und die zunehmende Verbreitung der direkten Demokratie. In: Neue Zürcher Zeitung (Nr. 294, 18.12.2002).

Sozialinvestition statt Kompensation

Warum der Sozialstaat nur als Bildungsrepublik zukunftsfähig bleibt

Aladin El-Mafaalani



Aladin El-Mafaalani

Fragen von Wohlstand und Armut sind genuin politisch, oder genauer sozialpolitisch. Daher ist es international weitgehend üblich, den Zusammenhang von sozialer Benachteiligung und materieller Armut sowie Bildungsarmut als sozialpolitisches Problem zu verstehen. Rhetorisch wird diese Sichtweise heute von allen gesellschaftlichen Akteuren in Deutschland geteilt: Alle politischen Akteure sprechen sich derzeit für eine Verbesserung der Bildungsqualität und für Bildungsgerechtigkeit aus. Ökonomische und normative Intentionen scheinen sich dabei zu ergänzen, zumindest stehen sie sich nicht (mehr) im Weg: „Wir müssen in die Herzen und Köpfe der Kinder investieren“ und die „Bildungsrepublik Deutschland“ werden, denn „unsere einzige Ressource steckt in den Köpfen der Kinder“ – so sind sich alle einig. Bezeichnenderweise wird einige Jahre nach dem PISA-Schock und der HARTZ IV-Reform und damit einhergehenden Ernüchterungen versucht, den krisengeplagten „versorgenden Sozialstaat“ in einen aktiven Bildungsstaat zu transformieren. Aber: Das ist bisher reine Rhetorik.

Die Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik

In der Tat lassen sich Bildungs- und Sozialpolitik analytisch differenzieren, wobei diese Trennlinie in der Praxis zu versickern scheint. Sozialpolitik ist in der klassischen Unterscheidung zur Bildungspolitik auf Kompensation von Lohnarbeitsrisiken und Statussicherung im Erwachsenenalter ausgerichtet; Bildungspolitik ist hingegen prospektiv und statuserzeugend angelegt, es geht also um Prävention in der Kindheits- und Jugendphase (Gottschall 2004). Diese Differenzierung wird im aktivierenden Wohlfahrtsstaat zunehmend problematisch. Beschäftigungsfähigkeit, lebenslanges Lernen und andere Konzepte, in denen der Einzelne „Mitunternehmer“ bzw. selbstständiger „Arbeitskraftunternehmer“ seiner selbst sein soll, werden wie selbstverständlich diskutiert. Gleichzeitig liegt mit dem Übergangssektor von Schule in Ausbildung und Beruf ein völlig

unübersichtliches System von Bildungsgängen vor, die größtenteils Auswege aus der Arbeits- bzw. Ausbildungslosigkeit von Jugendlichen sind. Weiterbildung, Umschulungen und „Warteschleifen“ sind weitreichende Anforderungen, die zeigen, dass Prävention/Kompensation bzw. Statuserzeugung/Stuserhalt nicht (mehr) die konstitutiven Unterscheidungen zwischen Bildung und Sozialem sein können. Die Idee der Schlüsselqualifikationen, die befähigen sollen, flexibel auf neue Herausforderungen und Ansprüche in der Arbeitswelt zu reagieren, ist eine markante Reaktion auf diese Entwicklung. Und weite Teile des Bereichs Bildung sind bereits heute in Sozialgesetzbüchern integriert: Frühkindliche Erziehung und in weiten Teilen berufliche Aus- und Weiterbildung.

So schwierig die analytische Trennung von Bildungs- und Sozialpolitik geworden ist, in den politischen Zuständigkeitsbereichen aber auch in der wissenschaftlichen Einordnung scheint die Kompetenz immer noch relativ eindeutig: Bildung ist Ländersache, Soziales liegt in der Zuständigkeit des Bundes; Bildung gilt vorwiegend der Erziehungswissenschaft, Sozialpolitik wird durch die Sozialwissenschaft abgedeckt. Zusammengedacht wird dabei noch relativ wenig, wobei Bewegungen in Wissenschaft und Regionalpolitik erkennbar werden.

Wie sozial ist Sozialpolitik?

In Deutschland wurden traditionell Erziehung und Bildung, insbesondere Chancengerechtigkeit beim Zugang zu höherer Bildung, zugunsten sozialer Sicherheit vernachlässigt (Heidenheimer 1981). Diese gesellschaftliche Kompromissformel, die Soziale Sicherheit in Form von Stattsicherung betont, hat eine lange Tradition. Die bismarcksche Sozialpolitik kann entsprechend als Klassenpolitik verstanden werden (Kaufmann 2003). Daher gilt die Erziehung der Kinder als Kernkompetenz der Familie, klassischerweise der Hausfrauen und Mütter. Zusammenfassend kann man sagen: Je erziehungsbedürftiger ein Mensch ist, desto weniger beteiligt sich der Staat an seiner Erziehung. Entsprechend liegt im internationalen Vergleich eine deutliche Unterfinanzierung im Elementar- und Primarbereich sowie in der Sekundarstufe I vor, während die Ausgaben pro Kopf in der Sekundarstufe II leicht über dem OECD Durchschnitt liegen (OECD 2010). Diese Schwerpunktsetzung widerspricht internationalen Forschungsergebnissen, die vielfach zeigen, dass Investitionen im Kindesalter langfristig die höchsten Renditen versprechen (Heckmann/Lochner 2000). Die Ungleichheit reproduzierende Betonung der familiären Verantwortung in den sensibelsten frühen Phasen der Kindheit und das selektive staatliche Schulsystem sind bis heute in den Grundstrukturen aufrechterhalten. Bildung kommt dann ohne eine besonders ausgeprägte Förderkultur, die präventiv wirkt und integriert, aus. Im Gegenteil: Man kann durchaus unterstellen, dass in der Schule Dinge vorausgesetzt (und bewertet) werden, die die Schule eigentlich lehren sollte (Ditton 2008). Dieser Konservatismus durchzieht sich im gesamten deutschen Wohlfahrtsstaat, der in der Wohlfahrtsstaatsforschung auch als konservativer Wohlfahrtsstaat bezeichnet wird (Esping-Andersen 1990), und kann damit erklärt werden, dass sich in Deutschland zwei Sozialstaatsparteien als

Volksparteien etabliert haben, die der klassischen Sozialpolitik gegenüber der Bildungspolitik immer die Vorfahrt gaben (Schmidt 2003). Was in der Wissenschaft als Pfadabhängigkeit beschrieben wird, nämlich dass grundlegende Entscheidungen unter Umständen auch noch 100 Jahre später ihre Wirkung entfalten, kann auch heute noch an der Stratifizierung des Halbtagsschulsystems, der Familienpolitik und des Sozialversicherungssystems nachvollzogen werden.

Das Schulsystem kannte im Laufe der Zeit eine Vielzahl von Bezeichnungen für die Differenzierung von Schulformen, von denen die ehrlicheren schon mit dem Namen kenntlich machten, für wen hier Unterricht stattfindet: Oberschule (Gymnasium), Mittelschule (Realschule) und Volksschule (Grund- und Hauptschule). Der Halbtagsunterricht, der u.a. zugunsten von Kinderarbeit in der ferneren Vergangenheit eingeführt wurde, wird heute um eine Ganztagsbetreuung ergänzt – wie es scheint, weniger aus pädagogischen Gründen, sondern wiederum aus Rücksichtnahme gegenüber der Erwerbsarbeit, diesmal der Mütter (analog dazu ist auch die steigende Investitionsbereitschaft im Bereich der frühkindlichen Betreuung zu interpretieren). Und auch die Sozialpolitik kannte eine Dreigliederung: Die Versorgung für höhere Stände, die Sicherung für Arbeiter und die Fürsorge für die Armen (Allmendinger 1999). Unter anderen Bezeichnungen und mit moderaten Verschiebungen der Klientel existiert diese Differenzierung bis heute: Privatversicherung, gesetzliche Sozialversicherung und Sozialhilfe bzw. ALG II. An diesen drei Beispielen zeigt sich die immer schon existente Verschränkung von Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik auf markante Weise (ausführlich hierzu El-Mafaalani 2011a).

Hier liegt also ein Gesellschaftsmodell zugrunde, in der ein industriell geprägter Arbeitsmarkt vorliegt und gleichzeitig eine starke Hierarchie in der Sozialstruktur. Die Struktur des deutschen Schulsystems kann demnach überhaupt nur historisch verstanden werden und wirkt wie ein Relikt der Industriegesellschaft. Es funktioniert gut, solange auch jene, die keinen Schulabschluss oder nur einen einfachen Abschluss erreichen, ihren Platz in der Gesellschaft haben – ihren *sicheren* Platz. Und so lässt sich auch die bereits genannte gesellschaftliche Kompromissformel herleiten: Damals wurde soziale Sicherheit, Einkommenssicherheit für alle, insbesondere für das Arbeitermilieu, über Chancengerechtigkeit beim Zugang zu Bildung gestellt – und die Orientierung an Statuserhalt hat nach wie vor einen höheren Stellenwert als die Forcierung von sozialer Durchlässigkeit. In verschiedenen historischen Phasen kamen Widerstände gegen die Benachteiligung von Arbeiterkindern auf, die hauptsächlich von sozialdemokratischen und reformpädagogischen Lagern vorangetrieben wurden und die in Folge der Einführung der Realschulen, der Facharbeiterausbildung und der Sozialversicherungen besänftigt werden konnten. Selbst die Bildungsexpansion seit den 1960ern konnte daran wenig ändern. Vielmehr haben in Bezug auf die Bildungsbeteiligung höhere Schichten überproportional profitiert, während für die untersten sozialen Milieus sogar negative Folgen durch die Bildungsreformen beschrieben werden (Vester 2005). Diese Zusammenhänge sind in Bezug auf den Kompetenzerwerb heute (noch) deutlich messbar, PISA zeigte das auf eindrucksvolle Weise.

Die Klassengesellschaft konnte mit diesen Stratifikationen noch ökonomische Erfolge erzielen. Der Sozialstaat von heute ist in der Krise. Aber warum?

Massenarbeitslosigkeit, Staatsverschuldung, neue Lebensformen und demographische Veränderungen – so die allgemein anerkannte Begründung – führten in die Krise des versorgenden Sozialstaats. Die Zeiten, in denen die Zahl der Beitragszahler sowie deren Einkommen steigen, sind vorbei und es müssen entsprechend neue Schwerpunktsetzungen vollzogen werden, um auf diese fundamentalen Wandlungen zu reagieren. Die Vermutung, dass eine Bildungsoffensive eine, wenn nicht *die* Lösung ist, erscheint durchaus plausibel. Aber was kann aus empirischen Studien dazu beitragen, dass der Stellenwert von Bildung und Erziehung neujustiert wird und welche fundamentalen Umdenkprozesse sind dafür erforderlich (von denen wir noch relativ weit entfernt zu sein scheinen)? Hierfür werden die genannten Begründungen für die Krise des Sozialstaats einer bildungsorientierten Prüfung unterzogen.

Die Präventive Wirkung einer expansiven Bildungspolitik

Zunächst lässt sich festhalten: Die Alterung der Bevölkerung hat (noch) keine Effekte auf die Staatsverschuldung. Hier liegt ein Missverständnis vor, denn Deutschland befindet sich in den letzten Jahren aus staatsfinanzieller Sicht in einem nahezu optimalen Zustand: Erstens ist die Anzahl der Kinder und Jugendlichen relativ gering und damit auch die Kosten für die Ausbildung und Versorgung dieser noch unproduktiven Gruppe; zweitens ist auch der Anteil der Rentnerinnen und Rentner relativ gering – noch! Anders ausgedrückt: Der Bevölkerungsanteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter (Erwerbspersonen) ist im historischen und internationalen Vergleich sehr groß, da die Babyboomer noch im Erwerbsalter sind. Das demographische Argument ist also noch nicht wirksam. Abgesehen von der falschen Finanzierung der Wiedervereinigung, die unbestritten eine richtige Entscheidung war, und der Frühverrentungspolitik können im Kern folgende Gründe für die unglaubliche Staatsverschuldung herangezogen werden: anhaltende (Massen-) Arbeitslosigkeit, steigende Gesundheitskosten und nach wie vor eine Privilegierung von kinderlosen Menschen.

Eine anhaltende *Arbeitslosigkeit* hängt unmittelbar mit dem jeweiligen Bildungsniveau eines Menschen zusammen. Die Rate der Dauerarbeitslosigkeit in Deutschland liegt international in der Spitzengruppe. Vergleichbar ist es mit der Wahrscheinlichkeit, in prekären Beschäftigungsverhältnissen zu verharren. Die Tatsache, dass die gesamte Struktur des gesetzlichen Sozialversicherungssystems beitragsfinanziert wird und damit von sozialversicherungspflichtig Erwerbstätigen abhängt, gibt hier bereits dem Bildungsargument einen herausragenden Auftrieb. Ein derart finanziertes System verliert bei Arbeitslosigkeit einen Beitragszahler und gewinnt gleichzeitig einen Transferzahlungsempfänger. Automatisierung, Rationalisierung und Globalisierung haben weite Teile des industriellen Arbeitsmarkts schrumpfen lassen. Gleichzeitig wird von Fachkräfte- und Akademikermangel gesprochen. In der Tat weicht der Anteil der Menschen mit tertiärem Bildungsabschluss mit etwa 25 Prozent pro Geburtsjahrgang vom internationalen Standard deutlich nach unten ab – und entsprechend auch die Anzahl der Erwerbstätigen im Bildungssektor (bspw. wird davon ausgegangen,

dass in Schweden etwa 40% der Bevölkerung im Bildungssystem beschäftigt sind, vgl. Kaufmann 2003).

Das Bildungsargument wird auch unterstützt, wenn die Kosten für die *Krankenversicherung* betrachtet werden (Schmidt 2010). Etwa 11 Prozent des Bruttosozialprodukts (BIP) werden in Deutschland für Gesundheitskosten veranschlagt. Dabei liegen die öffentlichen Ausgaben bei 8,2 Prozent des BIPs. Der Vergleichswert für öffentliche Bildungsausgaben in Deutschland liegt bei 4,6 Prozent. Andere Länder erreichen mit deutlich weniger Gesundheitskosten (4-8 Prozent in Japan, Singapur, Finnland) ähnliche und bessere Gesundheitszustände und Lebenserwartungen. Allerdings sind in diesen Ländern die Ausgaben für Bildung teilweise um ein Vielfaches höher als jene für Gesundheit. Gesundheit im Alter und die Lebenserwartung hängen im Besonderen vom Bildungsstand ab und nicht von den unmittelbaren Gesundheitskosten. Was kaum bekannt ist: Nur 10 bis 20 Prozent der enormen Ausweitung der Lebenserwartung im 20. Jahrhundert können auf die medizinische Versorgung zurückgeführt werden; der Rest wird einer umfassenden Verbesserung der Ernährung, sanitärer Verhältnisse, Wohn- und Arbeitsbedingungen und veränderten Lebensgewohnheiten zugeschrieben (Easterlin 2000). All das sind Aspekte, die teils direkt, teils mittelbar mit dem Bildungsniveau zusammenhängen. Insbesondere das Gesundheitsbewusstsein ist mit steigendem Bildungsniveau auch deutlich stärker ausgeprägt (beispielsweise die sportliche Betätigung, präventive Untersuchungen, günstige Ernährung, Verzicht auf Alkohol/Nikotin etc.). Die deutsche Gesundheitspolitik orientiert sich am Leitbild der Maximalversorgung, die Bildungspolitik eher am funktionalen Minimalismus. Das treibt auf der einen Seite die Kosten in die Höhe und wirkt zugleich negativ auf der Einnahmenseite.

Die Sozialversicherung ist zudem als Familienversicherung konzipiert. Die Erfolgchancen auf dem Heiratsmarkt sind dabei ebenso abhängig von dem individuellen Bildungsniveau. Das Heiratsverhalten hat sich derart verändert, dass man heute im Allgemeinen sagen kann, dass – anders als noch vor einigen Jahrzehnten – kaum schichtübergreifende Ehen geschlossen werden, sondern eher Statusähnliche zusammenfinden (Blossfeld/Timm 2003). Zudem weisen die Sozialversicherungssysteme nach wie vor eine deutliche *Privilegierung von Kinderlosen* auf. Die von kinderlos gebliebenen Erwachsenen verkonsumierten Kosten für eine unterstellte Kindererziehung (pro Kind etwa 100.000 Euro) bilden ein passendes Äquivalent zu den derzeitigen Defiziten in der Rentenversicherung. Während in Deutschland Kosten für die Erziehung weitgehend individualisiert (oder besser: familialisiert) werden, werden die Kosten für die Altersversorgung sozialisiert. Letztlich führt die bildungs- und sozialpolitische Praxis dazu, dass mit steigendem Bildungsniveau die Kinderzahl sinkt, was für Männer und Frauen in vergleichbarer Weise gilt. Entsprechend wird sich der Anteil der Kinder aus ressourcenschwachen Familien drastisch erhöhen, was das derzeitige Bildungssystem unter erhöhten Veränderungsdruck setzen wird.

Ferner leuchtet unmittelbar ein, dass ein Staatshaushalt, der sich zum größeren Teil (bis zu zwei Drittel) aus vergangenheitsbezogenen Ausgaben – Zinszahlungen, Renten, Arbeitslosigkeit, Teile der Subventionen – zusammensetzt, die Innovationspotenziale und damit das Wirtschaftswachstum immer stärker einschränken wird. Und mit der Anmerkung, dass die Anfälligkeit für das Bege-

hen von Straftaten genauso mit dem Bildungsstand korreliert wie die Integrationsbereitschaft von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, würden die positiven Effekte von Bildungsinvestitionen noch nicht abschließend benannt.

Bildungspolitik in der Bildungsrepublik

Man könnte freilich ebenso ein Negativ-Szenario entwickeln, indem man (suggestiv) fragt, was mit den etwa 10 Prozent eines Jahrgangs passiert, die ohne Abschluss die allgemein bildende Schule verlassen und den weiteren 30 Prozent, die nur mit einem Hauptschulabschluss in den Arbeitsmarkt entlassen werden; was passiert mit den 25 Prozent der in PISA getesteten Schüler/innen, die als kompetenzschwach eingestuft werden, und den 400.000 bis 500.000 Jugendlichen, die sich laut Berufsbildungsbericht im sogenannten Übergangssektor zwischen Schule und Beruf bzw. Ausbildung befinden? Die Risikogruppe der „Problemschüler“, die in Zukunft alimentiert werden müsste – zumindest besteht die begründete Gefahr – scheint immer stärker anzuwachsen. Und gleichzeitig nähert sich das demographische Finanzierungsproblem, dessen positive Seite, nämlich die rein rechnerische Aussicht auf Vollbeschäftigung, an Qualifikationsdefiziten in der Bevölkerung zu scheitern droht.

Die beschriebenen Zusammenhänge sollten keineswegs darüber hinwegtäuschen, dass systemische Problemlagen im Bildungssystem vorliegen, die allein durch eine bessere finanzielle Ausstattung des bestehenden Schulsystems kaum zu beheben sind. Vielmehr bestünde die Gefahr, dass das Mehr an Geld in den vorliegenden Strukturen versickert. Die Lösung kann nur darin liegen, das Schulsystem auf Effektivität und Effizienz, auf Verantwortung und Anreize, auf Autonomie- und Kontrollräume hin zu überprüfen. Dabei wird man wohl kaum an einer Umstrukturierung von Systemen und der Finanzierung vorbeikommen. Aber auch ein anderes, weniger kognitivistisches Bildungsverständnis mit weniger Leistungs- und Zeitdruck, mit mehr Förderung und Integration und weniger Auslese würde zur Stärkung des Nachwuchses beitragen (vgl. hierzu El-Mafaalani 2011b). Und auch eine wesentliche Krise professionellen Wettbewerbs kann nicht kategorisch ausgeschlossen werden.

Die Gewährleistung von Chancengerechtigkeit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, aber in besonderer Weise die Legitimationsgrundlage des Staates. Dass fundamentale Strukturveränderungen, die diesem Ziel dienen, auch gegen die Interessen privilegierter Gruppen durchgesetzt werden können, zeigt die international-historische Perspektive – beispielsweise stieß die Idee eines Einheitsschulsystems auch in Schweden zunächst auf heftigen Widerstand (Kaufmann 2003). „Es ist eine Illusion, daß die Schulen einer Gesellschaft freier, demokratischer und menschlicher sein könnten als die gesellschaftlichen Lebenszusammenhänge, in die sie notwendig eingebettet sind“ (Herrlitz u.a. 1993, S. 234). Die Identifizierung der „funktionsuntüchtigen“ Familien, die an allem schuld seien, zeugt allerdings auch heute noch von jenem Konservatismus, der uns erst in die beschriebene Lage versetzt hat.

Wenn wir den jungen Menschen offenbar sagen müssen, dass ein Leben in (gewohnter) sozialer Sicherheit und unter Gewährleistung hoher sozialer Standards in Zukunft nicht mehr ohne Weiteres staatlich garantiert werden kann, dann müssen zumindest alle Anstrengungen unternommen werden, damit die nächsten Generationen selbstständig und gestärkt durch unsichere Zeiten manövrieren können. Dabei muss es sich nicht um ein Ersetzen des Sozialstaats durch eine Bildungsrepublik handeln, was erfolgreiche Bildungsnationen auch gar nicht tun (Allmendinger/Nikolai 2010). Es muss vielmehr die präventive Sozialpolitik eines expansiven Bildungsstaats institutionell unterstrichen werden. Sozialinvestition muss gegenüber Kompensation an Bedeutung gewinnen. Das ist aus normativer Sicht notwendig, aber auch – und diesem Aspekt widmete sich dieser Beitrag – aus ökonomischer.

Literatur

- Allmendinger, J. (1999): Bildungsarmut. Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik. In: *Soziale Welt* 50, S. 35-50.
- Allmendinger, J.; Nikolai, R. (2010): Bildungs- und Sozialpolitik. Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich. In: *Soziale Welt* 61, S. 105-119.
- Blossfeld, H. P.; Timm, A. (2003): Who Marries Whom in West Germany? In: Blossfeld, H. P.; Timm, A. (Eds.): *Who Marries Whom? Educational Systems as Marriage Markets in Modern Societies*. Dordrecht (NL), S. 19-35.
- Ditton, H. (2008): Der Beitrag von Schule und Lehrern zur Reproduktion von Bildungsungleichheit. In: Becker, R./Lauterbach, W. (Hrsg.): *Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*, Wiesbaden, S. 247-275.
- Easterlin, R. A. (2000): The Worldwide Standard of Living since 1800. In: *Journal of Economic Perspectives*, Jg. 14, S. 7-25.
- El-Mafaalani, A. (2011a): Bildungsungleichheit im Wohlfahrtsstaat. Stattsicherung als kraftvolle Traditionslinie in der deutschen Bildungs-, Familien- und Sozialpolitik. In: *Zeitschrift für Sozialpädagogik* 9, Heft 3.
- El-Mafaalani, A. (2011b): Ungleiches ungleich behandeln! Inklusion bedeutet Umdenken. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 40, Heft 2, S. 39-42.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge.
- Gottschall, K. (2004): Vom Stuserhalt zur Sozialinvestition? Erziehung und Bildung als Sozialstaatstransformation. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 50, S. 126-146.
- Heckmann, J. J.; Lochner, L. (2000): *Rethinking Education and Training Policy. Understanding the Sources of Skill Formation in a Modern Economy*. In: S. Danziger/J. Waldfogel (Hrsg.): *Securing the Future. Investing in Children from Birth to College*, New York, S. 47-83.
- Heidenheimer, A. J. (1981): Education and Social Security Entitlements. In: Flora, P./Heidenheimer, A. (Hrsg.): *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick-London, S. 269-305.
- Herrlitz, H. G./Hopf, W./Titze, H. (1993): *Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart*, Weinheim.
- Kaufmann, F.-X. (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaat. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt a. M.
- OECD (2010): *Education at a Glance 2010*.
- Schmidt, M. G. (2003): Ausgaben für Bildung im internationalen Vergleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B21-22, S. 6-11.
- Schmidt, V. H. (2010): Priorisierung auf der Makroebene. Das Gesundheitswesen im Ensemble sozialpolitischer Leistungsbereiche. In: *Ethik in der Medizin* 22, S. 275-288.
- Vester, M. (2005): Die selektive Bildungsexpansion. Die ständische Regulierung der Bildungschancen in Deutschland. In: Berger, P. A./Kahlert, H. (Hrsg.): *Institutionalisierte Ungleichheiten. Wie das Bildungswesen Chancen blockiert*, Weinheim, S. 39-70.

Menschenrechte



**SVEN BERNHARD GAREIS
GUNTER GEIGER (HRSG.)
Internationaler Schutz
der Menschenrechte**

Stand und Perspektiven im 21. Jahrhundert
2009. 231 S. Kt. 19,90 € (D), 20,50 € (A),
30,50 SFr

ISBN 978-3-86649-186-1

... prägnant und gut verständlich, aber zugleich differenziert und ausgewogen [bietet der Band] einen sehr guten Überblick über die Möglichkeiten, Grenzen und Perspektiven des internationalen Menschenrechtsschutzes ... Das vorliegende Werk kann ... als eine gelungene Einführung zu den internationalen Menschenrechten empfohlen werden. *socialnet.de* 4 2009



**WALTRAUT KERBER-GANSE
Die Menschenrechte des Kindes**

Die UN-Kinderrechtskonvention und die Pädagogik von Janusz Korczak
Versuch einer Perspektivenverschränkung
2009. 265 S. Kt. 29,90 € (D), 30,80 € (A),
43,90 SFr

ISBN 978-3-86649-259-2

Pünktlich zum 20. Jahrestag der UN-Kinderrechtskonvention legte Waltraut Kerber-Ganse ihre Schrift vor. Aber – sagen wir es gleich zu Anfang – dieses Buch braucht keine Jubiläen oder Anlässe: Es trägt sich von selbst und wird noch lange unsere Diskussionen über die Kinderrechte bereichern. *Zeitschrift für Menschenrechte* 4 2010



Gleich bestellen – in Ihrer Buchhandlung oder direkt:

Verlag Barbara Budrich • Barbara Budrich Publishers

Stauffenbergstr. 7, D-51379 Leverkusen. Tel +49 (0)2171.344.594 • Fax +49 (0)2171.344.693 •
info@budrich-verlag.de

www.budrich-verlag.de

Die „whistleblowing“-Plattform WikiLeaks

Ein Garant für Transparenz, Gerechtigkeit und Partizipation oder eine gefährliche und unkontrollierbare Enthüllungsmaschinerie?

Wolfram Ridder



Wolfram Ridder

1. Worum geht es?

Die Internet-Plattform WikiLeaks, welche im April 2010 durch die Veröffentlichung des sogenannten „*Collateral murder*“-Videos, in welchem der Beschuss zweier Reuters-Mitarbeiter sowie weiterer unbewaffneter Zivilisten durch die Besetzungen von US-amerikanischen Apache-Kampfhubschraubern in Bagdad zu sehen war, einen medialen Coup landete und hierdurch erstmals weltweite Aufmerksamkeit erregte, existiert bereits seit dem Jahr 2006. Gegründet wurde die „whistleblower“-Plattform eigenen Angaben zufolge ursprünglich von chinesischen Dissidenten, Mathematikern sowie Technikern von Start-up-Unternehmen aus den USA, Taiwan, Europa, Australien und Südafrika.

(<http://tinyurl.com/y3s8zu7>)

Der Begriff „whistleblowing“ beschreibt hierbei die Handlungen von Personen, „die schwerwiegende Missstände in ihrem Arbeitsumfeld aus primär uneigennütigen Motiven aufdecken“.

(<http://tinyurl.com/6jw8mst>)

Ziel der Plattform ist es eigenen Angaben zufolge, der Öffentlichkeit ursprünglich vorenthaltene Dokumente einer kritischeren Untersuchung zugänglich zu machen, als dies je durch irgendein Medienunternehmen oder einen Geheimdienst geleistet werden könne, indem nämlich ein Forum bereitgestellt wird, welches es jedem Menschen ermöglichen soll, das veröffentlichte Material „schonungslos“ auf seine Glaubwürdigkeit hin zu überprüfen. Hierdurch soll es möglich werden, dass jede Organisation und jede Einzelperson in die Lage versetzt wird, die in den Dokumenten enthaltenen Informationen zu analysieren und zu interpretieren sowie in den entsprechenden größeren Zusammenhang zu setzen. Somit wird angestrebt Regierungen in aller Welt zur Ehrlichkeit und Aufrichtigkeit zu verpflichten und auf diese Weise eine Reduzierung von Korruption, eine bessere Regierungsführung und eine gestärkte Partizipation der Bürger zu gewährleisten. Dieses ambitionierte Ziel fassen die Schöpfer von WikiLeaks wie folgt zusammen:

“We believe that it is not only the people of one country that keep their government honest, but also the people of other countries who are watching that government. That is why the ti-

me has come for an anonymous global avenue for disseminating documents the public should see.”

(<http://tinyurl.com/y3s8zu7>)

2. Die Chronologie der Veröffentlichungen durch WikiLeaks

Vergleicht man den aktuellen Medienhype um WikiLeaks mit der Aufmerksamkeit, welche die selbsternannten „Kämpfer für umfassende Offenheit“ bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des „*Collateral murder*“-Videos genossen, so kommt man wohl nur schwerlich umhin, die Anfangsjahre der Internetaktivisten als „beschaulich“ zu bezeichnen. WikiLeaks benannte nämlich als eigentliches Ziel seiner Veröffentlichungen anfangs vor allem „Unterdrückungsregime“ in Asien, der früheren UdSSR, im subsaharischen Afrika sowie im Nahen und Mittleren Osten, und folgerichtig bezog sich die erste Veröffentlichung auch auf ein afrikanisches Land, wenn dieser auch lediglich ein sehr eingeschränktes mediales Echo zuteil werden sollte. Es handelte sich hierbei um ein Dokument, welches der Anführer der somalischen Miliz „Union islamischer Gerichte“ unterzeichnet hatte und in welchem angeordnet wurde, Vertreter der somalischen Regierung durch angeheuerte Kriminelle ermorden zu lassen.

(<http://tinyurl.com/2e5w4he>)

Weitere Veröffentlichungen in den folgenden drei Jahren bezogen sich etwa auf die verbreitete Korruption in der Familie des kenianischen Präsidenten Daniel arap Moi, rechtlich fragwürdige Aktivitäten der Julius Baer Bank & Trust Company, ein Unternehmen der Schweizer Bankhausgruppe Julius Bär auf den Cayman-Inseln, Handbücher der Scientology-Kirche sowie den Inhalt von Sarah Palins E-Mailkonto, welches während des US-Präsidentschaftswahlkampfes 2008 gehackt wurde, und auf rechtlich fragwürdige Transaktionen bei der isländischen Kaupthing-Bank kurz vor dem Ausbruch der Finanzkrise im isländischen Bankensektor. Erstmals in einen größeren Konflikt mit der US-Administration geriet WikiLeaks dabei im November 2007, als die sog. „*Standard Operating Procedures for Camp Delta*“ veröffentlicht wurden, ein Handbuch zur Behandlung von Gefangenen auf dem US-Marinestützpunkt Guantanamo Bay. Hierdurch erwiesen sich Aussagen des US-Militärs bzgl. des Zugangs des IKRK zu den Gefangenen auf dem Stützpunkt in Teilen als unwahr.

(<http://tinyurl.com/6hdf8q>)

Ab April 2010 erfuhr das Spannungsverhältnis zwischen der US-Administration und WikiLeaks dann einen vorläufigen Höhepunkt, nachdem bereits in den Jahren zuvor die Handlungen der „Leaker“ in US-Regierungskreisen äußerst kritisch beäugt wurden. Die Veröffentlichung des bereits erwähnten „*Collateral murder*“-Videos sowie die im Juli und Oktober 2010 folgenden Veröffentlichungen des „*Afghan war diary*“ und der „*Iraqi war logs*“ ließen durch ihre Enthüllungen die Außenpolitik der USA und ihr militärisches Handeln im Irak und Afghanistan in denkbar schlechtem Licht erscheinen.

(<http://tinyurl.com/3325rph>; <http://tinyurl.com/35qbb9o>)

Als WikiLeaks schließlich am 28. November 2011 damit begann, die ersten von insgesamt 251.287 internen Berichten und Lagebeurteilungen von US-Botschaften in aller Welt an das US-Außenministerium zu veröffentlichen, worunter sich auch über 100.000 als geheim oder vertraulich eingestufte Berichte befanden und somit die „Cablegate“-Affäre auslöste, eskalierte der Konflikt zwischen den USA und WikiLeaks endgültig.

(<http://tinyurl.com/399rbqe>)

Politiker in den USA forderten die Todesstrafe wegen Hochverrats für den US-Soldaten Bradley Manning, welcher im Verdacht steht, zahlreiche der durch WikiLeaks veröffentlichten Dokumente weitergegeben zu haben, und rund um die Internetplattform selbst entstand – spätestens nach der Verhaftung des WikiLeaks-Anführers Julian Assange in Großbritannien aufgrund eines internationalen Haftbefehls wegen Vergewaltigungsvorwürfen in Schweden – ein bisher wohl einmaliger Cyber-war. Mittels sog. „distributed denial of service“-Angriffen wurden sowohl die Präsenz von WikiLeaks selbst als auch diejenigen von Unternehmen, welche etwa die Abwicklung von Spendenzahlungen auf Konten von WikiLeaks oder die Bereitstellung von Serverkapazitäten einstellten, angegriffen und vorübergehend zum Absturz gebracht.

(<http://tinyurl.com/2ucfabr>)

Angesichts dieser Entwicklungen mag es somit wohl kaum jemanden überraschen, dass die „Cablegate“-Affäre ein breites Medienecho hervorrief, in welchem sowohl energische Befürworter der Veröffentlichung – auch geheimer – Botschaftsdepeschen im Dienste der Presse- und Informationsfreiheit auftraten als auch solche Meinungen, welche Zweifel daran hegten, dass die ausnahmslose Veröffentlichung der US-amerikanischen Sicht auf die Weltpolitik tatsächlich verantwortbar und zu rechtfertigen sei. Im Folgenden soll dieser Debatte nun durch eine auszugsweise Nachzeichnung Raum gegeben werden.

3. Die Argumente der Verteidiger und Unterstützer von WikiLeaks

Relativ weitgehende Unterstützung erfährt das Handeln von WikiLeaks etwa im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“. Thomas Darnstädt meint, dass die Auseinandersetzung gewissermaßen lediglich ein „Stellvertreterkonflikt“ um das generelle Verständnis von Pressefreiheit sei und schreibt:

„Bislang galt es in Staaten, die das Recht der freien Rede in ihren Verfassungen verbürgt haben, als selbstverständlich, Veröffentlichungen aus dem Inneren des Staates gerichtlich an der Elle der Gesetze zu messen. Richtige Staatsgeheimnisse zu veröffentlichen, ist auch hier stets verboten gewesen, der SPIEGEL-Gründervater Rudolf Augstein musste allein den Verdacht mit 103 Tagen Untersuchungshaft bezahlen – doch weil die Justiz sich an die Gesetze hielt und die Pressefreiheit letztlich mehr galt als die Empörung der Politik über einen SPIEGEL-Artikel zur Verteidigungsbereitschaft der Bundeswehr, ging es nicht der Presse, sondern der Regierung an den Kragen. Doch die Verfolger von Assange haben es nicht auf die Durchsetzung von Strafgesetzen abgesehen, diesmal geht es um das Prinzip. Das Großmaul aus Australien bietet willkommenen Anlass, die alten Ideen von der Pressefreiheit als Recht, das

man sich nimmt, statt es sich gewähren zu lassen, endgültig loszuwerden. Sind wir denn nicht im Krieg?“

Und weiter heißt es:

„Besonders bedrohlich an den „kriminellen“ Aktivitäten von WikiLeaks muss es den Kritikern erscheinen, dass bisher noch kein Strafgesetz gefunden wurde, gegen das die Störer der staatlichen Geheimniskrämerie verstoßen haben. Wie ratlos die Bewahrer der Staatsräson in ihren Folianten blättern, zeigt der Versuch der US-Justiz, nun ein umstrittenes Anti-Spionage-Gesetz aus dem Jahr 1917 heranzuziehen.“

(Der Spiegel 50/2010 vom 13.12.2010, S. 98)

Ebenfalls Sympathie für das Projekt WikiLeaks und das hiermit verbundene Anliegen lässt die Wochenzeitung „Die Zeit“ erkennen, wenn auch die Person Julian Assange durchaus kritisch beäugt wird. Karsten Polke-Majewski schreibt:

„Lassen wir Julian Assange beiseite, seine Geheimniskrämerie, seine Profilierungssucht. Was bleibt dann übrig? Eine Idee: Alle Informationen müssen frei zugänglich sein. Solche, die versteckt sind, werden aufgedeckt, gleich, worum es sich handelt. Wenn dann alles offenliegt, können wir endlich diese Welt und ihre Machtstrukturen verstehen und zum Besseren wenden. Diese Idee muss einem nicht gefallen. Aber die Welt kann nicht mehr ohne sie gedacht werden.“

Polke-Majewski zufolge könnte diese „neue Offenheit“ sogar positive Effekte haben, so schreibt er:

„Der Lohn solcher Offenheit könnte sein, dass verloren gegangenes Vertrauen wiederhergestellt wird. Das böte dann auch eine Chance, bei den größten Skeptikern Verständnis für die Vertraulichkeit zu gewinnen, die mitunter notwendig ist, damit Institutionen funktionieren.“

(Die Zeit 51/2010 vom 16.12.2010, S. 5)

Ebenfalls äußerst kritisch zur Person Julian Assange, aber gleichzeitig die Veröffentlichungen verteidigend äußert sich Harold Evans in der Tageszeitung „Financial Times“, so schreibt er:

“Clearly, it is not the people’s „right to know“ that animates him [Julian Assange; Anm. des Verf.] and his colleagues who remain anonymous while professing the virtues of transparency for everyone else. They are not exposing a Watergate conspiracy. Their ambition is simply to damage America any way they can. On earlier releasing 76,000 military documents about Afghanistan, Mr Assange talked of war crimes they would reveal, but Wiki’s own reckless disclosures identified dozens of Afghans credited with providing intelligence to the US and thereby exposed them to a Taliban beheading. The infantile leftism of this Scarlet Pimpernel will be repugnant to many who would like to see him prosecuted for treason. And yet, and yet, these are not sufficient reasons for an editor to reject the material, or for the US to seek indictments under the Espionage Act.”

(Financial Times vom 4./5. Dezember 2010, S. 9)

An gleicher Stelle führt Evgeny Morozov aus, dass es gar im ureigensten Interesse der USA sei, nicht allzu rabiät gegen WikiLeaks und dessen Aktivisten vorzugehen, viel eher sollte versucht werden WikiLeaks und das hierin angelegte Projekt für eigene Zwecke „einzuspannen“:

“America is yet to realise, however, that it is in its own interest to be nice to Mr Assange. If harmed, he would become a martyr. WikiLeaks could be transformed from a handful of volunteers to a global movement of politicised geeks clamouring for revenge. Today’s WikiLeaks talks the language of transparency, but it could quickly develop a new code of explicit anti-

Americanism, anti-imperialism and anti-globalisation. Mr Assange is more of a college sophomore still undecided about his major, than a man with a plan (...). What if the US decides not attack WikiLeaks and its partners? True, the released cables are unlikely to undermine unpleasant regimes in Russia, China or much of the Middle East. But in the future, WikiLeaks-style organisations could be useful allies of the west as it seeks to husband democracy and support human rights.“

(Financial Times vom 4./5. Dezember 2010, S. 9)

Als äußerst bedenklich empfindet Oliver Voß die Kriminalisierung von WikiLeaks, im Onlineauftritt der „Wirtschaftswoche“ schreibt er:

„Die Meinungs- und Pressefreiheit ist in demokratischen Staaten ein hohes Gut. In den Vereinigten Staaten sind diese Grundrechte durch den ersten Verfassungszusatz noch einmal besonders geschützt und decken damit auch manche Äußerung, die hierzulande schon als verfassungsfeindlich eingestuft wird. Vor diesem Hintergrund ist das massive Vorgehen gegen Wikileaks so bedenklich. Deren Betreiber werden kriminalisiert und mit islamistischen Terroristen gleichgesetzt. Große Konzerne agieren wie willige Erfüllungsgehilfen der US-Politik. Hätte Wikileaks solche Dokumente aus russischen oder chinesischen Botschaften in die Finger bekommen und diese Länder würden ähnlich rabiat vorgehen, wäre der Aufschrei groß.

Gleichzeitig betonen viele Politiker, die Diplomaten-Depeschen seien vor allem belangloses Geschwätz und Charakterisierungen, die so auch tagtäglich in den Leitartikeln diverser Medien stünden. Warum also die Aufregung um Informationen, auf die zuvor schon 2,5 Millionen Menschen im internen US-Behördennetz Zugriff hatten?“

Weiter führt Voß aus:

„Kriegsverbrechen, Korruption und andere kriminelle Machenschaften sind Misstände, die aufgeklärt werden müssen. Bislang war das vor allem Aufgabe der Medien, die ja auch in der Cablegate-Affäre die eigentliche Aufarbeitung und Analyse der Datenflut übernehmen.

Doch im Internet-Zeitalter gibt es viel größere Möglichkeiten sich mit Hilfe verschiedener Quellen und Originalunterlagen ein eigenes Bild zu machen. Neue Akteure tragen ihren Teil dazu bei – ob es Blogger sind, Bürger die Videos von Stuttgart-21-Demonstrationen auf Youtube veröffentlichen oder die Aktivisten von Wikileaks. Diese neue Vielfalt ist ein Gewinn für alle interessierten Menschen. Genauso haben Aktionäre und Kunden ein Recht darauf, über gesetzeswidrige Aktivitäten von Unternehmen aufgeklärt zu werden. Ob Finanzkrise oder Überwachungsskandale bei Lidl, Telekom & Co.; Korruption bei Siemens oder der FIFA – es gibt mehr als genug Fälle, in denen das Problem nicht zuviel, sondern zu wenig Transparenz ist. Eine frühzeitige Veröffentlichung mancher Interna auf Wikileaks hätte viele Probleme früher stoppen können. Besonders skandalös ist daher die Rolle, die große Unternehmen wie Mastercard, Amazon oder die Ebay-Tochter Paypal derzeit spielen. Unglaublich schnell wurden Dienstleistungen für Wikileaks gestoppt, ohne dass es dafür einen Gerichtsbeschluss oder eine andere juristische Grundlage gäbe.“

(<http://tinyurl.com/69673hw>)

Noch einen Schritt weiter geht Stefan Tomik in seinem Kommentar für den Onlineauftritt der FAZ, in welchem er nicht nur entschieden Partei für WikiLeaks ergreift, sondern sich auch noch äußerst kritisch mit der verbreiteten medialen Reaktion auf die Veröffentlichung der Botschaftsdepeschen auseinandersetzt.

„Wenn Journalisten auf Wikileaks und die Enthüllungen von Wikileaks einschlagen, treffen sie vor allem sich selbst. Ihre Aufgabe ist, Informationen vom Dunkeln ins Licht zu ziehen. Das Gegenteil besorgen schon genug andere (...). Seien wir mal ehrlich: Jeder Journalist hätte sich nach dem Material die Finger geleckert. Vermutlich auch jene, die nun behaupten, es stehe im Grunde nichts Neues drin. Die Geschichte muss gewiss nicht neu geschrieben werden. Aber die ganze Welt diskutiert über Wikileaks. Die Amerikaner jagen die Verräter, der Versender Amazon schmeißt die Dateien von seinen Servern, Visa und Mastercard kündigen die

Zusammenarbeit – alles wegen Tratsch und Klatsch? Die Enthüllungen treffen (bislang) freilich vor allem Demokratien und gerade nicht abgeschottete Diktaturen wie Nordkorea, die es naturgemäß besser verstehen, Geheimnisse geheim zu halten. Zum Beispiel, weil sie über Leichen gehen. Aber soll das ein Argument gegen Wikileaks sein? Dann müssten kritische Journalisten in Deutschland so lange ihre Arbeit niederlegen, bis die Kim-Dynastie weg ist.“

(<http://tinyurl.com/38bf98l>)

Die Solidarität mehrerer deutscher Printmedien gleichzeitig erfuhr WikiLeaks, als am 16.12.2010 unter anderem die taz, die Berliner Zeitung, die Frankfurter Rundschau, der Freitag sowie der Tagesspiegel einen gemeinsamen Aufruf gegen die Kriminalisierung von WikiLeaks veröffentlichten, in welchem es hieß:

„Die Internet-Veröffentlichungsplattform Wikileaks steht seit der Veröffentlichung der geheimen Botschaftsdepeschen der USA unter großem Druck. In den USA werden die Wikileaks-Verantwortlichen als „Terroristen“ bezeichnet, es wird sogar ihr Tod gefordert. Große Internationale Unternehmen wie MasterCard, PayPal und Amazon beenden ihre Zusammenarbeit mit Wikileaks – ohne dass eine Anklage gegen die Organisation vorliegt, geschweige denn eine Verurteilung. Gleichzeitig wird die technische Infrastruktur von Wikileaks anonym über das Internet attackiert. Dies sind Angriffe auf ein journalistisches Medium als Reaktion auf seine Veröffentlichungen. Man kann diese Veröffentlichungen mit gutem Grund kritisieren. Aber wir wenden uns gegen jede Form der Zensur durch staatliche oder private Stellen. Wenn Internetunternehmen ihre Marktmacht nutzen, um ein Presseorgan zu behindern, käme das einem Sieg der ökonomischen Mittel über die Demokratie gleich. Diese Angriffe zeigen ein erschreckendes Verständnis von Demokratie, nach dem die Informationsfreiheit nur so lange gilt, wie sie niemandem weh tut.“

Außerdem fordern die Verfasser des Aufrufs:

„Die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verbrieft Publikationsfreiheit ist eine Grundlage der demokratischen Gesellschaften. Sie gilt nicht nur für klassische Medien wie Zeitungen oder Fernsehanstalten. Das Internet ist eine neue Form der Informationsverbreitung. Es muss den gleichen Schutz genießen wie die klassischen Medien. Längst hätte es einen weltweiten Aufschrei gegeben, wenn die USA ein Spionage-Verfahren gegen die New York Times, einen finanziellen Kreuzzug gegen den Spiegel oder einen Angriff auf die Server des Guardian führen würden.“

Und abschließend heißt es in der Veröffentlichung:

„Die Kriminalisierung und Verfolgung von Wikileaks geht über den Einzelfall hinaus. Die Veröffentlichung als vertraulich eingestuft Informationen in solchen Mengen soll verhindert werden. Denn die Menge an Dokumenten liefert der Öffentlichkeit einen weit tieferen Einblick in staatliches Handeln als bisherige Veröffentlichungen in klassischen Medien. Der Journalismus hat nicht nur das Recht, sondern die Aufgabe, den Staat zu kontrollieren und über die Mechanismen des Regierungshandelns aufzuklären. Er stellt Öffentlichkeit her. Ohne Öffentlichkeit gibt es keine Demokratie. Der Staat ist kein Selbstzweck und muss eine Konfrontation mit den eigenen Geheimnissen aushalten.“

(<http://tinyurl.com/6zdzz8v>)

4. Die Einwände der Gegner und Kritiker der „whistleblowing“-Plattform

Wenig überraschen dürfte es, dass WikiLeaks für sein Vorgehen allerdings auch zahlreiche und mitunter recht heftige Kritik einstecken musste.

Niklas Hoyer beispielsweise schreibt hierzu für den Onlineauftritt der „Wirtschaftswoche“:

„Die Freiheit des Einen endet an der Freiheit des Anderen. Auch so ein Sinnspruch. Aber einer mit Substanz. Jedes Mal wenn interne Unterlagen, vertraulich gesprochene Worte oder heimliche Video-Aufnahmen in die Öffentlichkeit gezerrt werden, geschieht Unrecht. Die Rechte desjenigen, der auf die Vertraulichkeit vertraut hatte oder von der Aufnahme nichts wusste, werden verletzt. Trotzdem ist dies immer wieder nötig, weil zum Beispiel nur so ein Missstand aufgedeckt werden kann. Das größere Unrecht, das so publik gemacht wird, muss dann das kleinere Unrecht rechtfertigen: den Verstoß gegen die Vertraulichkeit. Insofern nehmen Demokratien den Einzelnen in die Verantwortung – er muss mit seinen Grundrechten verantwortungsvoll umgehen.“

Hoyer räumt zwar ein, dass es sicherlich Dokumente gebe, deren Veröffentlichung gerechtfertigt sei, kritisiert aber, dass WikiLeaks keine dahingehende Abwägung vornehme:

„Bei einzelnen Dokumenten ist es wichtig und richtig, dass Wikileaks sie veröffentlicht. So war es zum Beispiel im April, als Wikileaks ein Video aus dem Irak verbreitete. Dort war zu sehen, wie amerikanische Soldaten aus einem Hubschrauber Zivilisten erschossen und dies zynisch kommentierten. Auch in den aktuellen Unterlagen stecken einige wichtige Fakten – so sollen US-Diplomaten ranghohe Mitarbeiter bei den Vereinten Nationen ausspioniert haben.“

Ob es solche aufdeckenswerten Fakten in den Dokumenten gibt oder nicht, interessiert Wikileaks aber kaum. Allein die Tatsache, dass es eine undichte Stelle – ein Leak – gibt, reicht schon als Grund zur Veröffentlichung. Aktuell will die Plattform rund 250.000 interne Dokumente des US-Außenministeriums veröffentlichen – bislang ist nur ein Bruchteil davon im Netz zu finden. Ob Leser darin nur Belanglosigkeiten lesen oder über wirkliche Missstände informiert werden, ist egal. Wikileaks nimmt in Kauf, dass mit der Veröffentlichung auch die Rechte einzelner Personen, die zufällig in den Dokumenten auftauchen, verletzt werden. Schon hier zeigt sich, dass Assanges Aussage, Regierungen müssten transparent sein, aber nicht Einzelne, ins Leere läuft.

Die Befürworter der Seite machen es sich zu leicht, wenn sie in Wikileaks einfach die Guten, in Supermächten wie den USA die Bösen sehen. Für Demokratien ist es lebenswichtig, dass Menschen frei ihre Meinung äußern können und die Presse frei ist. Jeder muss Missstände aufdecken können. Im Grundgesetz heißt es dazu: „Eine Zensur findet nicht statt“. Der Einzelne muss deshalb aber nicht damit leben, dass zum Beispiel falsche oder irreführende Informationen über ihn veröffentlicht werden. Er kann sich rechtlich gegen solche Veröffentlichungen wehren. Wenn die technischen Möglichkeiten des Internets genutzt werden, um ohne jegliche Einordnung oder Rechtfertigung massenweise interne Unterlagen zu veröffentlichen, werden solche nachträglichen Kontrollrechte zum stumpfen Schwert. Die Folgen könnten gefährlich sein.“

(<http://tinyurl.com/5vb4be4>)

Die „Grenzen der Freiheit“ betont auch Michael Maurer in seinem Kommentar für die Stuttgarter Zeitung:

„Julian Assange taugt nicht zum Märtyrer im Dienste der Informationsfreiheit, wie es jetzt viele in der weltweiten Netzgemeinde gerne hätten (...). Im Kern geht es darum, ob das Streben der Internetaktivisten nach „freier Verfügbarkeit von staatlichen Informationen als Basis einer demokratischen Gesellschaft“, wie es der deutsche Chaos Computer Club formuliert, so weit gehen kann, dass tatsächlich jede verfügbare Information ohne Rücksicht auf die Folgen öffentlich gemacht wird. Julian Assange und Wikileaks handeln exakt nach dieser Maxime. Sie fordern den freien Zugang aller zu allen Informationen und zielen darauf ab, die staatlichen Machtmonopole dadurch zu schwächen, dass eben jede Kommunikation öffentlich gemacht wird. Das hindert den Wikileaks-Gründer freilich nicht daran, seine eigene Organisati-

on eher autokratisch zu führen. Der größte Widerspruch liegt aber darin, dass diese Maxime auf der Annahme fußt, staatliche Stellen hätten keine Privatsphäre, also gebe es auch nichts zu schützen. Doch selbst wenn der Staat keine Privatsphäre hat, so hat er doch das Recht auf die Vertraulichkeit seiner Kommunikationswege. Die Veröffentlichung geheimer Diplomatentelepost verletzt zudem eklatant die Privatsphäre realer Menschen und bringt diese in Gefahr. All dies kann aus übergeordneten Interessen im Einzelfall hinnehmbar sein. Doch das öffentliche Interesse muss dann schon sehr hoch sein.“

<http://tinyurl.com/68fvouu>)

Noch härter mit Julian Assange ins Gericht geht Michael Stürmer in der „Welt“. Unter der Überschrift „Nichts kann die WikiLeaks-Enthüllungen rechtfertigen“ heißt es:

„Es ist schon im Privatleben höchst unangenehm, wenn persönliche Liebes- oder Vermögensgeheimnisse, die man für gesichert hielt, plötzlich die Runde machen und man nicht weiß, wo die Enthüllungen ihren Ursprung haben und ihre Grenze, was Wahrheit und was Klatsch, böswillige Verdrehung oder Informationskriegführung. In den internationalen Beziehungen ist, was die notorische Internetplattform Wikileaks nunmehr in die Welt sendet, nicht nur unangenehm, sondern brandgefährlich. Früher hätte man derlei als Landesverrat klassifiziert und schnellstens unterbunden, auch in der besten Demokratie. Die Informations-technologie und das World Wide Web machen es möglich, dass das Ende jeder Vertraulichkeit absehbar ist. Hat das irgendetwas mit freier Information, Verteidigung der Demokratie, Sicherung des Friedens oder humanem Fortschritt zu tun? Nur ein unverantwortlicher Wichtigtuer, ein Narr oder ein Terrorist kann solches behaupten. Dass die großmächtigen Vereinigten Staaten, die doch das Imperium der modernen Informationstechnologie in Händen halten, sich derlei Schwächen leisten und leisten können, ist unbegreiflich. Einer der Urheber der Leckagen soll in Haft sein – wie tröstlich. Aber die Folgen seines Tuns haben unterdessen die Welt verändert und die Intimitäten der Großen Politik auf die Bühne gezerrt. Wer Hunderttausende Dokumente, von „Nur für Dienstgebrauch“ bis zu den Geheimstufen „top secret“, „cosmic“ und „for American eyes only“ in die Welt sendet, ist völlig außerstande, die Konsequenzen für Leib und Leben der kleinen und großen Akteure, für die Beziehungen der Staaten und für den künftigen Gang der internationalen Diplomatie und des transatlantischen Bündnisses zu überblicken.“

(<http://tinyurl.com/2a4uyqq>)

Differenzierter – wenn auch immer noch mit einem recht deutlich negativen Unterton – erscheint die Sicht dagegen etwa in der Tageszeitung „Financial Times“. Unter der Artikelüberschrift „WikiLeaks again“ heisst es:

“Full facts about the actions of those who govern them enable citizens to make better decisions about their leaders, and hold them to account. Where evidence of wrong-doing by those in authority has been suppressed, making it freely available is a public service. Many of WikiLeaks’s previous disclosures – such as the killing of unarmed civilians in Iraq – fit into this category.”

Einschränkend wird allerdings sogleich Folgendes nachgeschoben:

“But this does not mean that all information belongs in the public domain. In order for states to conduct their affairs effectively, and ensure the security of their citizens, some secrets must remain.”

(Financial Times vom 30. November 2010, S. 12)

Nur wenige Tage später schreibt Rodric Braithwaite ebenfalls in der FT:

“Government needs to operate in something like the atmosphere of trust that we look for in business and private affairs. We do not need our rulers to worry more about leaks than about getting the policy right. This does not at all mean that the conduct of public business should not be transparent. On the contrary, it should be subjected to the closest critical attention.”

Das Verhalten von WikiLeaks geht Braithwaite aber eindeutig zu weit:

“The current mania for revealing government secrets has swung too far, and has become a prurient obsession.”

(Financial Times vom 4./5. Dezember 2010, S. 9)

Ähnlich äußert sich Ulrich Greiner in der „Zeit“ in seinem Artikel, welcher mit „Zorro auf Abwegen“ überschrieben ist:

„Man muss sich allerdings fragen, ob das Prinzip schrankenloser Publizität dem Gemeinwohl dient oder ihm schadet. Wahr ist, dass man repressiven Regimen, die ihre Gegner drangsaliieren oder gar umbringen, am ehesten durch eine stetige Veröffentlichung ihrer Untaten bekommt. Auch in Demokratien ist Politik allzu oft ein schmutziges Geschäft, und die Aufgabe einer wachsamem Öffentlichkeit, insbesondere ihrer Medien, besteht darin, kriminelle Praktiken ans Licht zu bringen. Das Internet kann dabei helfen, die jüngsten Enthüllungen von WikiLeaks sind jedoch ein anderer Fall. Die Berichte amerikanischer Botschaften an ihre Zentrale enthalten Amüsantes, Peinliches, auch moralisch Fragwürdiges, politisch Brisantes, und wer voyeuristisch veranlagt ist, wird seinen Spaß haben. Aber nichts, was die Menschheit beschäftigen müsste, steht, zumindest in Europa, auf dem Spiel. Auf dem Spiel steht etwas anderes, nämlich eine kulturelle Errungenschaft: die Fähigkeit, zwischen verschiedenen Kommunikationsformen und Sprechweisen zu unterscheiden. Der kultivierte Mensch weiß genau, welche Worte er unter welchen Umständen zu wählen hat. In seinen vier Wänden spricht er anders als im Büro, am Stammtisch anders als in der Konferenz. Mit mangelnder Aufrichtigkeit hat das nichts zu tun, sondern mit jener Interdependenz, die entwickelte Kulturen immer ausgezeichnet hat (...). Von derlei Selbstverständlichkeiten aber scheinen die Leute von WikiLeaks um den Gründer Julian Assange nichts wissen zu wollen. Sie gleichen Kindern, die am Küchentisch Aufgeschnapptes unter die Nachbarn tragen und sich am Unheil, das sie anrichten, erbauen. Wenn Assange ankündigt, demnächst Dokumente von Banken, Energiekonzernen und Pharmafirmen zu veröffentlichen, wenn er damit prahlt, „ein oder zwei“ amerikanische Banken könnten dabei untergehen, dann spielt er sich als Zorro auf, als Rächer der Entrechteten. In Wahrheit beschädigt er das kulturelle Gut der Vertraulichkeit.“

(Die Zeit 49/2010 vom 02. Dezember 2010, S. 1)

Und auch wenn sich die „Frankfurter Rundschau“ an dem oben zitierten Solidaritätsaufruf für WikiLeaks beteiligte, so muss Assange doch auch von dieser Seite durchaus herbe Kritik einstecken:

„Als Wikileaks geheime Dokumente über den Afghanistan- und später den Irak-Krieg veröffentlichte, konnten sich die selbst ernannten Netz-Enthüller des Beifalls mindestens der Gegner der Invasionen sicher sein. Die politische Wirkung der Publikationen blieb zwar hinter den Erwartungen zurück, aber die Internet-Plattform hatte sich als Aufklärungsmedium mit globaler Bedeutung endgültig etabliert. Das gilt, obwohl die schiere Masse der Texte abschreckte und sie sich ja nicht einfach lesen ließen wie Berichte über einen Verkehrsunfall. Brisantes über fatale Kooperationen der Amerikaner ist auch diesmal avisiert. So weit, so gut. Zumindest teilweise aber liegt die Sache beim neuen Coup anders. Über divergierende Einschätzungen des Berliner Regierungspersonals durch die US-Botschaft in Deutschland etwa mag sich das Publikum, mag sich die politische Opposition amüsieren. Die Offenlegung eines Geheimnisses ist aber kein Wert an sich. Das Siegel der Verschwiegenheit bricht Wikileaks offenbar auch bei Korrespondenzen, die aus nachvollziehbarem Grund geheim bleiben sollten. Ein Diplomat muss in vertraulichen Depeschen an seine Regierung undiplomatisch sein können. Und er kann es nur sein, wenn er nicht befürchten muss, zitiert zu werden. Es gibt Dinge, die der Geheimhaltung unterliegen müssen. Da unterscheidet sich die politische Diplomatie nicht von anderen Betrieben. Für Dritte wäre es vielleicht ein großes Vergnügen, wenn die Personalakten eines Unternehmens am Schwarzen Brett hingen. Aber weder das Personal noch seine Chefs könnten darüber lachen.“

(<http://tinyurl.com/4sl98hp>)

Ein hartes und konsequentes Durchgreifen der US-Administration gegenüber WikiLeaks wird etwa im „Economist“ befürwortet:

“Big crimes deserve tough responses. In any country the theft and publication of 250,000 secret government documents would deserve punishment. If the leaks costs lives, let alone the careers and trust that have already perished amid the WikiLeaks disclosures, the case for action is even stronger. Nor should a government fear to act because its adversaries are popular and fight back. That the digital Jacobines of WikiLeaks have a cult following should not save them from condemnation or prosecution.”

(The Economist vom 11. Dezember 2010, S. 15)

Ähnlich streng geht „Zeit“-Herausgeber Josef Joffe mit Julian Assange, seinen Motiven und dem gesamten „Projekt WikiLeaks“ ins Gericht:

„Für seine Bewunderer ist Julian Assange der Robin Hood des Internets. Er nimmt von den Mächtigen und gibt dem Volk. Jetzt liebt die Digi-Welt ihn noch mehr, weil die Mächtigen zurückgeschlagen und *WikiLeaks* die Konten gesperrt haben. Nur: So einfach – hier die Freiheit, dort das „System“ – ist die Sache nicht. Das beginnt schon damit, dass Assange nicht dem Guten und Wahren dient, sondern eigenen Interessen. Das Ziel ist nicht Transparenz, sondern das Gegenteil, wie er 2006 in zwei opaken Essays schrieb: *State and Terrorist Conspiracy* und *Conspiracy as Governance*. Ein Schlüsselsatz lautet: »Eine autoritäre Verschwörung,« – er meint die USA – „die nicht mehr effizient denken kann, kann sich auch nicht selber schützen“. Die Massen-Veröffentlichung soll den Staat dazu zwingen, die Informationsstränge zu kappen – sich „nach innen abzuriegeln und sich so zu balkanisieren“, wie Assange im *Time Magazine* verriet. Ein System, dessen Teile sich nicht verständigen können, wird langsamer und dümmer; es schrumpft und wird so „weniger effizient“ – zum Dinosaurier mit Vogelgehirn. Die Macht des Staates zu beschneiden ist ein klassisches liberales Anliegen, das die meisten von uns schätzen. Dazu gehört vor allem Transparenz, aber just die wird das erste Opfer sein. Bevor der Staat verdummt, wird er die Schotten dichtmachen. Wie soll das der Wahrheitsfindung dienen? Doch Transparenz will Assange gar nicht. Zitat: „Eine transparentere Gesellschaft ist nicht unser Ziel; das ist die gerechtere Gesellschaft.“ Aha. Ist das nicht das Ziel aller Menschheitsbeglucker, die – wenn sie die Macht dazu hatten – den Menschen gern ins Prokrustesbett steckten? Der liberale Staat kennt kein Gerechtigkeitsmonopol. Gerechtigkeit ist ein vielstimmiger Chor, der seit Cromagnon-Zeiten singt, und zwar nach Regeln. „Ich nehme mir das Recht“, funktioniert als Redewendung, aber nicht als Unterpfand der Freiheit, geschweige denn des Rechts. Denn mein Recht ist dein Unrecht, und deshalb haben wir Richter und Parlamente – die Gewaltenteilung insgesamt. Das Faustrecht, wie es sich Assange nimmt, verbietet jede Gemeinschaft. Aber „keine Macht für niemand“ ist doch die Freiheit, würde die Fan-Gemeine hier rufen. Das stimmt gleich doppelt nicht: Erstens will Assange die Macht – für sich, als Ein-Mann-Agentur des *regime change*. Zweitens ist Anarchie, also Gesetzlosigkeit, die absolute Unfreiheit. Wie kann ich frei sein, wenn in meinem Computer der Schnüffler lauert, sei’s ein staatlicher oder selbst ernannter? Weshalb schützt wohl jeder liberale Staat das Briefgeheimnis und die Vertraulichkeit der Wohnung?“

(<http://tinyurl.com/4s73yar>)

5. Ausblick

Die weitere Entwicklung der Auseinandersetzung zwischen WikiLeaks und den USA ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht einzuschätzen. Die bisherige Erfahrung lässt allerdings darauf schließen, dass WikiLeaks bei der zu erwartenden Veröffentlichung von „Leaks“ aus dem US-Bankensektor tatsächlich wohl kaum Rücksicht auf die Finanzmärkte und die Sorgen der US-Administration

nehmen wird. Es bleibt wohl nur zu hoffen, dass WikiLeaks bzw. gegenwärtig in der Entstehung befindliche Alternativplattformen wie „openleaks“ sich der Tatsache bewusst werden, dass Macht – und nichts anderes ist die Verfügungsgewalt über geheime Informationen – auch immer Verantwortung mit sich bringt. Wer Regierungen mangelndes Verantwortungs-bewusstsein und Machtmissbrauch vorwirft, sollte wenigstens die Größe haben, sich selbst ebenfalls an diesem Maßstab messen zu lassen. Dass ein – noch – weiter verstärkter Geheimnisschutz aus Furcht vor weiteren „Leaks“ in Ländern wie den USA die Welt sicherlich nicht gerechter und besser, sondern vermutlich lediglich noch ungerechter, ganz sicher jedenfalls noch unübersichtlicher machen wird, dürfte wohl in jedem Fall feststehen. Man muss offenbar abwarten, ob sich Julian Assange eines Tages dieses Pyrrhussieg bewusst werden wird.



Sigrid Richter

Arbeitslosigkeit, Sozialversicherungskrise, Staatsverschuldung – Ein Gesamtkonzept

Dauerhafte Massenarbeitslosigkeit, missglückte Gesundheitsreform, marode Renten- und Pflegeversicherungen, maßlose Staatsverschuldung, erdrückende Steuerlast und ein undurchsichtiges Steuersystem. Unsere Gesellschaft läuft in eine ungewisse Zukunft, denn es fehlen solide und langfristig greifende Lösungen.

Dieses Buch nimmt sich der Probleme an, analysiert sie, überprüft die aktuellen Maßnahmen und Vorschläge, deckt Mängel und Lücken schonungslos auf und entwirft schließlich ein Konzept, das alle Probleme erfasst und miteinander verzahnte Lösungen anbietet.

2011, 180 S., kart., 7 farb. Abb., 28,- €, ISBN 978-3-8305-1917-1



Eckart Klein, Christoph Menke (Hrsg.)

Der Mensch als Person und Rechtsperson

Grundlage der Freiheit

Dass jeder Mensch sowohl Person als auch Rechtsperson ist, erscheint uns heute ebenso selbstverständlich wie die Annahme, dass die Fähigkeit des Menschen zum Wollen oder Nichtwollen Grundlage seiner Freiheit ist. Tatsächlich musste aber die „Person“ im Menschen erst „entdeckt“ werden. Der Begriff der Rechtsperson (person before the law) hat später an den Personenbegriff anknüpfen können.

Die Beiträge dieses Bandes gehen der Entwicklung des Personen- und Rechtspersonenbegriffs nach und erläutern deren philosophisch und rechtlich anspruchsvolle Voraussetzungen und Konsequenzen. Es wird deutlich, dass die Ende des 18. Jahrhunderts entstandene Gleichung: Person = Rechtsperson vom neuen Prinzip der Gleichheit aller Menschen ausgeht. Sie markiert den Übergang von der Unterscheidbarkeit zur Nichtunterscheidbarkeit und mithin zur Idee der Menschenrechte.

2011, 247 S., kart., 34,- €, ISBN 978-3-8305-1849-5

Kombipaket Print & E-Book 49,- €, ISBN 978-3-8305-2658-2

Paul Tiedemann

Menschenwürde als Rechtsbegriff

Eine philosophische Klärung – 2. Auflage

In diesem Buch geht es um eine rationale Rekonstruktion des Begriffs der Menschenwürde, die unabhängig von metaphysischen und kulturellen Vorverständnissen globale Verständigung erstrebt.

2010, 692 S., kart., 79,- €, ISBN 978-3-8305-1865-5



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

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

E-Mail: bwv@bwv-verlag.de

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

Wo dürfen wir demonstrieren?

Das Bundesverfassungsgericht hat das Demonstrationsrecht gestärkt

Heiner Adamski



Heiner Adamski

Dürfen die Betreiber eines Flughafens für den Flughafen ein Verbot von Demonstrationen und Meinungskundgaben erteilen? Ist ein solches Verbot verfassungswidrig, weil es eine Verletzung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit (Demonstrationsrecht) und des Grundrechts auf Meinungsfreiheit ist? Hat dabei Bedeutung, ob das Flughafenunternehmen ganz oder mehrheitlich dem Staat gehört (z.B. als privatisiertes früheres Staatsunternehmen einem Bundesland und einer Stadt) oder ob es ein reines Privatunternehmen ist? Grundrechte begrenzen ja die Staatsgewalt gegenüber dem Bürger und sind Abwehrrechte gegen den Staat. Gegen ein von einem Unternehmen in Staatseigentum erteiltes Verbot von Demonstrationen und Meinungskundgaben könnte eingewendet werden, dass der Bürger dieses letztlich vom Staat ausgesprochene Verbot aufgrund seiner Grundrechte auf Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit nicht hinnehmen muss. Das Unternehmen könnte sich – obwohl es ganz oder mehrheitlich dem Staat gehört – auf seinen Status als Privatunternehmen und das Hausrecht des Eigentümers berufen. Als Eigentümer muss es wie andere Eigentümer auch keine Demonstrationen auf seinem Gelände dulden. Freilich stellt sich dann die Frage: Darf der Staat durch „Flucht“ in den Status Privatunternehmen Grundrechte „aushebeln“? Einen Streit um diese Frage musste das Bundesverfassungsgericht entscheiden:

Sechs Mitglieder einer „Initiative gegen Abschiebungen“ hatten in der Abflughalle des Frankfurter Flughafens Flugblätter verteilt und in zivilisierter Weise wegen der Abschiebeproblematik Kontakte zu einer Flugzeugbesatzung gesucht. Der Flughafenbetreiber Fraport AG (die mehrheitlich dem Land Hessen und der Stadt Frankfurt gehört) erteilte daraufhin ein Flughafenverbot. In einem erläuternden Schreiben wurde unter Bezugnahme auf die Flughafenbenutzungsordnung darauf hingewiesen, dass Sammlungen, Werbungen sowie das Verteilen von Flugblättern ihrer Einwilligung bedürfen und dass sie „mit uns nicht abgestimmte Demonstrationen im Terminal aus Gründen des reibungslosen Betriebsablaufes und der Sicherheit grundsätzlich nicht (dulde).“ Eine daraufhin von einer Menschenrechtsaktivistin (einer 46jährigen Tontechnikerin) vor Zi-

vilgerichten gegen die Fraport AG erhobene Klage auf Feststellung, dass das erteilte Demonstrations- und Meinungskundgabeverbot für das Gelände des Flughafens rechtswidrig sei, blieb in allen Instanzen erfolglos. Ein Amtsgericht, ein Landgericht und der Bundesgerichtshof hielten das Demonstrations- und Meinungskundgabeverbot für rechtmäßig. Die vor diesen Gerichten erfolglose Klägerin hat dann Verfassungsbeschwerde erhoben. Das Bundesverfassungsgericht hat ihr Recht gegeben; es ist den Zivilgerichten nicht gefolgt.

Hingewiesen sei auf ausführliche Erklärungen der Beschwerdeführerin zur Motivation ihres Engagements vor dem Landgericht Frankfurt am Main und dem Bundesgerichtshof in Karlsruhe. Beide Texte sind im Internet abrufbar (siehe Anm. 1 und 2).

I. Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit in der Demokratie

In demokratischen Staaten geht die Staatsgewalt vom Volk aus und wird von ihm je nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben und der Gestaltung des politischen Systems etwa als repräsentative oder direkte Demokratie auf unterschiedliche Weise ausgeübt. Die wichtigsten „Instrumente“ sind Wahlen und Abstimmungen. Hier können die Bürger ihren politischen Willen zum Ausdruck bringen und in mehr oder weniger großem Umfang auf politische Entwicklungen Einfluss nehmen. Demokratie verlangt aber mehr: politische Willensbildung ist nur möglich, wenn die Bürger politisch gebildet werden bzw. sich „für Politik interessieren“ – ohne politische Bildung kann ein politischer Wille ja nicht wirklich entstehen. Dies wiederum setzt neben den schulischen und universitären Bildungsangeboten einige Grundrechte voraus: vor allem Freiheitsrechte. Ohne diese Grundrechte – ohne diese Machtbegrenzung des Staates durch Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat – kann ein demokratischer Staat nicht existieren. Ohne diese Rechte wäre politische Bildung und politische Willensbildung kaum möglich. Wichtig ist aber auch die sog. Drittwirkung der Grundrechte. In der Form der unmittelbaren Drittwirkung geht es um die Geltung der Grundrechte zwischen Privatpersonen (hier ist besonders auf die Garantie der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit in Art. 9 GG hinzuweisen). Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht eine mittelbare Drittwirkung der Grundrechte im Privatrecht zugelassen. Dies bedeutet praktisch, dass bei unbestimmten Rechtsbegriffen (etwa bei Generalklauseln) die Grundrechte über die Generalklauseln in das einfache Recht einwirken. So sind auch objektive Wertentscheidungen der Verfassung als Bestandteil der Grundrechte Maßstäbe für die Beurteilung privatrechtlicher Rechtsbeziehungen und die Entscheidungen von Zivilgerichten. Diese Wertentscheidungen haben Einfluss auf die Entwicklung des Zivilrechts und der Rechtsfortbildung durch Rechtsprechung. Eine ungenügende Beachtung kann das Rechtsmittel der Revision (also der rechtlichen Prüfung) von Entscheidungen eröffnen und in extremen Fällen sogar im Zivilrecht die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde begründen. Auf diese unmittelbaren und mittelbaren Wirkungen weist das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung hin.

Für die politische Willensbildung haben die Grundrechte Meinungs- und Informationsfreiheit und Pressefreiheit besondere Bedeutung. Sie werden durch Art. 5 GG garantiert und im Übrigen durch die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen und die Europäische Menschenrechtskonvention geschützt. Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG hat „Jeder ... das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.“ Dabei geht es nicht nur um Fakten und Informationen, sondern auch um Wertungen und Überzeugungen. Für die Pressefreiheit und die Freiheit anderer Medien wie insbesondere Rundfunk, Fernsehen und Film ist die Meinungsfreiheit die Grundlage. Zur Pressefreiheit bestimmt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG: „Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.“ Die Meinungs- und Pressefreiheit findet freilich nach Art. 5 Abs. 2 GG „ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.“

Nun ist die Pressefreiheit aber – wie der Publizist Paul Sethe vor einem halben Jahrhundert in einem berühmt gewordenen Leserbrief an den Spiegel schrieb – „die Freiheit von 200 reichen Leuten, ihre Meinung zu verbreiten“. Dort hieß es auch: „Da die Herstellung von Zeitungen und Zeitschriften immer größeres Kapital erfordert, wird der Kreis der Personen, die Presseorgane herausgeben, immer kleiner. Damit wird unsere Abhängigkeit immer größer und immer gefährlicher.“ Angesichts dieser Konzentrationen in der Welt der Medien und der damit verbundenen Meinungsmacht ist für die politische Willensbildung in einem demokratischen Staat ein weiteres Grundrecht wichtig: das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (das Demonstrationsrecht). Dieses Recht ist durch Art. 8 GG garantiert und ebenfalls durch die Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen und die Europäische Menschenrechtskonvention geschützt. Art. 8 Abs. 1 GG bestimmt kurz und bündig: „Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.“ In Abs. 2 wird ergänzt: „Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.“ Danach haben also alle Deutschen (nicht jeder) das grundsätzliche Recht, sich „ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln“. Für Versammlungen und Demonstrationen unter freiem Himmel gilt nach dem Versammlungsgesetz eine Anmeldepflicht. Die Demonstrationsteilnehmer dürfen sich nicht uniformieren oder verummummen. Gegen das Verbot einer Demonstration – das nur in engen Grenzen möglich ist – können Rechtsmittel eingelegt werden. Dieses Versammlungs- oder Demonstrationsrecht kann als ein Grundrecht des „normalen Bürgers“ zur Verstärkung der öffentlichen Bekundung seiner persönlichen Meinung verstanden werden; in gewisser Weise ist es im Vergleich zur Medienmacht ein kompensatorisches Recht – und seine Nutzung kann wirkungsvoll sein. Demonstrationen sind ja Ventile und Mittel zur Einflussnahme für Bürger, die mit bestimmten Entwicklungen in der Gesellschaft und der Politik oder sogar dem politischen System insgesamt unzufrieden sind und Veränderungen fordern. Die politische Relevanz von Demonstrationen hat sich in jüngster Zeit eindrucksvoll bei den Demonstrationen gegen das Ver-

kehrs- und Städtebauprojekt zur Neuordnung des Eisenbahnknotens Stuttgart (Stuttgart 21) gezeigt. Im totalitären Regime der DDR haben die Demonstrationen mit dem Ruf „Wir sind das Volk!“ im Verbund mit anderen politischen Entwicklungen sogar zum Zusammenbruch eines Staates geführt. Es geht aber nicht nur um derartige Großveranstaltungen; auch die öffentliche Meinungsbekundung und Demonstration eines einzelnen oder kleiner Gruppen hat Bedeutung – und eine Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidungen des Amts- und Landgerichts sowie des Bundesgerichtshofs zum Verbot der Meinungskundgaben und Demonstrationen kann sogar zu einer Stärkung des Demonstrationsrechts durch das Bundesverfassungsgericht führen und damit grundsätzliche Bedeutung für die Demokratie bekommen.

II. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (3)

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat mit 7:1 Stimmen entschieden, dass die angegriffenen zivilgerichtlichen Entscheidungen die Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzen. Das Gericht hat diese Entscheidungen aufgehoben und die Sache zur erneuten Entscheidung an das Amtsgericht Frankfurt am Main zurückverwiesen.

In den Leitsätzen heißt es:

1. Von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform unterliegen ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtsbindung.
2. Die besondere Störanfälligkeit eines Flughafens rechtfertigt nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit weitergehende Einschränkungen der Versammlungsfreiheit, als sie im öffentlichen Straßenraum zulässig sind.

Einige wesentliche Entscheidungsgründe stellt das Bundesverfassungsgericht (4) so dar:

„Die Fraport AG ist gegenüber der Beschwerdeführerin unmittelbar an die Grundrechte gebunden. Die Nutzung zivilrechtlicher Formen enthebt die staatliche Gewalt nicht von ihrer Bindung an die Grundrechte gemäß Art. 1 Abs. 3 GG. Von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen unterliegen ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtsbindung.“

Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Sie gelten nicht nur für bestimmte Bereiche, Funktionen oder Handlungsformen staatlicher Aufgabenwahrnehmung, sondern binden die staatliche Gewalt umfassend und insgesamt. Dabei liegt Art. 1 Abs. 3 GG eine elementare Unterscheidung zugrunde: Während der Bürger prinzipiell frei ist, ist der Staat prinzipiell gebun-

den. Dementsprechend ist der Bürger seinerseits durch die Grundrechte nicht unmittelbar gebunden, sondern findet durch sie gegenüber dem Staat Anerkennung als freie Person, die in der Entfaltung ihrer Individualität selbst verantwortlich ist. Seine Inpflichtnahme durch die Rechtsordnung ist von vornherein relativ und prinzipiell begrenzt; der Staat schafft hierbei auch einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Grundrechtsträgern und bringt damit zwischen diesen die Grundrechte mittelbar zur Geltung. Demgegenüber handelt der Staat in treuhänderischer Aufgabenwahrnehmung für die Bürger und ist ihnen rechenschaftspflichtig. Seine Aktivitäten verstehen sich nicht als Ausdruck freier subjektiver Überzeugungen in Verwirklichung persönlicher Individualität, sondern bleiben in distanzierterem Respekt vor den verschiedenen Überzeugungen der Staatsbürger und werden dementsprechend von der Verfassung umfassend und unmittelbar an die Grundrechte gebunden. Dies gilt auch, wenn er für seine Aufgabenwahrnehmung auf das Zivilrecht zurückgreift.

Die unmittelbare Grundrechtsbindung trifft nicht nur öffentliche Unternehmen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sondern auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wenn diese von der öffentlichen Hand beherrscht werden ...

Die angegriffenen Entscheidungen verletzen die Beschwerdeführerin in ihrer Versammlungsfreiheit ... Die Versammlungsfreiheit gewährleistet den Grundrechtsträgern unter anderem das Recht, über den Ort der Veranstaltung frei zu bestimmen. Sie verschafft ihnen damit allerdings kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten. Insbesondere können Versammlungen nicht ohne weiteres auf frei gewählten Privatgrundstücken durchgeführt werden. Allerdings ist die Versammlungsfreiheit auch nicht auf den öffentlichen Straßenraum begrenzt. Vielmehr verbürgt sie die Durchführung von Versammlungen auch an anderen Orten, wo ein öffentliches Unternehmen einen allgemeinen öffentlichen Verkehr eröffnet hat. Wenn heute die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen zunehmend durch weitere Foren wie Einkaufszentren oder sonstige Begegnungsstätten ergänzt wird, kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden, soweit eine unmittelbare Grundrechtsbindung besteht oder Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch genommen werden können. Dies gilt unabhängig davon, ob die Flächen sich in eigenen Anlagen befinden oder in Verbindung mit Infrastruktureinrichtungen stehen, überdacht oder im Freien angesiedelt sind.

Orte allgemeinen kommunikativen Verkehrs, die neben dem öffentlichen Straßenraum für die Durchführung von Versammlungen in Anspruch genommen werden können, sind zunächst nur solche, die der Öffentlichkeit allgemein geöffnet und zugänglich sind. Ausgeschlossen sind demgegenüber zum einen Orte, zu denen der Zugang individuell kontrolliert und nur für einzelne, begrenzte Zwecke gestattet wird. Zum anderen beantwortet sich die Frage, ob ein solcher außerhalb öffentlicher Straßen, Wege und Plätze liegender Ort als ein öffentlicher Kommunikationsraum zu beurteilen ist, nach dem Leitbild des öffentlichen Forums. Dieses ist dadurch charakterisiert, dass auf ihm eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht. Die von der Beschwerdeführerin beabsichtigten Zusammenkünfte fallen in den Schutz-

bereich der Versammlungsfreiheit, da sie auch Bereiche des Frankfurter Flughafens betreffen, die als Orte allgemeinen kommunikativen Verkehrs ausgestaltet sind.

Die angegriffenen Entscheidungen greifen in die Versammlungsfreiheit ein. Grundsätzlich finden als Rechtsgrundlagen für Eingriffe durch die Versammlungsbehörden und die Vollzugspolizei auch im Frankfurter Flughafen die Vorschriften des Versammlungsgesetzes Anwendung.

Das vorliegende Verbot untersagt der Beschwerdeführerin jedoch ohne konkrete Gefahrenprognose auf unbegrenzte Zeit die Durchführung jeglicher Versammlungen in allen Bereichen des Flughafens, sofern diese nicht vorher nach Maßgabe einer grundsätzlich freien Entscheidung von der Fraport AG erlaubt werden. Dies ist mit der Versammlungsfreiheit nicht vereinbar.

Die angegriffenen Entscheidungen verletzen die Beschwerdeführerin auch in ihrer Meinungsfreiheit. Auch die Meinungsäußerungsfreiheit ist dem Bürger allerdings nur dort gewährleistet, wo er tatsächlich Zugang findet. Anders als im Fall des Art. 8 Abs. 1 GG ist dabei die Meinungskundgabe aber schon ihrem Schutzbereich nach weiter und nicht auf öffentliche, der Kommunikation dienende Foren begrenzt. Denn im Gegensatz zur kollektiv ausgeübten Versammlungsfreiheit impliziert die Ausübung der Meinungsfreiheit als Recht des Einzelnen in der Regel keinen besonderen Raumbedarf und eröffnet auch nicht einen eigenen Verkehr, der typischerweise mit Belästigungen verbunden ist. Als Individualrecht steht sie dem Bürger vom Grundsatz her überall dort zu, wo er sich jeweils befindet.

Das von den Zivilgerichten bestätigte Verbot, das der Beschwerdeführerin untersagt, ohne die vorab einzuholende Erlaubnis der Fraport AG im Flughafen Flugblätter zu verteilen, ist unverhältnismäßig. Als legitimer Zweck zur Einschränkung der Meinungsfreiheit kann nicht der Wunsch herangezogen werden, eine „Wohlfühlatmosphäre“ in einer reinen Welt des Konsums zu schaffen, die von politischen Diskussionen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen frei bleibt. Ausgeschlossen sind gleichfalls Verbote, die dem Zweck dienen, bestimmte Meinungsäußerungen allein deshalb zu unterbinden, weil sie von der Flughafenbetreiberin nicht geteilt, inhaltlich missbilligt oder wegen kritischer Aussagen gegenüber dem betreffenden Unternehmen als geschäftsschädigend beurteilt werden. Demgegenüber kann die Nutzung der Flughafenflächen für die Verbreitung von Meinungen nicht anders als im öffentlichen Straßenraum auch nach Maßgabe funktionaler Gesichtspunkte zu Zwecken des Rechtsgüterschutzes begrenzt und geordnet werden. Dabei müssen die Einschränkungen allerdings dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen. Dies schließt es jedenfalls aus, das Verteilen von Flugblättern im Flughafen allgemein und damit auch für die als öffentliche Foren ausgestalteten Bereiche zu verbieten oder generell von einer Erlaubnis abhängig zu machen.

Demgegenüber sind Beschränkungen, die sich auf bestimmte Orte, Arten oder Zeitpunkte der Meinungskundgabe im Flughafen beziehen, zur Verhinderung von Störungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Diesen Anforderungen genügen die angegriffenen Entscheidungen jedoch nicht.“

III. Kommentar

In Zeiten tatsächlicher oder vermeintlicher Gefährdungen der Sicherheit werden sensible Orte wie städtische Zentren, wichtige Institutionen des Staates und der Wirtschaft und vor allem Bahnhöfe und Flughäfen besonders überwacht. Auf Flughäfen sind personenbezogene Sicherheitschecks selbstverständlich. Ordnungs- und Sicherheitskräfte achten auf ungewöhnliche Abläufe und auffällige Personen. Für die Verantwortlichen in den Leitungsgremien wie an der Basis scheint klar zu sein: Demonstrationen und Meinungsbekundungen kann es im Terminal-Bereich eines Flughafens grundsätzlich nicht geben. Es wird dann – wie in Frankfurt – auch gegen eine kleine Gruppe von sechs Menschenrechtsaktivisten vorgegangen.

Zugleich gehört dies zur Wirklichkeit: Flughäfen werden zu „Märkten“ oder „Einkaufsmeilen“ ausgebaut. Größere Flughäfen werden zu gesellschaftlich relevanten öffentlichen Räumen. Der Vorstandschef der Fraport AG sprach in einem Interview sogar von Flughäfen als „Einkaufszentren mit Landebahn“. Auf jedem Flughafen einer größeren deutschen Stadt werden die Reisenden mit hundert- oder gar tausendfacher optischer und akustischer Werbung geradezu bombardiert. Das alles gilt als normale Entwicklung ohne störenden Einfluss auf den eigentlichen Zweck eines Flughafens: die Abwicklung des Flugverkehrs. Eine Mini-Demonstration und eine politische Meinungsbekundung von sechs Personen einer „Initiative gegen Abschiebungen“ soll aber als Störung der Abwicklung des Flugverkehrs definiert werden? Für eine Flugblätter verteilende Menschenrechtsaktivistin sollen die Grundrechte Meinungsfreiheit und Demonstrationsfreiheit im Flughafenbereich nicht gelten? Der Flughafen soll eine „grundrechtsfreie Zone“ sein? Das kann doch nicht sein! Bei einer Öffnung von Flughafenbereichen ähnlich den Fußgängerzonen in manchen Städten muss doch auch in diesen Bereichen von Flughäfen das Demonstrationsrecht und das Recht auf Meinungsfreiheit wie in normalen städtischen Fußgängerzonen ausgeübt werden können.

Mehrere Tausend Abschiebungen jährlich – die vielfach im Verborgenen stattfinden und vereinzelt auch zu Todesfällen führten – rechtfertigen Informationen vor Ort. Ein Informationsbedürfnis der Passagiere kann jedenfalls zumindest teilweise unterstellt werden. Und wenn es – wie die vom Bundesverfassungsgericht geladene Generalsekretärin der Menschenrechtsorganisation Amnesty International sagte – am Frankfurter Flughafen „Internierungslager“ gibt, dann rechtfertigt auch das Informationen. Der Staat muss diese Informationen durch Sicherung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit ermöglichen. Selbstverständlich kann er bei Abwägung mit anderen Werten wie Flughafensicherheit Einschränkungen machen. Aber in einem konkreten Fall wie diesem kann doch nur der Beschwerdeführerin Recht gegeben werden.

Das Bundesverfassungsgericht kann nur unterstützt werden, wenn es sagt, dass das Verbot des Verteilens von Flugblättern nicht auf den Wunsch gestützt werden könne, eine „Wohlfühlatmosphäre“ in einer reinen Welt des Konsums zu schaffen, die von politischen Diskussionen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen frei bleibt. „Ein vom Elend der Welt unbeschwertes Gemüt des

Bürgers ist“ – so das Gericht – „kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf.“ Flughäfen sind der ideale Ort für demonstrative Verweise auf dieses Elend. Sie sind ja der Punkt, von dem aus viele in die weite Welt starten. Gerade hier können Passagiere aller Art – die global agierenden Manager und Spekulanten und die Reisenden zu Traumzielen – darauf hingewiesen werden, dass vielleicht gerade jetzt von diesem Flughafen aus Menschen abgeschoben werden und dass sie mit ungewisser Zukunft in einem Folterstaat landen könnten. Wenn das kein legitimes Ziel von Protestkundgebungen auf Flughäfen ist – was soll dann noch legitim sein?

Unklar ist nach diesem Urteil, ob auch auf Flughäfen rein privater Unternehmen – also Unternehmen ohne Staatsbeteiligung – die fraglichen Grundrechte in gleicher Weise beachtet werden müssen. Die Beschäftigung mit dieser Frage kann zu interessanten Rechenspielen führen. Bei 51 Prozent Staatsbeteiligung gelten die Grundrechte. Bei 50 Prozent gelten sie vielleicht. Und bei 49 bis null Prozent gelten sie nicht? Spätestens an dieser Stelle wird die Diskussion grotesk – und es wird klar, dass die Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit überall dort gelten müssen, wo öffentlicher Raum geschaffen wird.

Anmerkungen

- 1 <http://aktivgegenabschiebung.drittwelthaus.de/050429aga.html>
- 2 <http://aktivgegenabschiebung.drittwelthaus.de/060120aga.html>
- 3 BVerfG, 1 BvR 699/06 vom 22.2.2011
- 4 BVerfG, Pressemitteilung Nr. 18/2011 vom 22. 2. 2011

Die Moralstufenanalyse als Instrument – am Beispiel *Rechtsextremismus*

Christian Fischer



Christian Fischer

Das Problem

Den Anstoß für die Entwicklung der vorliegenden Unterrichtsidee gab mein Politikunterricht in einer 10. Klasse zum Thema Rechtsextremismus: Im Unterricht wurden zentrale Merkmale einer rechtsextremen Weltanschauung (Rassismus, Antipluralismus, Konzept der Volksgemeinschaft, Autoritarismus) anhand von Programmauszügen der NPD und Informationsmaterial Freier Kameradschaften erarbeitet. Anschließend versuchten die Schüler mit Hilfe verschiedener theoretischer Ansätze (Theorie der autoritären Persönlichkeit, Begriff der relativen Deprivation, Anomie als Folge sozialen Wandels) das Phänomen rechtsextremer Einstellungen zu erklären, indem sie die Ansätze bei der Analyse eines Fallbeispiels konkret anwendeten.

Eine Schülerin äußerte im Verlauf der Unterrichtsreihe wiederholt, dass es ihr nicht möglich sei nachzuvollziehen, dass jemand tatsächlich an rechtsextremes Gedankengut glauben und hierin seine Orientierung finden könne. Ihr war zwar bewusst, dass es dieses gesellschaftliche Problem gibt, aber ein Hineindenken in diese Weltsicht war ihr unmöglich. Auch äußerte sie Unmut, wenn ich im Unterrichtsgespräch versuchte, gesellschaftliche Sachverhalte aus Sicht der Rechtsextremen zu erklären und entsprechend argumentierte. Meiner Einschätzung nach wäre die Schülerin kognitiv sehr wohl zu einer Perspektivübernahme – mit aller gebotenen Distanz und Kritik – fähig gewesen, was ihr ein tiefgehendes Verständnis des Problems ermöglicht hätte. Ihre tief empfundene moralische Ablehnung schien dieser Perspektivübernahme aber im Wege zu stehen. Offensichtlich hat ihr ihre moralische Entrüstung ein Hineindenken von vornherein als unannehmbar oder sogar als illegitim erscheinen lassen. Auch unter den anderen Schülern des Kurses bestand meiner Beobachtung zufolge ein Konsens, dass rechtsextremes Gedankengut im Unterricht mit ablehnender Distanz zu betrachten sei.

Wissenschaftliche Beiträge berichten ähnliche Beobachtungen. So kam Sebastian Fischer (2009: 10) in seiner Untersuchung „Was Schüler über Rechtsextremismus denken“ zu der Interpretation, dass ein Teil der befragten Schüler Rechtsextremismus als eine unlogische beziehungsweise anachronistische politi-

sche Orientierung empfindet. Dem Erziehungswissenschaftler Mathias Proske (2009: 809) zufolge teilen Schüler die normative Erwartung, dass Nationalsozialismus/Rassismus im Unterricht moralisch negativ zu bewerten seien und die Unterrichtskommunikation entsprechend zu verlaufen hat.

Aus Sicht der politischen Bildung lautet nun die Frage, ob wir nicht einfach damit zufrieden sein können, wenn Schüler rechtsextremem Gedankengut die Nachvollziehbarkeit absprechen und wissen, dass dieses moralisch zu verurteilen ist. Meine Antwort darauf lautet *nein*, solange diese moralische Ablehnung nur affektiv moralisch begründet bleibt, denn das Beispiel aus meinem Unterricht zeigt, dass Moral dabei als Verstehenshemmer fungieren kann. Die empfundene sowie postulierte moralische Ablehnung verhindert eine analytisch-reflexive Erschließung der rechtsextremen Denk- und Handlungsmuster. Die Kritik kann dementsprechend kein systematisches Niveau erreichen. Die Ebene des emotional-affektiven Bewertens und Meinens ist zwar Bestandteil jedes Beurteilungsvorgangs, muss aber im Sinne einer Rationalisierung reflektiert und damit qualitativ überschritten werden (vgl. Reinhardt 2005: 147-148). Diese Rationalisierung setzt jedoch die kritische Erschließung derjenigen Denk- und Handlungslogiken voraus, die dem Rechtsextremismus immanent sind.

Diese didaktische Intention leitet den vorliegenden Unterrichtsentwurf. Der Begriff „Moralstufenanalyse“ bezeichnet ein Instrument, das der Erschließung, Analyse und reflexiven Beurteilung von Denk-, Handlungs- und Begründungsmustern in Politik und Gesellschaft dient. Den Untersuchungsgegenstand bildet im Anwendungsfall die Volksgemeinschaft als soziales Ordnungskonzept des Rechtsextremismus. An diesem konkreten Beispiel wird untersucht, auf welcher Orientierung die rechtsextreme Weltansicht inhaltlich und moralisch-strukturell aufbaut. Das Moralstufenmodell des Entwicklungspsychologen Lawrence Kohlberg nimmt in der didaktischen Begründung wie auch in der methodischen Durchführung eine zentrale Stellung ein.

Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, dass sich der vorliegende Unterrichtsentwurf *nicht* dazu eignet, in das Thema Rechtsextremismus einzuführen. Seine Umsetzung setzt vielmehr voraus, dass die Schüler bereits Kenntnisse über eine rechtsextreme Weltansicht besitzen. Das didaktische Potential des entwickelten Unterrichtskonzepts liegt in der *weiterführenden* Erschließung und Reflexion des Phänomens Rechtsextremismus auf der Ebene moralischer Begründungsmuster. Insofern akzentuiert die Moralstufenanalyse einen besonderen Aspekt des Unterrichtsgegenstandes. Ihr Einsatz ist für den Abschluss der Unterrichtseinheit Rechtsextremismus vorgesehen.

1. Kohlbergs Moralstufenmodell als Analyseraster für das rechtsextreme Ordnungskonzept der Volksgemeinschaft

Das Leitbild der Volksgemeinschaft geht von einer ethnisch homogenen Bevölkerung aus, die sich als kollektive Solidar- und Schicksalsgemeinschaft versteht (vgl. Wölk 2008: 40). Dies bedeutet die Ausgrenzung vermeintlich nicht deutscher Menschen aus dem Sozialverband. Allein innerhalb des strikt definierten

Sozialverbandes nehmen Solidarität und soziale Gerechtigkeit eine zentrale Stellung ein. Rechtsextreme sehen dieses Konzept als richtig und moralisch an. Welche moralische Logik steht aber hinter diesem Ordnungsdenken? Das Moralstufenmodell von Lawrence Kohlberg bietet sich hierfür als hilfreiches Analyseraster an.

Kohlbergs Modell der Moralentwicklung unterscheidet drei moralische Niveaus mit insgesamt sechs Moralstufen. Den einzelnen Niveaus ist jeweils eine spezifische soziale Perspektive immanent. Sie bezieht sich auf die Sichtweise, die eine Person bei der Auseinandersetzung mit einem sozialen Sachverhalt und dessen moralischer Beurteilung einnimmt (vgl. Kohlberg 1976/1996: 133). Jedem Niveau sind zwei Moralstufen zugeordnet. Die Moralstufen lassen sich als übergeordnete, orientierende Denkmuster verstehen, nach denen Personen konkrete Einzelfälle urteilend erschließen (Kohlberg 1973/1996: 85). Übersicht 1 zeigt das Moralstufenmodell von Kohlberg im Überblick.¹

Übersicht 1: (nach Reinhardt 2008: 278, erweitert)

Niveau	Stufen – Orientierung an/am ...
Präkonventionelles Niveau noch kein Verständnis/keine Unterstützung der konventionellen gesellschaftlichen Regeln soziale Erwartungen und gesellschaftliche Konventionen bleiben dem Subjekt noch äußerlich egozentrische – also konkret-individuelle – soziale Perspektive	Stufe 1: ... eigenen Wohlergehen/Gehorsam und Unterordnung gegenüber Stärkeren
	Stufe 2: ... strategische Tauschgerechtigkeit
Konventionelles Niveau man entspricht den Regeln und Konventionen der Gesellschaft man hat diese Regeln internalisiert/identifiziert sich mit ihnen soziozentrische Perspektive: Perspektive als ein Mitglied der Gesellschaft	Stufe 3: ... Erwartungen von Bezugspersonen (Personen mit den man sich gefühlsmäßig verbunden sieht), Ideal des guten Jungen
	Stufe 4: ... Gesetzen/Recht und Ordnung
Postkonventionelles Niveau gesellschaftliche Regeln werden grundsätzlich akzeptiert, zugleich aber auch relativiert man fragt nach den allgemeinen moralischen Prinzipien, die den gesellschaftlichen Regeln und Konventionen zugrunde liegen, und richtet sich an ihnen aus im Konfliktfall zwischen Regeln und Prinzipien, erfolgt eine Orientierung an den Prinzipien	Stufe 5: ... Sozialvertragsgedanken
	Stufe 6: ... universalen Prinzipien

Nach Kohlbergs Moralstufenmodell ist das Konzept der Volksgemeinschaft primär der Stufe 3 zuzuordnen. Es bewegt sich auf dem konventionellen Niveau, weil die Werte Solidarität und soziale Gerechtigkeit als anerkannte Werte des gesellschaftlichen Zusammenlebens dargestellt und eingefordert werden. Typisch für die Logik der Stufe 3 ist dabei, dass die sozialen Verhaltensweisen auf nahe stehende Menschen orientiert sind. Ähnlichkeiten, Zuneigung und Ge-

meinschaftsgefühl bestimmen die Bezugsgruppe, der ein Vorrang vor individuellen Interessen eingeräumt wird. Im Fall der Volksgemeinschaft handelt es sich um eine angenommene Gemeinschaft ethnisch homogener Deutscher. Das gemeinschaftsstiftende Element liegt in der Vorstellung der blutsmäßig begründeten Volkszugehörigkeit.

Dem Ideal des „guten Jungen“ – man könnte auch vom Ideal des „guten Deutschen/Kameraden“ sprechen – wird mit der Forderung nach Solidarität und sozialer Gerechtigkeit innerhalb der gemeinsamen Lebensgemeinschaft entsprochen. Auf die Gesellschaft der Bundesrepublik mit über 80 Millionen Menschen wird dabei das Solidaritäts- und Hilfeverständnis einer Dorfgemeinschaft oder Großfamilie angewendet – nach dem Motto: „Wir müssen dem anderen helfen, denn er ist einer von uns“.² Aus diesem Muster ist auch die aversive Abgrenzung gegen Ausländer erklärbar. Der Einsatz für die Belange der Eigengruppe wird als Verpflichtung wahrgenommen und schließt die abgrenzende Haltung zu Mitgliedern einer Fremdgruppe mit ein (vgl. Nunner-Winkler 1997: 386). Im vorliegenden Konzept der Volksgemeinschaft werden Ausländer (im Übrigen auch Andersdenkende) als Fremdgruppe konstruiert. Ihnen gegenüber bringt man kein Gefühl der emotionalen Bindung und insofern auch keine Empathie auf. Gerade aus Solidarität zur Eigengruppe erscheint es innerhalb dieser Logik moralisch geboten zu sein, gegen die als Bedrohung empfundenen, „gemeinschaftsfremden“ Ausländer vorzugehen.

2. Moralstufenanalyse

Kohlbergs Stufenmodell lässt sich als Analyseraster für eine Vielzahl sozialwissenschaftlich relevanter Phänomene einsetzen.³ Inhalt einer Moralstufenanalyse kann neben dem Markt und der Idee der Volksgemeinschaft beispielsweise das Verhalten eines Stasi-Offiziers, die Konzeption der Grundrechte im Grundgesetz oder die Orientierung des Handelns in der sozialistischen Planwirtschaft sein.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Einsatz dabei in „fachdidaktischer Verfremdung“ (Reinhardt 2009: 40) erfolgt. Das Modell wird nicht zur Beschreibung moralpsychologischer Entwicklung genutzt, sondern als Untersuchungs-raster für Politik und Gesellschaft im Rahmen einer Unterrichtsmethode. Das Stufenmodell dient also einer anderen Funktion als von Kohlberg ursprünglich intendiert. Allerdings sah auch Kohlberg bereits die Möglichkeit, das Stufenmodell soziologisch, zur Untersuchung der „sozio-moralischen Atmosphäre“ von Handlungen einzusetzen (Kohlberg 1984/1996: 223).

Bei der hier vorgeschlagenen Form der Verwendung geht es darum, zu untersuchen, nach welchem Muster ...

- Menschen in besonderen Situationen (z.B.: in moralischen Dilemmata)
- oder politische Theorien beziehungsweise Ideologien (Volksgemeinschaft)
- oder einzelne gesellschaftliche Lebensbereiche (z.B.: der Markt)

... Handlungen als richtig oder falsch begründen und sie damit steuern. Gegenstand ist also die Untersuchung und nähere Bestimmung des moralischen Begründungsmusters von Handlungen – man kann auch von Denk- und Handlungslogiken oder Handlungsorientierungen sprechen. Da die Analyse mit Hilfe des Stufenmodells von Kohlberg vorgenommen wird, bietet sich für dieses methodische Vorgehen die Bezeichnung *Moralstufenanalyse* an.

Ziel der Moralstufenanalyse ist es, durch die Bestimmung und Reflexion der inhärenten moralischen Handlungsorientierung ein tiefergehendes Verständnis des jeweiligen Untersuchungsgegenstandes zu ermöglichen. Mit dem Analyseraster kann die Untersuchung „informierter, distanzierter und deshalb auch wertender [...] erfolgen“ (Reinhardt 2007: 162). Den Schülern bietet sich dabei die Möglichkeit, unterschiedliche Untersuchungsgegenstände auf ihre moralischen Qualitäten hin zu vergleichen; so zum Beispiel die Volksgemeinschaft mit dem Grundgesetz. Die Methode leistet einen unmittelbaren Beitrag zur Entwicklung der sozialwissenschaftlichen Analyse- und Urteilskompetenz.

Die Durchführung einer Moralstufenanalyse stellt an die Schüler zwei Herausforderungen: a) Zunächst müssen die Schüler das moralische Denk- und Handlungsmuster eines Untersuchungsgegenstandes *inhaltlich* herausarbeiten. Diese Erarbeitung kann induktiv auf der Basis von Erfahrungen und/oder auf der Grundlage eines Textes erfolgen. b) Die zweite Herausforderung besteht anschließend darin, dass die Schüler eigenständig das Moralstufenmodell als Analyseraster verwenden, um die moralische Logik/Orientierung zu bestimmen und einzuordnen.

Die Schüler müssen demnach das Moralstufenmodell als Untersuchungsinstrument handhaben können. Hieraus folgt die Notwendigkeit, den Schülern das Moralstufenmodell von Kohlberg in einer didaktisch aufbereiteten Form auszuhandigen und auftretende Verständnisschwierigkeiten gemeinsam zu klären. Je öfter das Stufenmodell zum Einsatz kommt, desto mehr Sicherheit werden die Schüler im Umgang mit ihm erreichen. Keinesfalls geht es darum, die Zuordnungen der Schüler einfach als richtig oder falsch abzuhaken. Die unterschiedlichen Stufenzuordnungen der Schüler sind die Grundlage der gemeinsamen Reflexion.

3. Durchführung

Die vorliegende Moralstufenanalyse setzt sich aus vier Phasen zusammen: Vorbereitung, Erschließung, Analyse und Reflexion. Die Durchführung richtet sich an Informations-, Aufgaben- und Textblättern aus. Die Materialien sind im Text kursiv gedruckt. *Material 1* enthält eine Methodenkarte für Lehrkräfte. Alle Materialien und das Materialheft werden im „Didaktischen Koffer“ veröffentlicht – <http://www.zsb.uni-halle.de/didaktischer-koffer/unterrichtsreihen>. Für die Durchführung der Analyse werden mindestens fünf Unterrichtsstunden veranschlagt.

I. Vorbereitungsphase

a) Aktivierung:

Die Aktivierung des Vorwissens findet auf der Grundlage eines Bildes (*Material 2*) statt, das eine Gruppe junger Rechtsextremer bei einer Demonstration zeigt. Die Gruppe wirkt auf dem Bild roh und aggressiv. Das Bild bedient damit eine typische Wahrnehmungsweise des Rechtsextremismus in unserer Gesellschaft. Die Schüler beschreiben zunächst die Bilddarstellung. Danach wird das Material genutzt, um rechtsextreme Positionen inhaltlich zu benennen, wobei Vorwissen genutzt wird. Abschließend werden die Schüler zu einer Beurteilung aufgefordert. In einer Art Blitzlicht soll jeder Schüler den Satz „Rechtsextremismus finde ich ...“ ausformulieren. Die didaktische Intention besteht darin, dass die Lernenden ihren Emotionen freien Lauf lassen. In den meisten Lerngruppen wird diese affektive Beurteilung negativ ausfallen.

b) Verunsicherung und Problematisierung:

Zur Kontrastierung wird die Lerngruppe nun mit dem Ergebnis einer empirischen Untersuchung („Jugend und Demokratie in Sachsen-Anhalt“, Krüger/Reinhardt u.a. 2002) konfrontiert, wonach auch rechtsorientierte Jugendliche Moralvorstellungen besitzen (*Material 3*). Ähnlich wie andere Jugendliche stimmen auch sie prosozialen Werten zu. Das Ziel besteht darin, die Schüler in ihrer Sichtweise des Problems zu verunsichern, denn hierin liegt der Antrieb für politische Lernprozesse (Lange 2007: 252-256). Diese Verunsicherung lenkt die Perspektive auf die den Unterricht leitende Frage, an der sich die Analyse ausrichtet: Wie lässt es sich erklären, dass Rechtsorientierte ihre Positionen als moralisch begründen und mit prosozialen Werten in Einklang bringen können? Oder – anders formuliert: Welcher moralischen Orientierung folgt rechtsextremes Gedankengut? Der methodische Ablauf der Moralstufenanalyse wird von der Lehrkraft kurz vorgestellt. Die Schüler werden ausdrücklich eingeladen, sich auf die Methode einzulassen.

II. Erschließungsphase

In dieser Phase geht es darum, dass sich die Schüler die Denk- und Handlungsmuster des Volksgemeinschaftskonzepts inhaltlich erschließen und möglichst gedanklich nachvollziehen. Erst dieser Schritt ermöglicht später eine moralstrukturelle Analyse.

a) Lösung aus der Gegenwart:

Wie zu Beginn des Beitrags geschildert, kann die von den Schülern empfundene und postulierte moralische Ablehnung des Rechtsextremismus einer analytischen Erschließung im Wege stehen und das Verstehen hemmen. Die Lernenden brauchen die Möglichkeit, sich von ihrer affektiv empfundenen Ablehnung zu lösen. Dafür bedient sich die Methode eines Elements der Zukunftswerkstatt.

Ziel ist es, die eigenen Denkmuster hinter sich zu lassen und sich einer neuen beziehungsweise fremden Logik zu öffnen. Im vorliegenden Fall werden die Schüler in das Szenario „Volksgemeinschaft in Zehnarien“⁴ eingeführt, das eine zeitliche und politisch-räumliche Distanzierung bietet (*Material 4*). Der Lehrer übernimmt die Einführung in das Szenario, indem er ruhig und einfühlend vorliest:

Szenario: Volksgemeinschaft in Zehnarien – Wir stellen uns vor:

Wir sind das Volk der Zehnarien und leben im Jahr 2209. Die Welt, wie sie die Menschen vor zweihundert Jahren noch kannten, gibt es nicht mehr. Sie ist in neue Länder aufgeteilt. Unser Land heißt Zehnarien. Es ist ein kleines beschauliches Land und liegt in Mitteleuropa. Unser Volk zählt mehrere 100.000 Zehnarien. Eine Minderheit der Zehnarien kommt ursprünglich aus Asien und Afrika. Sie sind zugewandert, besitzen aber die zehnarische Staatsbürgerschaft. Daneben leben noch einige Ausländer in Zehnarien, die hier Asyl oder Arbeit gesucht haben. Zehnarien ist eigentlich ein reiches Land. In den letzten Jahrzehnten trat jedoch das Problem einer hohen Arbeitslosigkeit auf. Der Staat ist überschuldet. Die Wirtschaft stagniert.

Die Stimmung in Zehnarien war in den letzten Jahren nicht besonders gut. Viele Menschen empfanden das Miteinander als kalt und unsozial. Viele hatten wirtschaftliche Ängste. Auch das Vertrauen in die Politik war schwer beschädigt. Zehnarien, ursprünglich eine Demokratie, machte nun einen schwerwiegenden Wandel durch.

Die Mehrheit der Zehnarien sagte: „Wir wollen einen Neubeginn! Wir wollen eine neue Gesellschaft.“ Man entschied sich für das Gesellschaftsmodell der „nationalen Volksgemeinschaft“. Durch einen Volksentscheid wurde diese Neuausrichtung des Landes bestätigt. Theoretisch berief man sich dabei auf Schriften, die über 200 Jahre alt sind – also aus dem Jahr 2009 und davor stammen. Diese Schriften wurden damals von einer Partei namens NPD verfasst.

Die Zehnarien machen sich nun daran, eine nationale Volksgemeinschaft umzusetzen. Wichtige Fragen/ Probleme sind zu entscheiden:

1. Nach welchen Prinzipien ist das Sozialversicherungssystem/die Sozialpolitik zu organisieren (Arbeitslosengeld etc.)?
2. Wie werden Wohnungen, Arbeitsplätze, Studien- und Schulplätze (Lebenschancen) verteilt?
3. Wie wird die Wirtschaft organisiert?
4. Was geschieht mit den Zehnariern mit Migrationshintergrund und den Ausländern?
5. Was geschieht mit Andersdenkenden, Punkern, Behinderten etc. ?

b) Erschließung durch Simulation:

Die Schüler werden nun in Arbeitsgruppen mit bis zu vier Personen eingeteilt. Sie stellen sich jeweils vor, dass es sich bei ihrer Arbeitsgruppe um eine wichtige Kommission des „Neuen Zehnariens“ handelt, die mit der Neugestaltung der Gesellschaft beauftragt ist. Jede Kommission muss auf der Grundlage des Materials der NPD (*Material 5*) Antworten auf die im Szenario formulierten Grundfragen des Zusammenlebens finden. Das methodische Ziel dieses Arbeitsschrittes liegt in der Erschließung des Modells der Volksgemeinschaft. Bewusst wurde hier ein genetischer Zugang gewählt.

Dieser genetische Zugang beruht zum einen darauf, dass die Schüler durch das Simulationsszenario in eine modellhafte Ausgangs- und Gestaltungssituation versetzt werden. Zum anderen erfolgt eine Belebung der Material-Texte, indem die Schüler innerhalb des Simulationsszenarios eine Rolle übernehmen, aus der heraus sie das Ordnungskonzept der Volksgemeinschaft vertreten, sei es in einer Rede als Kommissionsmitglied oder in der Darstellung einer konkreten Handlungssituation (z.B.: ein Ausländer/Zehnarier mit Migrationshintergrund fragt in einem Unternehmen nach Arbeit oder möchte Sozialleistungen beantragen). Das Simulationsszenario ermöglicht es den Schülern, in ihren Rollen rechtsextreme Positionen zu artikulieren und zu vertreten, die sie in der Realität emotional sofort verwerfen würden. Der simulativ-spielerische Zugang entwickelt einen eigenen Sog, der die Perspektivübernahme und das inhaltliche Verständnis des Ordnungskonzepts fördert (vgl. Petrik 2009: 20-21, 24).

c) Zusammenfassung:

Es kommt in diesem Schritt darauf an, dass die Schüler aus ihren Rollen wieder herausfinden und den Übergang vom spielerischen Simulationsszenario zur analytischen Betrachtung vollziehen. Hierfür erzählen die Schüler zunächst, wie es ihnen in „Zehnarier“ ergangen ist, was sie gut oder weniger gut fanden. Anschließend fassen sie das anhand der Texte herausgearbeitete und auf das Simulationsszenario übertragene Denk- und Handlungsmuster der Volksgemeinschaft mit eigenen Worten zusammen. Dazu vervollständigen sie schriftlich die folgende Aussage: „Richtig aus Sicht der Volksgemeinschaftsidee ist ...“ (*Material 6*)⁵. Die Ergebnisse werden im Plenum vorgestellt und gemeinsam reflektiert. Ziel ist es, die Orientierung dieses Ordnungskonzepts *inhaltlich* auf den Punkt zu bringen. Diese inhaltliche Bestimmung bildet dann die Basis für die anschließende Analyse mit Kohlbergs Moralstufenmodell.

III. Analysephase

a) Überleitung:

Mit der inhaltlichen Erschließung des Konzepts der Volksgemeinschaft ist noch nicht geklärt, ob/wie man dieses Modell für moralisch halten und persönlich rechtfertigen kann. Die Perspektive wird damit wieder zurück zur Ausgangsfrage gelenkt. Die zentrale Frage lautet, welche moralische Logik/Orientierung hinter dem Ordnungsdenken der Volksgemeinschaft steht. Diese Kernfrage muss im gemeinsamen Unterrichtsgespräch erneut fokussiert werden.

b) Untersuchung:

Das zuvor inhaltlich bestimmte Denk- und Handlungsmuster der Volksgemeinschaft wird auf seine zugrunde liegende moralische Logik hin analysiert. *Material 7* enthält die Aufgabenstellung. Kohlbergs Moralstufenmodell wird dabei als Analyseraster vorgestellt. Die Schüler erhalten das Moralstufenmodell in einer didaktisch – als Untersuchungswerkzeug für Politik und Gesellschaft – auf-

bereiteten Heftfassung (*Materialheft*), die auch problemlos auf andere Untersuchungsgegenstände anzuwenden ist. Das Material wurde so entwickelt, dass es sich Schüler selbst erschließen können. Auftretende Verständnisschwierigkeiten werden gemeinsam geklärt. Die Schüler arbeiten in Gruppen.

Die Gruppen versuchen nun das spezifische Denk- und Handlungsmuster der Volksgemeinschaft einem allgemeinen Begründungsmuster des Moralstufenmodells zuzuordnen beziehungsweise umgekehrt eine Moralstufe im Konzept der Volksgemeinschaft wiederzufinden. Das Moralstufenmodell als Werkzeug wird also in der konkreten Anwendung erprobt und kennen gelernt.

IV. Reflexionsphase

a) Präsentation und Diskussion:

Die Gruppen stellen ihre Analyseergebnisse vor und diskutieren sie im Plenum. Aus didaktischer Sicht sind die Analyse und Diskussion nach Kohlbergs Moralstufenmodell vor allem als *Prozess* wertvoll, weil sie eine ganz spezifische, nämlich moralstrukturelle, Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgegenstand provozieren. Sollten sich die Schüler nicht auf ein einheitliches Ergebnis im Plenum einigen können, so hat die/der Lehrende die Möglichkeit, die einzelnen Stufen gemeinsam mit den Lernenden auf das Konzept der Volksgemeinschaft hin zu überprüfen und die Stufe 3 als maßgebliche Orientierung dieses Ordnungskonzepts herauszuarbeiten.

b) Kritik, Beurteilung und Gegenkonzeption:

Dieser Schritt öffnet den Raum für eine reflektierte Beurteilung des Untersuchungsgegenstandes und schließt zugleich die Analyse ab. Basis ist das *Material 8*. Die Schüler nehmen auf der Basis ihrer erworbenen Erkenntnisse eine eigenständige Beurteilung der Volksgemeinschaft als rechtsextremes Ordnungskonzept vor. Die Schüler werden zu Sozialwissenschaftlern erklärt. Sie sollen ein Gutachten verfassen, in dem sie das Konzept der Volksgemeinschaft beurteilen. Die Lernenden werden hierdurch angehalten, eine eigene Positionierung vorzunehmen und zwar auf einem reflektierten, systematischen Niveau. Der Expertenstatus wirkt auf die Schüler motivierend, sie sind in dieser Rolle eher bereit ihre Positionen mit Pathos und Nachdruck zu vertreten. Die Schüler begründen ihre Beurteilung, indem sie angeben, was ihrer Meinung nach in einer Gesellschaft ein gutes Miteinander ermöglicht.

4. Erfahrungen und Hinweise

Die Erprobung der Methode erfolgte in zwei Sozialkundekursen der Jahrgangsstufe 10 am Giebichenstein-Gymnasium „Thomas Müntzer“ in Halle/Saale. In beiden Erprobungen wurde die Erschließungsphase auf der Basis des Simulationsszenarios von den Schülern positiv aufgenommen und mitgetragen. Die Intention, affektiv begründete Moralvorstellungen als Verstehenshemmer zu über-

brücken, ließ sich in beiden Lerngruppen erfolgreich umsetzen. Die eingeteilten Arbeitsgruppen wählten als Präsentationsform Reden wie auch kurze Spielszenen, die sie mit etwas Hilfestellung erarbeitet hatten.

Der Umgang mit Kohlbergs Moralstufenmodell als Analyseraster kann Schülern Schwierigkeiten bereiten. Man muss sich verdeutlichen, dass diese Phase eine große Herausforderung für die Lernenden darstellt. Der Einsatz des Moralstufenmodells als Untersuchungswerkzeug bewegt sich auf einem wissenschaftspropädeutischen Anforderungsniveau. Deshalb ist die Moralstufenanalyse nur für die gymnasiale Oberstufe geeignet. Die revidierte Fassung des „Werkzeug-Heftes“ hat sich in der Erprobung bewährt. Die Schüler stufte das Material als verständlich ein und nahmen es als funktionstüchtiges Analysewerkzeug an.

Auch die Reflexionsphase wurde auf der Grundlage der Erfahrungen aus der ersten Erprobung methodisch überarbeitet. In der zweiten Erprobung verlief die Reflexionsphase sehr konstruktiv. Die Lerngruppe konnte sich in der gemeinsamen Diskussion ihrer Analyseergebnisse schnell darauf einigen, dass die Logik des Volksgemeinschaftskonzepts primär dem konventionellen Niveau und hier vor allem der Stufe 3 zuzuordnen sei. Anschließend wurden als weitere mögliche Rechtfertigungsmuster auch die Stufe 1 (Orientierung an Gehorsam und Unterordnung), Stufe 2 (Austauschgerechtigkeit: Ausgliederung der Ausländer aus dem Sozialverband als Vergeltung für eine empfundene Bedrohung) sowie Stufe 4 (Aufrechterhaltung der Volksgemeinschaft, wenn es sich um eine gesetzliche Ordnung handelt) von den Schülern angeführt und diskutiert. Für Diskussionsstoff sorgte ferner die Frage, inwiefern man konsequent auf einer Stufe denkt und urteilt oder ob es auch eine Vermischung der Urteilsstrukturen von Stufe 3 und Stufe 1 geben könne.

Die zum Abschluss der Reflexion von den Schülern schriftlich erstellten Gutachten, in denen sie das Konzept der Volksgemeinschaft beurteilen, ermöglichen eine gute Rückmeldung über die erfolgten Lernergebnisse. So schrieb beispielsweise eine Schülerin:

„Die Volksgemeinschaft bedeutet, dass Ausländer und Andersdenkende ausgeschlossen und nicht unterstützt werden. Dies wird von den Vertretern der Volksgemeinschaft als moralisch korrekt angesehen. Dies wiederum entsteht, indem Personen entweder einer höher gestellten Person folgen und sich dieser und ihren Moralvorstellungen/Haltungen anpassen/unterwerfen oder indem sie die Verhaltensweisen einer Gruppe, die strikt nach Außen abgegrenzt ist, und als Bezugsgruppe dient, übernehmen. Beides geschieht, ohne dass sie die Regeln und Verhaltensweisen hinterfragen. Dies stellt das Problem meiner Meinung nach dar. Die Personen müssen ihren Horizont erweitern und sich von Niveau I und II auf Niveau III begeben. Dann würden sie lernen, dass es noch weitere Sichtmöglichkeiten gibt, an die man sich halten könnte, die nicht ausländerfeindlich sind. Denn ein gutes Miteinander in einer Gesellschaft macht meiner Meinung nach aus, dass man sich gegenseitig so akzeptiert wie man ist und alle in der Gesellschaft integriert. Die Volksgemeinschaft hat zwar eine Moral, aber sie grenzt diese auf eine kleine Gruppe ein. [...]“

Im Materialteil (*Material 9*) sind exemplarisch noch andere ausgewählte Schülerarbeiten in Auszügen aufgeführt. Sie geben einen Einblick in die möglichen Resultate der Moralstufenanalyse.

Anmerkungen

- 1 Eine ausführliche Erklärung des Modells im Kontext des politischen Lernens bieten die Beiträge von Sibylle Reinhardt (1999, 2007, 2008).
- 2 Aus dem Denk- und Handlungsmuster der Stufe 3 muss nicht zwangsläufig eine rechts-extreme Orientierung resultieren. Es kann auch eine tolerante Einstellungsweise folgen. Exemplarisch wäre folgende Aussage: „Der Tarek spielt bei uns im Fußballverein und der ist richtig einer von uns. Dem würde ich immer helfen. Seine Eltern kommen aus der Türkei, leben aber schon ewig bei uns in der Stadt.“ Wesentlich bleibt auch bei dieser Einstellung das Begründungsmuster auf der Basis sozialer Nähe und Bindung („bei uns im Fußballverein“, „einer von uns“, „bei uns in der Stadt“). Es ist gemäß der Stufe 3 die Grundlage dafür, dem anderen Solidarität und Loyalität entgegenzubringen.
- 3 Die Analyse von Politik und Gesellschaft anhand Kohlbergs Moralstufen-Modell geht auf ein Unterrichtsbeispiel von Sibylle Reinhardt (1999: 80-86) zurück. Schüler eines Leistungskurses *Sozialwissenschaften* haben versucht über das Stufenmodell die Orientierung des Handelns innerhalb des marktwirtschaftlichen Systems zu erschließen. Sie folgten dabei der Frage, wie der Markt als gesellschaftliches Teilsystem unsere Handlungen steuert. In der Auswertung kam die Lerngruppe zu dem Ergebnis, dass die Grundlogik des marktwirtschaftlichen Systems primär auf einer Orientierung des Handelns basiert, die sich auf Stufe 2 (Austauschgerechtigkeit) bewegt. Man tauscht für eine Gegenleistung und verfolgt dabei seine eigenen egoistischen Interessen. Nach Adam Smith resultiert jedoch aus den vielen Einzelegoismen, wie „von einer unsichtbaren Hand geleitet“, das größte Allgemeinwohl für die Gesellschaft. Das Gemeinwohl als moralischer Wert des Gesamtsystems setzt sich damit qualitativ von der ökonomischen Motivationsstruktur des Einzelnen, der seinem Eigennutzen folgt, ab (vgl. Reinhardt 1999: 82-83).
- 4 Der Begriff „Zehnarier“ leitet sich von Klassenstufe „Zehn“ ab und kann durch jeden anderen Begriff ersetzt werden.
- 5 Exemplarisch sei hier auf eine Schüler-Zusammenfassung verwiesen: „Richtig aus Sicht der Volksgemeinschaft ist, dass alle arbeiten, um einen zu unterstützen, bzw. einer für alle arbeitet, um das Volk stark zu machen. Ausländer und Menschen mit Migrationshintergrund haben kein Recht auf Sozialhilfe und gehören der Volksgemeinschaft nicht an. [...] Menschen, die in der Volksgemeinschaft sind, werden bevorzugt behandelt und haben bessere Lebenschancen. Punker, Behinderte und Andersdenkende sollen ihre Interessen woanders durchsetzen, aber eben nicht in dem Land der Volksgemeinschaft.“

Literatur

- Fischer, Sebastian (2009): Was Schüler über Rechtsextremismus denken. Eine didaktisch motivierte Annäherung. In: *Polis* 3/2009, S. 8-11
- Kohlberg, Lawrence (1973/1996): Zusammenhänge zwischen der Moralentwicklung in der Kindheit und im Erwachsenenalter – neu interpretiert. In: Althof, Wolfgang (Hrsg.): Lawrence Kohlberg. Die Psychologie der Moralentwicklung. Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 81-122
- Kohlberg, Lawrence (1976/1996): Moralstufen und Moralerwerb: Der kognitiv-entwicklungstheoretische Ansatz. In: Althof, Wolfgang (Hrsg.): Lawrence Kohlberg. Die Psychologie der Moralentwicklung. Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 123-174
- Kohlberg, Lawrence (1984/1996): Zum gegenwärtigen Stand der Theorie der Moralstufen. (mit Levine, Charles und Hewer, Alexandra) In: Althof, Wolfgang (Hrsg.): Lawrence Kohlberg. Die Psychologie der Moralentwicklung. Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 217-372
- Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle u.a. (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen. Leske + Budrich

- Lange, Dirk (2007): Kernkonzepte des Bürgerbewusstseins. Grundzüge einer Lerntheorie der politischen Bildung. In: Weißeno, Georg (Hrsg.): Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat. Wiesbaden: VS Verlag, S. 245-258
- Nunner-Winkler, Gertrud (1997): Zurück zu Durkheim? Geteilte Werte als Basis gesellschaftlichen Zusammenhalts. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Was hält die Gesellschaft zusammen? Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag, S. 360-402
- Petrik, Andreas (2009): Ohne Spiel kein Ernst. Über die Notwendigkeit theatraler Methoden zur Erschließung des Politischen. In: Politisches Lernen 1-2/2009, S. 18-25
- Proske, Matthias (2009): Das soziale Gedächtnis des Unterrichts: Eine Antwort auf das Wirkungsproblem der Erziehung. In: Zeitschrift für Pädagogik 5/2009, S. 796-813
- Reinhardt, Sibylle (1999): Werte-Bildung und politische Bildung. Zur Reflexivität von Lernprozessen. Opladen: Leske + Budrich
- Reinhardt, Sibylle/Tillmann, Frank (2002): Politische Orientierung, Beteiligungsformen und Wertorientierungen. In: Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle u.a.: Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Opladen: Leske + Budrich, S. 43-74
- Reinhardt, Sibylle (2005): Politik Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin: Cornelsen Scriptor
- Reinhardt, Sibylle (2007): Wie kommen die Werte in die politische Bildung? In: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Standortbestimmung Politische Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 37-47
- Reinhardt, Sibylle (2008): Werte in der politischen Bildung! Aber wie? In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP), Heft 2/2008, S. 277-288
- Wölk, Volkmar (2008): Welches Gesellschaftsmodell strebt die NPD an? In: Virchow, Fabian/Dornbusch, Christian (Hrsg.): 88 Fragen zur NPD. Weltanschauung, Strategie und Auftreten einer Rechtspartei – und was Demokraten dagegen tun können. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 38-41

Lösch, Bettina / Andreas Thimmel (Hrsg.). *Kritische politische Bildung. Ein Handbuch.* Schwalbach/Ts. Wochenschau Verlag. 544 Seiten. Pb. 978-3-89974550-4

Bettina Lösch und Andreas Thimmel veröffentlichen den vorliegenden Band mit dem ambitionierten Anspruch, die Notwendigkeit einer kritischen politischen Bildung zu verdeutlichen. Um es vorweg zu sagen: Obgleich dieser Anspruch nicht in Gänze erfüllt wird, handelt es sich um eine für den Diskurs in der politischen Bildung wichtige Publikation, die produktive Anlässe zur weiteren Auseinandersetzung um die Zweckbestimmung politischer Bildungsbemühungen im schulischen wie im außerschulischen Bereich bietet.

Das Verdienstvolle des Bandes wird in dem grundlegenden Aufsatz von Gerd Steffens augenfällig. Steffens konstatiert bei seinen Überlegungen darüber, ob die Politikdidaktik eine eigenständige wissenschaftliche Disziplin sei, dass sich die universitäre Disziplin der Politikdidaktik sehr eng zu formieren suche, indem etwa ein didaktischer Fachverband (GPJE) den Anspruch erhebe, die „legitime kollektive Stimme der Disziplin zu sein“ (26), ein „weitgehend identische(r) Autorenkreis“ darum bemüht sei, „den Bestand an Themen, Perspektiven und Aussageformen zu normieren“, eine „Selbstanonisierung“ dieses Kreises vor sich gehe und schließlich ein „Maß an Selbstreferenzialität“ erreicht werde, das als „Zitierkarstell“ angemessen zu beschreiben sei.

Es kann an dieser Stelle nicht darum gehen, die Anwürfe Steffens an die vorgeblich unkritischen Vertreterinnen und Vertreter der Politikdidaktik mit vornehmlich schulischem Fokus im Einzelnen zu diskutieren. Seine Kritik mag bisweilen sogar berechtigt sein. Bezeichnend ist jedoch, dass die von Steffens beschriebenen Monita von den sich kritisch verstehenden politischen Bildnerinnen und Bildnern vielfach selbst repliziert werden. Was Not tut, ist eine Weitung der jeweiligen Perspektive der verschiedenen Ausrichtungen schulischer und außerschulischer politischer Bildung auf das gesamte Spektrum des politikdidaktischen Diskurses.

Im ersten Kapitel werden Grundlagen und Erfordernis einer kritischen politischen Bildung zu begründen gesucht, im zweiten die kritischen Sozialwissenschaften als theo-

retische Bezugspunkte herangezogen. Der als „reflexiver Blick auf didaktische und pädagogische Praxis“ beschriebene darauffolgende Abschnitt geht so unterschiedlichen Fragen nach wie der Methodenwahl im Politikunterricht, der Beziehung zwischen politischer und ökonomischer Bildung bis hin zu der Frage, ob Orientierungskurse einen Beitrag zur politischen Bildung für Migrantinnen und Migranten leisten können. Warum bestimmte didaktische Momente reflektiert werden und andere nicht, erschließt sich der geeigneten Leserin bzw. Leser nicht. Hier wird ein für den gesamten Band geltendes Manko deutlich, das mit dem Untertitel „Ein Handbuch“ in Zusammenhang steht: Die Publikation weist keine wie auch immer bestimmte und begründete Systematik auf, die den Anspruch der Bezeichnung als Handbuch gerechtfertigt hätte. So werden auch im abschließenden Kapitel über institutionelle Kontexte zwar wichtige Bereiche schulischer wie außerschulischer politischer Bildung beschrieben. Die Auswahl der institutionellen Kontexte erscheint jedoch arbiträr.

Gleichwohl können die hier vorgestellten Positionen einen belebenden Beitrag für die Auseinandersetzung mit Fragen des Was, Worum und Wozu politischer Bildung liefern. Eine Gefahr bleibt allerdings für den weiteren Diskurs anzuzeigen: Die Selbstzuschreibung *Kritische politische Bildung*, die prominent bereits im Titel des Bandes zum Ausdruck gebracht wird, vermittelt den Eindruck, als handle es sich bei den vorliegenden Arbeiten um eine spezifische, wissenschaftstheoretisch von der Frankfurter Schule bestimmte Ausrichtung innerhalb der scientific community politische Bildung, welche sich dezidiert von „anderen Ansätzen“ (7) abgrenze. Zu fragen ist, ob diese anderen Ansätze dann als affirmativ, den bestehenden gesellschaftlich-politischen Status quo unkritisch stützend zu verstehen sein sollen. Diese Abgrenzung gibt den gegenwärtigen Diskurs in der politischen Bildung nicht adäquat wieder und könnte letztlich zu einer Lagerbildung und Wagenburgmentalität führen, welche den Interessen schulischer und außerschulischer politischer Bildungsbemühungen in höchstem Maße abträglich wäre.

(Die ausführliche Fassung dieser Rezension erscheint in der PVS).

Ingo Juchler





Geißel, Brigitte: Kritische Bürger – Gefahr oder Ressource für die Demokratie? Frankfurt/New York: Campus Verlag 2011, 221 Seiten. Pb. ISBN 9783593393926

Der politischen Bildung gelten „die Bürger“ schon seit einiger Zeit, wie der Titel des gleichnamigen Bandes der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg suggeriert, als „schwierig“. Auch der Politik bereiten die Bürgerinnen und Bürger zunehmend Probleme. Ob sie sich als organisierte Bildungsbürgerschaft mit einem Referendum gegen eine Schulreform stemmen, ob sie als Ökobürger gegen die Atomkraft demonstrieren oder als „Wutbürger“ ein Bahnprojekt bekämpfen – immer öfter werden durch Verfahren legitimierte Entscheidungen der Politik kritisiert und in Frage gestellt. Die Redensart „Wahltag ist Zahltag“ hat an Bedeutung verloren, es reicht den Bürgerinnen und Bürgern offenbar nicht mehr, die von ihnen gewählten Repräsentanten bei nächster Gelegenheit wieder abzuwählen. Stattdessen wird der Anspruch erhoben, auch während der Wahlperioden Einfluss auf die Politik auszuüben und sich kritisch zu Wort zu melden. Ob dieses kritische Potenzial der Bürgerschaft eine Gefahr oder eine Ressource für unsere repräsentative parlamentarische Demokratie darstellt, ist die Frage, der Brigitte Geißel in ihrer Studie über „Kritische Bürger“ nachgeht.

Dass diese Frage noch weitgehend unbeantwortet geblieben war führt Geißel zu Beginn u.a. auf eine in der Politikwissenschaft verbreitete terminologische Ungenauigkeit zurück, nämlich auf die Gleichsetzung von Kritik mit Unzufriedenheit. Die Autorin zeigt, dass diese Begriffe zu trennen sind, weil Kritikbereitschaft und Zufriedenheit mit Politik einander nicht ausschließen müssen. Kritikbereitschaft bestimmt Geißel gegenüber Unzufriedenheit als „normative Dimension“ (20), welche „die Befürwortung der Bürgerpflicht, politische Sachverhalte zu beobachten (Beobachtungspflicht) und

möglicherweise zu intervenieren (Interventionspflicht)“ (20) umfasst. Ob eine solchermaßen definierte Kritikbereitschaft eine Gefahr oder eine Ressource für die Demokratie darstellt, wird im Folgenden entlang unterschiedlicher Fragestellungen geklärt. Im Anschluss an die Begriffsbestimmung und die Darstellung ihrer Verbreitung geht es darum, wie sich Kritikbereitschaft und Unzufriedenheit erklären lassen, ob kritische Bürgerinnen und Bürger demokratieförderliche Profile aufweisen und ob kritische politische Einheiten demokratischer sind als unkritische.

Die Arbeit ist sehr klar und übersichtlich strukturiert, in jedem der genannten Abschnitte erfolgen zunächst eine theoretische Einordnung sowie die Darstellung des Forschungsstands, bevor der jeweilige Fragekomplex empirisch analysiert wird. Als Datengrundlage dienen der Autorin verschiedene Untersuchungen, die Rückschlüsse auf die Verbreitung und Erklärung von Kritikbereitschaft, auf das Vorhandensein demokratieförderlicher Profile sowie das Demokratisierungsniveau politischer Einheiten auf der Ebene der deutschen Kommunen, der deutschen Länder und auf der internationalen Ebene zulassen.

Das Ergebnis der Studie ist eindeutig: Kritische Bürgerinnen und Bürger stellen ein Potenzial für die Demokratie dar. Dies bedeutet: „Zentral für die Weiterentwicklung eines demokratischen Systems ist (...) dessen Fähigkeit, Kritikbereitschaft in seiner Bürgerschaft zu generieren und zu fördern“ (167). Dieses Resultat sollte nicht nur den Blick der Politik auf die Bürgerinnen und Bürger verändern. Auch die politische Bildung ist vor diesem Hintergrund dazu aufgerufen, sich selbst kritisch mit der Frage auseinanderzusetzen, welche Fähigkeiten und welches Wissen sie zu vermitteln hat, um weiterhin erfolgreich ihren Beitrag zur Weiterentwicklung der Demokratie leisten zu können.

Tonio Oeftering

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

Aladin El-Mafaalani
Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Universitätsstr. 150
D-44780 Bochum
Aladin.El-Mafaalani@ruhr-uni-bochum.de

Dr. Thomas Demmelhuber
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Bismarckstraße 8
D-91054 Erlangen
Thomas.Demmelhuber@polwiss.phil.uni-
erlangen.de

Christian Fischer
Uhlandstr. 9
06114 Halle
fischerRohde@web.de

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

Prof. Dr. Steffen Hillmert
Universität Tübingen
Institut für Soziologie
Wilhelmstr. 36
D-72074 Tuebingen
steffen.hillmert@uni-tuebingen.de

PD Dr. Marcus Höreth
Universität Bonn
Institut für Politikwissenschaft
und Soziologie
Lennéstr. 25
53113 Bonn
mhoereth@uni-bonn.de

Prof. Dr. Ingo Juchler
Professur für Politische Bildung
August-Bebel-Str. 89
14482 Potsdam
juchler@uni-potsdam.de

Prof. Dr. Andreas Kost
Politikwissenschaft Universität Duisburg-
Essen und NRW School of Governance.
Leiter Referat Printmedien
und stellvertretender Leiter
Landeszentrale für politische Bildung
Nordrhein-Westfalen
Horionplatz 1
40213 Düsseldorf
andreas.kost@mfkjkjks.nrw.de

Dan Krause
Krügerstraße 2
21339 Lüneburg
dk75@freenet.de

Prof. Dr. Gerd-Jan Krol
Westfälische Wilhelms-Universität
Institut für Ökonomische Bildung
Scharnhorststr 100
48151 Münster
krol@uni-muenster.de

Prof. Dr. Dirk Loerwald
Christian Albrechts-Universität zu Kiel
Institut für Sozialwissenschaften
Olshausenstr. 40
24098 Kiel
loerwald@politik.uni-kiel.de

Prof. Dr. Christian Müller
Westfälische Wilhelms-Universität
Institut für Ökonomische Bildung
Scharnhorststr 100
48151 Münster
Christian.Mueller@wiwi.uni-muenster.de

Tonio Oeftering
Runzstraße 68
79102 Freiburg
oeftering@gmx.de

Wolfram Ridder
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstr. 4 (7)
D-91054 Erlangen
Wolfram.Ridder@phil.stud.uni-erlangen.de

Prof. Dr. Roland Sturm
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Bismarckstraße 8
D-91054 Erlangen