

Editorial

Aktualität kann für eine im Vierteljahresrhythmus erscheinende Zeitschrift kein Kriterium sein – oder doch? Aktualität ist für eine Zeitschrift, die das sozialwissenschaftliche Studium und den sozialwissenschaftlichen Unterricht begleitet, unerlässlich. Ein Dilemma? Oder wo treffen sich die beiden vermeintlichen Parallelen doch, ein Stückchen vor dem Unendlichen?

Ein drittes Kriterium, also der Schnittpunkt, existiert, man könnte es Nachhaltigkeit nennen: Es stammt aus dem Postulat der politischen Didaktik, im Aktuellen das Grundlegende zu erkennen und zu zeigen. Darum bemüht sich diese Zeitschrift mit jedem veröffentlichten Text.

Jahr und Jahrgang 2011 gehen zu Ende – Anlass für einen Rückblick auf Themen, mit denen wir uns unter dem Blickwinkel solcher Nachhaltigkeit befasst haben und Anlass zu der Frage, ob Leserin und Leser aus den Beiträgen mehr gewinnen konnten als einen Schnappschuss auf ein vorübergehendes Ereignis.

Also: Themenbeispiele aus dem jetzt abgeschlossenen Jahrgang 2011:

Deutschland: Atomausstieg und Energiepolitik; Finanzpolitik; Wahlen und Wahlsystem; Demokratie zwischen bedrohten Abgeordnetenrechten und plebiszitären Ansätzen; Armut; soziale Ungleichheit und Bildungschancen; die gesellschaftliche Mitte; Rechtsextremismus und Rassismus; Internet.

Internationales: die Euro- bzw. Finanzkrise, die zu einer Europa-Krise zu werden droht; Europapolitik nach Lissabon; Deutschland und der VN-Sicherheitsrat; Umbruch und Stagnation im Nahen Osten; Klimawandel; USA.

Politische Didaktik: Die Frage nach der richtigen ökonomischen Bildung angesichts des Versagens der neoklassischen Ökonomie vor der Krise.

Sie finden diese Themen in den Ausgaben des nun vollständigen Jahrgangs 2011, die Sie sicherlich wohlgeordnet im Regal haben. Falls das Regal sich abweisend verhält, gehen Sie ins Netz zu www.budrich-journals.de. Dort können Sie mit der Stichwortsuche Texte nicht nur aus dem letzten Jahrgang sondern aus nunmehr elf Jahrgängen auffinden und – wenn Sie Abonnentin bzw. Abonnent sind – kostenlos herunterladen.

Abschließend, also last but not least:

Wir wünschen den Leserinnen und Lesern ein fröhliches Weihnachtsfest und ein möglichst krisenfreies Jahr 2012.

Die Herausgeber

Jahrgang 60, 2011, Heft 4 – Inhalt

Brennpunkt

Christoph Butterwege: Armut und Bildung

Trifft die Annahme zu, dass hauptsächlich Bildungsmängel die Ursache von Armut seien? Lässt sich also die Spaltung unserer Gesellschaft durch mehr oder eine bessere Bildung für alle überwinden?

411

Aktuelle Analyse

Heinrich Pehle: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm – ein integrationspolitisches Grundsatzurteil?

Es geht einerseits um das Zusammenspiel von Parlament und Regierung. Jedoch enthält das Urteil auch Aussagen über die nach geltender Verfassungslage noch zulässige Weiterentwicklung der europäischen Integration.

415

Aktuelle Analyse

Wolfram Ridder: Das neue Wahlsystem zum Deutschen Bundestag

Politischer Kontext und Effekte der Novelle des Bundeswahlgesetzes

Das Bundesverfassungsgericht hatte das Bundeswahlgesetz wegen des negativen Stimmgewichts in Teilen für verfassungswidrig befunden. Der Heilungsversuch der Bundesregierung besteht darin, die Verbindung der Landeslisten der Parteien abzuschaffen. Sein Effekt ist fraglich.

423

Kolumne

Hans-Hermann Hartwich: Die Euro-Krise im Deutschen Bundestag (Herbst 2011)

Ein Lehrstück über Realpolitik

Die deutschen Entscheidungen zum „Euro-Rettungsfonds“ im September 2011 waren u.a. bestimmt vom politischen Interesse am Nachweis der Regierungsfähigkeit mit Blick auf die Bundestagswahl 2013 sowie von wirtschaftlichen Interessen. Außerdem ermöglichte die Abstimmung einen realistischen Blick auf Rolle und Bedeutung des einzelnen Abgeordneten im Deutschen Bundestag.

431

Fachaufsatz

Franz-Josef Meiers: Die neue amerikanische Tea Party

Zwischen Graswurzelprotestbewegung und etablierten konservativen Wegbereitern

Wie setzt sich die neue politische Protestbewegung der Tea Party zusammen und wie gelang es ihr, zeitgleich zum Amtsantritt Präsident Barack Obamas eine so große Resonanz in der amerikanischen Öffentlichkeit zu erreichen.

439

Fachaufsatz

Felix Francke: Return to Sender. Wie beeinflusst Netzneutralität im Internet dessen politische Einsatzmöglichkeiten?

Wer das Internet für politische Kommunikation einsetzt, geht davon aus, dass seine Informationen unverändert beim Adressaten ankommen. Entwicklungen in der Netztechnik erlauben Internetanbietern jedoch zunehmend, in Verbindungen einzugreifen und Inhalte zu verändern. Unterschiedliche Maßnahmen werden diskutiert, um die bisherige Neutralität in gewissem Ausmaß weiter zu gewährleisten.

451

Fachaufsatz

Rolf G. Heinze: Die beunruhigte Gesellschaft: Von der integrierenden zur nervösen Mitte

Mit der „Bedrohung“ der gesellschaftlichen Mitte deutet sich die Krise eines Gesellschaftsmodells an, das sich über Jahrzehnte als aufstiegsorientierte Wohlstandsgesellschaft verstand. Die Faktoren der Bedrohung sind u.a. Einkommens- und Vermögensverluste, ökonomische Verunsicherung durch Globalisierung sowie Vertrauensverluste in staatliche Sicherungssysteme und Handlungsfähigkeit.

461

Fachaufsatz

Werner K. Kannenberg: Die Judikative – Abhängigkeiten in einer Staatsgewalt, die keine ist?

Die Gewaltenteilung ist in Bezug auf die Judikative nur unvollständig umgesetzt: zwar sind die Richter bei der Rechtsprechung unabhängig, jedoch sind die Gerichte in die Exekutive eingeordnet. Die Ministerialverwaltung hat die Justizstrukturen in der Hand, auch über die Richterkarrieren übt sie einen zwar indirekten, aber starken Einfluss aus. Das widerspricht dem europäischen Standard der Rechtsstaatlichkeit.

475

Jahrgang 60, 2011, Heft 4 – Inhalt

<i>Essay</i>	Claudia Simone Dorchain: Opfer im modernen Staat Das Menschenbild der Folter in westlichen Gesellschaften Der Philosoph Slavoj Žižek hat in der „New York Times“ von 2007 darauf hingewiesen, dass westliche Gesellschaften heute erstmals den Gebrauch von Folter als Verhörmethode öffentlich zugeben. Das Beispiel Guantanamo Bay zeige deutlich, dass das Verhältnis von Staatsmacht und Bürgerrecht heute einem Verständnis gewichen sei, welches das Menschenbild der Moderne – das von Gewaltfreiheit und Selbstbestimmung gegenüber einer Staatsmacht geprägt sei – konterkariert.	489
<i>Kontrovers dokumentiert</i>	Lena Maria Zimmer: Die Rolle Deutschlands in der „Griechenland-Krise“ Argumente der Befürworter und Gegner eines zweiten Hilfspaketes Die Suche nach einem geeigneten Kurs Deutschlands in der „Griechenland-Krise“ beschäftigt seit Monaten Experten aus Politik und Wissenschaft. Nicht zuletzt wird hier von auch eine Signalwirkung an die weiteren verschuldeten Staaten der Währungsunion ausgehen.	499
<i>Rechtsprechung kommentiert</i>	Heiner Adamski: Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Wahrung der Arbeitnehmerrechte Das Bundesverfassungsgericht hat in einem einschlägigen Prozess die Arbeitnehmerrechte gestärkt. Der Rechtsstreit kann Anlass sein, die Frage zu erörtern, welche Zusammenhänge es zwischen Daseinsvorsorge und Demokratie gibt oder geben kann und was die Unterschiede zwischen Demokratie und Markt sind.“	507
<i>Politische Didaktik</i>	Marcus Syring: Geschichte und Sozialkunde: Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse zur Zusammenarbeit der Fächer Qualitative Forschung über die Wirkung von Unterricht insbesondere bei der Bewusstseinsbildung Jugendlicher ist bisher sehr selten. Im folgenden Aufsatz werden theoretische Überlegungen mit Ergebnissen einer Mikrountersuchung zur Herausbildung von historisch-politischem Bewusstsein bei Schülern abgeglichen. Das erlaubt Schlüsse über die „Integration der sozialwissenschaftlichen Fächer“.	515
<i>Das besondere Buch</i>	Manfred G. Schmidt: Meinhard Miegel: Exit - Wohlstand ohne Wachstum Das heutige Wirtschaftswachstum vermehre nicht unseren Wohlstand, sondern verzehre ihn. Das ist die erste Hauptthese des Buches von Meinhard Miegel. Und die zweite besagt: Wollen wir den Wohlstand bewahren, „müssen wir uns vom Wachstumswahn befreien, eher heute als morgen“.	529
<i>Rezensionen</i>	Günter C. Behrmann: Wilfried Schubarth/Karsten Speck/Heinz Lynen von Berg (Hrsg.), Wertebildung in Jugendarbeit, Schule und Kommune. Bilanz und Perspektiven. Markus Gloe: Michael Marker, Die Schule als Staat. Demokratiekompetenz durch lernendes Handeln	535 536
<i>Autorinnen und Autoren</i>		539

Grundlagen



**ANDRÉ BRODOCZ
GARY SCHAAL
(HRSG.)
Politische
Theorien
der Gegenwart I**
und
**Politische
Theorien
der Gegenwart II**
Eine Einführung

UTB S. 3., erw. und akt. Auflage 2009.

Band I: 550 S. Kt.

19,90 € (D), 20,50 € (A), 30,50 SFr,
ISBN 978-3-8252-2218-5

Band II: 604 S. Kt.

19,90 € (D), 20,50 € (A), 30,50 SFr,
ISBN 978-3-8252-2219-2

Die zeitgenössische politische Theorie ist unübersichtlich. Die beiden Bände reduzieren diese Unübersichtlichkeit innerhalb der Theorieentwicklung und liefern einen Überblick über die politischen Theorien der Gegenwart. Der erste Band stellt die klassischen politischen Theorien des 20. Jahrhunderts vor, die für die aktuelle Theoriediskussion prägend sind. Im zweiten Band werden darauf aufbauend die gegenwärtig diskutierten politischen Theorien vorgestellt.



**FELIX HEIDENREICH
Theorien der
Gerechtigkeit**
Eine Einführung
2011. Ca. 250 S. Kt.
Ca. 16,90 € (D),
17,40 € (A),
24,90 SFr
ISBN
978-3-8252-3136-1

Gerechtigkeit ist
ein Schlüsselbegriff

der Politischen Theorie, der Moralphilosophie und der Rechtsphilosophie. Anhand ausgewählter Theoretiker führt der Band systematisch in die Geschichte dieses zentralen Begriffes ein und verweist zur Veranschaulichung auf prägende Denkbilder und literarische Szenen. So erweist sich die tragische Situation Antigones im Lichte der verschiedenen Positionen als Ausgangspunkt zahlreicher möglicher Deutungen. Ein systematischer Ausblick rekonstruiert aktuelle Debatten und veranschaulicht die Aktualität klassischer Positionen.

Immer wissen, was kommt:
Fordern Sie unsere aktuellen Kataloge und unseren regelmäßigen Newsletter an!

Kurze E-Mail 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

Armut und Bildung

Christoph Butterwegge



Christoph
Butterwegge

„Armut“ und „Bildung“ sowie ihr Verhältnis zueinander stehen derzeit im Mittelpunkt zahlreicher öffentlicher und Fachdiskurse. Sowohl mit Blick auf die Ursachen (analytisch) wie auch mit Blick auf die Bekämpfung der Armut (politisch-strategisch) erscheint die Bildung dabei als dominant: Einerseits wird vor allem *Kinderarmut* fast immer auf Bildungsmängel zurückgeführt, andererseits konzentrieren sich die Gegenmaßnahmen durchaus folgerichtig auf verstärkte Bildungsbemühungen, -anstrengungen bzw. -angebote. Fraglich ist jedoch, ob der Hauptgrund für die soziale Polarisierung wirklich in einer parallel dazu wachsenden Bildungsungleichheit und kulturellen Defiziten der Unterschichtangehörigen liegt, anders gesagt: ob sich die Spaltung unserer Gesellschaft durch mehr oder eine bessere Bildung für alle überwinden bzw. bewältigen lässt. Hier wird argumentiert, dass durch eine Blickverengung auf (gescheiterte) Bildungsbiografien sozial Benachteiligter von den eigentlichen Wurzeln der sich ständig vertiefenden Kluft zwischen Arm und Reich abgelenkt sowie eine Individualisierung, Psychologisierung bzw. Pädagogisierung dieses Kardinalproblems der Gesellschaftsentwicklung betrieben werden kann, dessen erfolgreiche Lö-

sung nur mittels einer Umverteilung der enormen materiellen Ressourcen von oben nach unten möglich ist.

Bildungsdefizite und kulturelle Fehlentwicklungen – Ursachen von Kinderarmut?

Seitdem die Soziologin Jutta Allmendinger den Begriff „Bildungsarmut“ zur Jahrtausendwende in die deutsche Fachdebatte eingeführt hat, wird das Armutsproblem in der Öffentlichkeit vermehrt auf seine kulturelle Dimension reduziert und seine Genese oft allein darauf zurückgeführt. Zweifellos verhindern Bildungsdefizite vielfach, dass junge Menschen auf einem flexibilisierten Arbeitsmarkt sofort Fuß fassen. Auch führt die Armut von Familien häufig dazu, dass deren Kinder keine weiterführende Schule besuchen oder sie ohne Abschlusszeugnis wieder verlassen. Der umgekehrte Effekt ist hingegen kaum signifikant: Ein schlechter oder fehlender Schulabschluss verringert zwar die Erwerbschancen, wirkt sich aber kaum nachteilig auf den Wohlstand einer Person aus, wenn diese vermögend ist oder Kapital besitzt. Armut macht zwar auf die Dauer dumm, Dummheit deshalb jedoch noch lange nicht arm.

Kinder aus sozial benachteiligten Familien gehören meist zu den Bildungsverlierer(inne)n, ihre Armut basiert jedoch selten auf falschen oder fehlenden Schulabschlüssen, denn die Letzteren sind höchstens Auslöser und Verstärker, aber nicht Verursacher materieller Not. Wohl führen Bildungsdefizite oft zu einer Verfestigung der Armut, weil die Chancen eines Menschen auf dem Arbeitsmarkt und Berufskarrieren heute immer stärker an Kompetenzen gebunden sind, die man an (Hoch-)Schulen erwirbt. Armut, d.h. in einer Wohlstands- und Konsumgesellschaft wie der unseren primär: Mangel an Geld, (sicherem) Einkommen und Vermögen, zieht neben finanziellen Schwierigkeiten (Überschuldung) fast zwangsläufig Unterversorgungsprobleme in fast allen Lebensbereichen der davon Betroffenen nach sich, etwa im Wohnen und Wohnumfeld, im Gesundheitsbereich, im Kultur- und Freizeitbereich sowie eben auch und gerade im Bildungsbereich. Dieser Umstand hat es materiell besser gestellten Schichten immer schon erleichtert, die Armen nach dem Motto „Geld macht ohnehin nicht glücklich!“ regelrecht zu verhöhnen, verleitet darüber hinaus jedoch heute noch manche Kommentatoren dazu, Armut zu subjektivieren, zu individualisieren bzw. zu biografisieren und sie auf Sozialisations- bzw. Kulturdefizite oder die „Bildungsferne“ der Betroffenen zurückzuführen.

Paul Nolte behauptete in einem unter dem zynischen Titel „Das große Fressen“ erschienenen Gastbeitrag für die *Zeit* (v. 17.12.2003), das Hauptproblem der Unterschicht sei gar nicht die Armut, sondern der massenhafte Konsum von Fast Food und Fernsehen (RTL und Sat.1). Glaubt man dem Berliner Historiker, sind nicht etwa materielle Entbehrungen und gekürzte Sozialleistungen die Problemursache, sondern der Verlust kultureller Werte und Normen, welcher im Rahmen einer „fürsorgliche(n) Vernachlässigung“ erfolgt sei: „Einer vergleichsweise hohen materiellen Fürsorge

der Unterschicht steht eine Vernachlässigung in sozialer und kultureller Hinsicht gegenüber.“ In dasselbe Horn stieß der *stern*-Redakteur Walter Wüllenweber am 16. Dezember 2004, als er unter dem Titel „Das wahre Elend“ von der heutigen Unterschicht behauptete, sie leide keine Not: „Das Elend ist keine Armut im Portemonnaie, sondern die Armut im Geiste. Der Unterschicht fehlt es nicht an Geld, sondern an Bildung.“

Sowenig ein ökonomistisch verkürzter Armutsbegriff das Phänomen in seiner ganzen Komplexität erfasst, sowenig Sinn macht ein kulturalistisch verkürzter Armutsbegriff. Ohne die Berücksichtigung der Schlüsselrolle materieller Güter für die Existenz, das Ansehen und die Wertschätzung eines Menschen im heutigen Finanzmarktkapitalismus kann das Problem nicht verstanden werden. Geradezu paradox erscheint, dass die überragende Bedeutung des Geldes sowie seiner halbwegs gleichmäßigen und gerechten Verteilung auf die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen ausgerechnet zu einer Zeit immer häufiger angezweifelt wird, in der es aufgrund einer fortschreitenden Ökonomisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung in fast allen Gesellschaftsbereichen ständig an Relevanz für die Versorgung und den Status von Individuen gewinnt.

Wüllenweber konzedierte zwar, dass Deutschland gespalten sei: „Aber die Spaltung verläuft nicht entlang der wirtschaftlichen Linien. Es ist eine kulturelle Spaltung.“ Armut mache nicht krank, der schlechte Gesundheitszustand der Unterschicht sei vielmehr auf Disziplinlosigkeit zurückzuführen. Bisher hätten Politik, Gesellschaft und Sozialwissenschaften geglaubt, die Lebensformen der Unterschicht seien eine Folge der Armut. Richtig sei jedoch das Gegenteil: „Die Armut ist eine Folge ihrer Verhaltensweise, eine Folge der Unterschichtskultur.“

Hier werden Ursache und Wirkung miteinander verwechselt bzw. bewusst

vertauscht, wodurch gesellschaftlich bedingte Handlungsrestriktionen der Armen und politische Entscheidungen, die dafür verantwortlich sind, dass es sie gibt, aus dem Blick geraten. Wie die Menschheit im welthistorischen Maßstab zuerst genügend Reichtum schaffen musste, damit Kunst und Kultur erblühen konnten, genauso verhält es sich im persönlichen Nahbereich. Noch immer bestimmt die materielle Lage den Bildungsdrang und die kulturelle Prägung der Menschen, nicht umgekehrt.

Ansätze zur Neugestaltung des Verhältnisses von Bildungs- und Sozialpolitik

Neuerdings wird oft ein Gegensatz zwischen der „nachsorgenden“ Sozialpolitik traditioneller Art und einer moderneren, investiven bzw. „präventiven“, für das „Humankapital“ produktiven Variante der Sozialpolitik konstruiert, wodurch Ältere und Jüngere in Gegensatz zueinander geraten und ein „(Verteilungs-)Kampf der Generationen“ um die knappen Haushaltsmittel droht. Walter Wüllenweber drückt es in seinem Artikel „Die Schicksalsfrage der Nation“ (stern v. 20.12.2007) folgendermaßen aus: „Die Bildung hat in Deutschland einen mächtigen Konkurrenten: das Soziale.“ Habe die Losung „Bildung für alle“ große Teile der Gesellschaft gegen Ende der 60er-/Anfang der 70er-Jahre geeint, seien die Ausgaben für den Wohlfahrtsstaat seit der Weltwirtschaftskrise 1974/75 nach dem Motto „Sozialnetze für alle“ viereinhalbmal so stark gestiegen wie die für Bildung. „Gerechter ist Deutschland durch das Verteilen von Geld nicht geworden. Die Almosen vom Staat sind nur ein Schmerzmittel. Sie machen die Benachteiligung erträglich. Aber sie beseitigen sie nicht. Eine fundierte Bildung jedoch kann die Ungerechtigkeit wirksam bekämpfen. Sozial ist, was Bildung schafft.“ (ebd.) In Wahrheit er-

gänzen sich Bildungs- und Sozialpolitik bezüglich der notwendigen Inklusion von Kindern aus unterprivilegierten Elternhäusern, wirken also sinnvollerweise komplementär.

Sozialpolitik war nie bloß auf die Kompensation von Lohnarbeitsrisiken und die Statussicherung im Erwachsenenalter ausgerichtet, wie Aladin El-Mafaalani (Sozialinvestition statt Kompensation. Warum der Sozialstaat nur als Bildungsrepublik zukunftsfähig bleibt, in: GWP 2/2011, S. 227) behauptet. Denn seit jeher dient sie darüber hinaus zur Bekämpfung von Kinder- und Altersarmut, wodurch die Sozialpolitik heute einer weiteren Spaltung unserer Gesellschaft entgegenwirkt. Dabei geht es um die soziale Emanzipation von Benachteiligten, Bedürftigen und Behinderten, nicht um eine Investition! Bei der Altersrente etwa sollte es sich um einen gerechten Lohn für die Lebensleistung eines Menschen handeln und nicht nach der Rendite für das „Humankapital“ gefragt werden. Daher wäre die Sozialpolitik auch in einer „Bildungsrepublik“, die Angela Merkel aus Deutschland zu machen verspricht, ohne dass viel geschieht, unverzichtbar.

Unglaublich wird, wer die Bildungs- als besonders zukunftsträchtige Form der Sozialpolitik interpretiert, aber vom Kindergarten über Schule und Hochschule bis zum Weiterbildungssektor alle Institutionen dieses Bereichs privatisieren möchte. Denn das heißt, sie für Reiche, Wohlhabende und den Nachwuchs besser situierter Familien zu reservieren. In einem Bildungssystem, das privatisiert und kommerzialisiert wird, stoßen Kinder nur noch auf Interesse, wenn sie bzw. ihre Eltern als möglichst zahlungskräftige Kunden firmieren. Kontraproduktiv wirken auch die Beschneidung der Lernmittelfreiheit in mehreren Bundesländern und die Schließung von (Schul-)Bibliotheken aus Kostengründen. Je weniger die öffentliche Hand aufgrund einer falschen Steu-

erpolitik in der Lage ist, die materielle Unterversorgung von Familien zu kompensieren, umso mehr Kinder leiden unter dem, was missverständlich „Bildungsarmut“ genannt wird.

Konsequenzen für die Armutsbekämpfung: „Bildung für alle“ statt Umverteilung des Reichtums?

Armutsbekämpfung wird heute weitgehend auf Bildungsförderung reduziert. So wichtig ein Abbau von Bildungsbarrieren und eine Verbesserung der Bildungschancen für arme Kinder – übrigens keineswegs nur solche mit Migrationshintergrund – wären, so wenig reicht die bloße Erweiterung der Bildungsförderungsmaßnahmen aus, wenn keine inhaltliche Neugestaltung dieses Bereichs erfolgt. Wie die Bedeutung der Sprache für die Integration der Migrant(inn)en maßlos überschätzt wird, so betont man auch die Bedeutung der Bildung für die soziale Inklusion von Kindern aus der Unterschicht m.E. viel zu stark.

Was unter günstigen Umständen fraglos zum individuellen beruflichen Aufstieg taugt, versagt als gesellschaftliches Patentrezept: Wenn alle Kinder, was sicherlich wünschenswert wäre, mehr Bildungsmöglichkeiten bekämen, würden sie um die wenigen Ausbildungs- bzw. Arbeitsplätze womöglich nur auf einem höheren geistigen Niveau, aber nicht mit größeren Chancen konkurrieren. Wahrscheinlich gäbe es am Ende mehr Taxifahrer mit Abitur und Hochschulabschluss, aber kaum weniger Armut. Eine bessere (Aus-)Bildung erhöht die Konkurrenzfähigkeit eines Heranwachsenden auf dem Arbeitsmarkt, ohne jedoch die Erwerbslosigkeit und die (Kinder-)Armut als gesellschaftliche Phänomene zu beseitigen.

Ohne eine spürbare Verbesserung der Bildungseinrichtungen und der Bildungschancen für alle Wohnbürger/innen bzw. ihre Kinder ist die Armut in

Deutschland nicht erfolgreich zu bekämpfen. Bildungsbeteiligung ist allerdings schon längst kein Garant für eine gesicherte materielle Existenz mehr und reicht daher zur Armutsbekämpfung nicht aus. Denn so wenig das Problem monokausal begründet ist, so wenig lässt es sich eindimensional, d.h. ausschließlich mittels der Pädagogik lösen. Dies gilt besonders dann, wenn Bildung im Sinne der ökonomischen Verwertbarkeit von „Humankapital“ durch den „eigenen“ Wirtschaftsstandort seitens mächtiger Kapitalinteressen instrumentalisiert wird. Bildung darf nicht auf die (berufliche) Qualifikation reduziert werden, schließt vielmehr die Entwicklung der Persönlichkeit, kultureller und sozialer Kompetenzen immer mit ein.

Bildungs-, Erziehungs- und Kulturinstitutionen sind für eine gedeihliche Entwicklung und freie Entfaltung der Persönlichkeit sozial benachteiligter Kinder unentbehrlich, weshalb sie nicht – dem Zeitgeist entsprechend – privatisiert, sondern weiterhin öffentlich finanziert und ausgebaut werden sollten. Bildung ist jedoch keine politische Wunderwaffe im Kampf gegen die Kinderarmut, zumal sie immer mehr zur Ware verkommt, statt als konstitutiver Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge für alle Wohnbürger/innen frei zugänglich zu sein. Studiengebühren, Transportkosten und Schul- oder Büchergeld schrecken gerade die Kinder aus sozial benachteiligten Familien vom Besuch einer weiterführenden bzw. Hochschule ab.

Literatur

- Butterwegge, Christoph: Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird, 2. Aufl. Frankfurt am Main/New York 2011
- Butterwegge, Christoph: Krise und Zukunft des Sozialstaates, 4. Aufl. Wiesbaden 2011

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm – ein integrationspolitisches Grundsatzurteil?

Heinrich Pehle



Heinrich Pehle

1. Einleitung

Am 28. September 1951 nahm das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe seine Tätigkeit auf. Drei Wochen vor seinem 60jährigen Jubiläum, am 7. September 2011, verkündete es sein lang erwartetes Urteil zur so genannten Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm.¹ Das Gericht wies damit mehrere Verfassungsbeschwerden zurück, die sich gegen zwei im Mai 2010 beschlossene Gesetze richteten. Mit dem „Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz“ vom 7. Mai 2010 wurde das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, „Gewährleistungen bis zur Höhe von 22,4 Milliarden Euro für Kredite an die Hellenische Republik zu übernehmen“. Durch das „Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetz“ vom 22. Mai 2010 wurde das Ministerium dann zusätzlich in die Lage versetzt, Gewährleistungen für Kredite bis zu einer Höhe von 123 Milliarden Euro zu übernehmen, die der „Finanzierung von Notmaßnahmen zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaates des Euro-Währungsgebietes“ im Rahmen der „Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität“ (EFSF) dienen (vgl. Sturm/Pehle 2012: 225ff.).

Die Pressemitteilung Nr. 55/2011 des Bundesverfassungsgerichts fasst das

„Griechenland-Urteil“ so zusammen: „Der Deutsche Bundestag hat durch die Verabschiedung dieser Gesetze „weder sein Budgetrecht noch die Haushaltsautonomie künftiger Bundestage in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise beeinträchtigt.“ Nachdem also die allseits gehegte Erwartung erfüllt worden ist, dass die Karlsruher Richter die bereits beschlossenen Maßnahmen zur Rettung des Euro nicht blockieren würden, könnte man versucht sein, das Urteil umstandslos zu den Akten zu legen. Dies wäre indes allzu leichtfertig. Der Präsident des Gerichts, Andreas Voßkuhle, hat bereits bei der Urteilsverkündung darauf hingewiesen, dass die Schonung des Gesetzgebers in diesem Fall nicht als eine „Blanko-Ermächtigung für weitere Rettungspakete“ fehlgedeutet werden dürfe. Dies ist als ein erster Hinweis darauf zu verstehen, dass das Urteil in der Tat Festlegungen enthält, „die künftige richterliche Entscheidungen bereits vorwegnehmen“ (Heribert Prantl in der Süddeutschen Zeitung vom 08.09.2011, S. 7). Es geht um Entscheidungen, die die Zukunft nicht nur der gemeinsamen Währung, sondern auch der gesamten deutschen Integrationspolitik betreffen.

Aufgabe dieses Beitrages ist es nicht, die finanzpolitischen Aspekte der verschiedenen Maßnahmen zur Rettung

des Euro auszuloten. Ziel ist vielmehr, die grundsätzliche integrationspolitische Relevanz des Urteils zu erkunden. Angesprochen ist damit zunächst die Zulassungsbegründung für die Verfassungsbeschwerden, weil die Karlsruher Richter damit zugleich ihre eigene Rolle im künftigen integrationspolitischen Spiel definieren. Daran anschließend gilt es, die Fragen nach inhaltlicher Reichweite und konkretem Bezug der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu beantworten. Dabei geht es vordergründig „nur“ um das Zusammenspiel von Parlament und Regierung. Doch enthält das Urteil auch Aussagen über die nach geltender Verfassungslage noch zulässige Weiterentwicklung der europäischen Integration. Sie werden, diesen Beitrag abschließend, analysiert.

2. Wo (k)ein Kläger, da (k)ein Richter ...

Demokratische Mehrheitsentscheidungen des Parlaments können zwar auf dem Wege einer – abstrakten oder konkreten – Normenkontrolle angefochten werden, grundsätzlich aber nicht durch Verfassungsbeschwerden. Letztere, so bestimmt es Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, können von jedermann nur mit der Behauptung erhoben werden, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner grundrechtsgleichen Rechte verletzt worden zu sein. Eines dieser grundrechtsgleichen Rechte ist das in Art. 38 GG gewährleistete Recht, an der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages teilzunehmen. Die Richter weisen in ihrem Urteil (Rdnr. 99) explizit darauf hin, dass das Wahlrecht nicht der inhaltlichen Kontrolle demokratischer Prozesse diene. Es verleihe daher „grundsätzlich keine Beschwerdebefugnis gegen Parlamentsbeschlüsse, insbesondere Gesetzesbeschlüsse.“ Bereits im ersten Leitsatz des Urteils knüpft das Gericht allerdings an eine Interpretation

an, die es bereits seinen Urteilen zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon zugrunde gelegt hat. Dieser Auslegung zufolge kommt Art. 38 Abs. 1 GG auch eine „abwehrrechtliche Dimension“ zu. Sie bestehe im Schutz der wahlberechtigten Bürger vor einem Substanzverlust ihrer demokratischen Mitwirkungsrechte durch „weitreichende oder gar umfassende Übertragungen von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages, vor allem auf supranationale Einrichtungen“ und komme „in Konstellationen zum Tragen, in denen offensichtlich die Gefahr besteht, dass die Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen Bundestages auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens [...] unmöglich macht.“

Im späteren Verlauf seines Urteils wird das Gericht noch deutlicher. Hier rekurriert es zusätzlich auf die im Lissabon-Urteil entwickelte Argumentationsfigur von der durch Art. 79 Abs. 3 GG auf Dauer garantierten Verfassungsidentität, die der europäischen Integration keinesfalls geopfert werden dürfe (vgl. Pehle 2009: 506ff.). Zu dieser Identität gehöre nicht zuletzt die Gewährleistung demokratischer Einflussmöglichkeiten. Der „Anspruch des Bürgers auf Demokratie wäre hinfällig, wenn das Parlament Kernbestandteile politischer Selbstbestimmung aufgäbe“, woraus folge: „Gegen eine mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbare Entäußerung von Kompetenzen durch das Parlament muss sich der Bürger verfassungsgerechtlich zur Wehr setzen können“ (Rdnr. 101).

Die Karlsruher Richter machen selbst auf die Kritik an ihrem Argument aufmerksam, die bereits anlässlich des Maastricht-Urteils formuliert wurde (ebenda). Im Kern monieren die Kritiker, dass in Folge der Interpretation des Art. 38 Abs. 1 GG als (partiell) Abwehrrecht faktisch jedermann die Befugnis zukomme, ein Normenkontrollverfahren einzuleiten, wenn es um die

Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union gehe. Aber diese Konsequenz ist den Richtern nicht nur bewusst, sondern sie ist gewollt, denn wie schon bei seinen Urteilen zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon versucht das Verfassungsgericht, sich damit erneut als Schutzmacht gegen einen möglichen Verlust der Verfassungsidentität zu etablieren. Wenn das Urteil davon spricht, dass durch die „Grundrechtsrüge eines jeden Bürgers“ eine „Kontrolle der öffentlichen Gewalt“ ermöglicht werde (Rdnr. 101), ist das nichts anderes als eine Einladung zu neuerlichen Verfassungsbeschwerden, ein Aufruf, das Parlament vor sich selbst, vor seiner Selbstentmachtung, durch das Bundesverfassungsgericht schützen zu lassen. „Karlsruhe“ stellt damit wieder einmal unter Beweis, dass es ein „entscheidungsfreudiges Gericht“ (Jestaedt 2011: 111) ist. Sein Bestreben, sich selbst im europapolitischen Spiel zu halten, ist offensichtlich. Insofern kann das Griechenland-Urteil als Akt von *judicial activism* interpretiert werden. Allerdings gilt dieser Befund nicht für alle Facetten des Urteils.

3. Im Fokus der Verfassungsrichter: Das Budgetrecht des Bundestages

Im vorliegenden Fall hatte das Verfassungsgericht über haushaltspolitische Entscheidungen zu urteilen. Das Budgetrecht des Parlaments wird von den Richtern als „zentrales Element der demokratischen Willensbildung“ (Rdnr. 122), als „staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform“ (Rdnr. 124), qualifiziert. Dies liefert die Grundlage für den Befund, dass das Wahlrecht verletzt, weil sinnentleert wird, „wenn sich der Deutsche Bundestag seiner parlamentarischen Haushaltsverantwortung dadurch entäußert, dass er oder zukünftige Bundestage das Budgetrecht nicht mehr in

eigener Verantwortung ausüben können“ (Rdnr. 121). Hinsichtlich der Frage, in welcher konkreten Höhe das Parlament sich oder seine Nachfolger durch Gewährleistungsermächtigungen binden darf, hält sich das Gericht jedoch deutlich zurück: „Selbst dann, wenn solche Bindungen erheblichen Umfang annehmen, wird das Budgetrecht nicht in einer mit dem Wahlrecht rügefähigen Weise verletzt“, so das Gericht (Rdnr. 124), das weiter ausführt: „Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit für Gewährleistungen entstehen zu müssen, kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu, der vom Bundesverfassungsgericht zu respektieren ist“ (Rdnr. 132).

Den Verfassungsrichtern geht es also erkennbar nicht um die Frage, in welcher Höhe die Bundesrepublik Deutschland eventuell zur Kasse gebeten wird, um die gemeinsame Währung zu retten. Auch setzen sie sich – anders als von den Beschwerdeführern gefordert – nicht mit den Entscheidungen des Rates der Europäischen Union auseinander, mit denen die Grundlage für die Verabschiedung der beiden strittigen deutschen Gesetze gelegt wurde. Die Verordnung des Rates zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und die Mitwirkung des Vertreters der Bundesregierung daran seien „keine mit der Verfassungsbeschwerde angreifbaren Akte öffentlicher Gewalt“ (Rdnr. 115).

Konsequenterweise prüft das Verfassungsgericht auch die Frage nicht, ob die Organe der Europäischen Union gegen das geltende Vertragsrecht – etwa gegen das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln öffentlicher Einrichtungen („Staatsanleihen“) durch die Europäische Zentralbank oder die sogenannte No-Bailout-Klausel – verstoßen haben. Diese richterliche Zurückhaltung, die ansonsten häufig eingefordert wird, wurde verschiedentlich als Verweigerung kritisiert, „selbst Verantwortung zu übernehmen“. „Für

die Einhaltung dieser Bestimmungen fühlt sich das Bundesverfassungsgericht nicht zuständig“, monierte etwa Joachim Jahn in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (08.09.2011, S. 11). Mit diesem Vorwurf wird allerdings die Problematik verkannt, auf die sich einlässt, wer, wie es das Verfassungsgericht im Lissabon-Urteil ja selbst getan hat, für das nationale Verfassungsgericht die Kompetenz zur Ultra-vires-Kontrolle über die Europäische Union reklamiert (vgl. dazu Pehle 2009: 507ff.). Anders als beim Lissabon-Urteil verzichtet „Karlsruhe“ dieses Mal darauf, sich erneut zu einer Art obersten europäischen Gerichts aufzuschwingen.

Nicht nur Politiker, auch Verfassungsrichter denken strategisch. Sie sind bemüht, die eigene Autorität nicht durch eine überzogene Jurisdiktion in Frage zu stellen, mit der die Folgebereitschaft der Urteilsadressaten überstrapaziert würde (Vanberg 2005: 184ff.). Dies erklärt, warum das Bundesverfassungsgericht nicht nur eine direkte Auseinandersetzung mit den Maßnahmen zur Euro-Rettung vermied, sondern, zum Bedauern wohl nicht nur des bereits zitierten Kolumnisten der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, auch auf eine Vorlage der Klagen, soweit sie sich auf die Entscheidungen der EU-Organe bezogen, beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) verzichtete. Letztlich wäre die Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens mit großer Wahrscheinlichkeit als Versuch interpretiert und kritisiert worden, den „Schwarzen Peter“ in der Auseinandersetzung um die Rettung des Euro nach Luxemburg weiterzureichen und damit die dortigen Richter in die legitimatorische Bredouille zu bringen. Insofern wird der Verzicht auf die Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens in diesem Fall ausnahmsweise der Logik der europäischen Integration durchaus gerecht.

4. Parlament und Regierung im integrationspolitischen Entscheidungsprozess

Bei jedweder Auseinandersetzung mit der „Europarechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts empfiehlt es sich, die unterschiedlichen Fallkonstellationen zu berücksichtigen und zu fragen, wer denn der eigentliche Adressat des jeweiligen Richterspruches ist. Ein Verfahren, in dem es um das Verhältnis der nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit zum EuGH geht, repräsentiert eine „grundlegend andere Konfiguration“ als ein Fall, in dem sich das Verfassungsgericht mit Bundesregierung und Bundestag auseinandersetzen muss (Kielmansegg 2011). Solange sich das Gericht nicht bemüßigt fühlt, eine Auseinandersetzung mit den Handlungen der Organe der Europäischen Union zu führen, sondern sich darauf beschränkt zu klären, wie die Rollen im nationalen europapolitischen Entscheidungsprozess zu verteilen sind, kann es unbefangener „Klartext“ reden. Damit ist nicht gesagt, dass dies immer ein leichtes Geschäft ist.

Federführend für das Griechenland-Urteil war der Richter Udo Di Fabio. Nur wenige Tage vor Verkündung des Urteils veröffentlichte er einen Essay, in welchem er die Wahrung der „richtige[n] Balance im System der Gewalten“ als Aufgabe bezeichnet, bei deren Erfüllung das Verfassungsgericht häufig „überzogenen Erwartungen“ begegne. Und weiter führt er aus, dass die Lösung des Gerichts häufig in einer „Rückverlagerung der Entscheidungsmacht auf das Parlament, Stärkung der Position der Abgeordneten, mehr Informationspflichten, Gesetzesvorbehalte oder konstitutive Parlamentsvorbehalte“ bestanden habe (Di Fabio 2011: 5).

Exakt diesen Weg beschreitet der Zweite Senat im Griechenland Urteil. Er moniert, dass § 1 Abs. 4 des Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetzes die Bundesregierung lediglich dazu ver-

pflichtet habe, sich vor Übernahme finanzieller Gewährleistungen „zu bemühen, Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages herzustellen“. Damit allein aber, so das Gericht, „wäre der fortdauernde Einfluss des Bundestages auf die Gewährleistungsentscheidungen durch verfahrensrechtliche Vorkehrungen – über die allgemeine Kontrolle der Bundesregierung hinaus – nicht sichergestellt“, denn es werde dadurch nicht verhindert, „dass die parlamentarische Haushaltsautonomie in einer das Wahlrecht beeinträchtigenden Weise berührt wird“ (Rdnr. 141).

Dem Gericht hätte es freigestanden, die beanstandete Bestimmung für verfassungswidrig zu erklären. Doch wählte es den Weg der verfassungskonformen Auslegung, mit der, so das gängige Argument, der Gesetzgeber „geschont“ werden soll. Das Urteil abschließend heißt es wörtlich: „Daher bedarf es zur Vermeidung der Verfassungswidrigkeit einer Auslegung des § 1 Abs. 4 Satz 1 des Euro-Stabilisierungsmechanismusgesetzes dahingehend, dass die Bundesregierung [...] verpflichtet ist, die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen“ (Rdnr. 141). Diese Auslegung macht aus dem bloßen und ergebnisoffenen Bemühen der Regierung, das Einvernehmen mit dem Haushaltsausschuss herzustellen, ein parlamentarisches Zustimmungsrecht, womit sich wieder einmal zeigt, dass eine verfassungskonforme Auslegung faktisch nichts anderes darstellt als eine „Normverwerfung in anderem Gewand“ (Jestaedt 2010:140).

Ob es der Schonung des Gesetzgebers, dem eine förmliche Gesetzesänderung ja erspart werden sollte, tatsächlich bedurft hätte, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls traten die Verfassungsrichter beim Gesetzgeber offene Türen ein. Datierend vom 7. September, also dem Tag der Urteilsverkündung, legten die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und FDP einen Entschlie-

ßungsantrag vor, dem zu Folge künftig alle Entscheidungen im Rahmen der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, die zu einer Übernahme oder Veränderung von Gewährleistungen führen, der vorherigen Zustimmung des Bundestages – und nicht nur des Haushaltsausschusses – bedürfen. Solange diese nicht vorliege, müsse der deutsche Regierungsvertreter in den entsprechenden europäischen Gremien mit Nein stimmen. Gleiches solle gelten für den Übergang der EFSF in den auf Dauer angelegten Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM), der ab dem Jahr 2013 tätig werden soll (Bundestagsdrucksache 17/ 6945). Der Bundestag ist dieser Empfehlung gefolgt. Am 29. September 2011 verabschiedete er das Gesetz zur Änderung des Eurostabilisierungsmechanismusgesetzes. Damit billigte er die Erweiterung der EFSF auf ein Ausleihvolumen von insgesamt 440 Milliarden Euro, womit der deutsche Anteil an den Kreditbürgschaften von 123 Milliarden auf 211 Milliarden Euro steigen wird. § 3 dieses Gesetzes regelt nunmehr den Parlamentsvorbehalt im Sinne des Entschließungsantrags der Regierungsfractionen und geht damit über die Vorgaben des Verfassungsgerichts sogar noch hinaus.

Es lag nahe, die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts bezüglich der Parlamentsbeteiligung als rein symbolische Politik abzutun, als Ausdruck eines überkommenen Verständnisses von Gewaltenteilung. Angesichts der Realitäten des parlamentarischen Regierungssystems, in welchem die parlamentarische Mehrheit kein Interesse daran haben könne, der von ihr getragenen Regierung in den Rücken zu fallen, sei hier im Grunde nichts gewonnen, so etwa Georg Paul Hefty in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (09.09. 2011, S. 1). Schon angesichts der regierungs- und parteiinternen Auseinandersetzungen im Vorfeld der Entscheidung vom 29. September 2011 zeigte sich indes, dass dies wohl eine voreilige Einschätzung ge-

wesen ist. Griechenlandhilfe und Eurorettung wurden angesichts der Tragweite der anstehenden Entscheidung für viele Abgeordnete zur „Gewissensfrage“, die die Fraktionsdisziplin zu überlagern geeignet war. Die Frage, ob es bei der Abstimmung zur „Kanzlermehrheit“ reichen würde, dominierte deshalb die Schlagzeilen der Qualitätspresse. Immerhin elf Abgeordnete der Unionsfraktion und vier aus der des Koalitionspartners FDP verweigerten dem Gesetz schließlich ihre Zustimmung. Zweien der Abweichler ermöglichte der Bundestagspräsident gegen den Willen ihrer Fraktionsführungen, ihre Bedenken im Plenum vorzutragen. Das Parlament hat seine Chance genutzt; der Entscheidungsprozess wurde für die Wählerschaft in einer Weise transparent, die ohne Parlamentsbeteiligung nicht denkbar gewesen wäre.

Die Karlsruher Richter konnten diese Entwicklung nicht voraussehen. Deshalb ist umso bemerkenswerter, dass ihr Urteil mit dem Selbstverständnis der Parlamentarier korrespondiert, dadurch nachträgliche Aufwertung erfährt und derart auch die Autorität des Gerichts weiter stärken mag. Dies gilt, obwohl der Versuch, den Gesetzgeber durch eine verfassungskonforme Auslegung der strittigen Norm zu schonen, in der Rückschau angesichts der Initiative der Regierungsfractionen zur Stärkung der Parlamentsbeteiligung als überflüssig erscheint. Wie steht es aber um die Akzeptanz der im Griechenland-Urteil eher „versteckten“ Aussagen über die Grenzen der europäischen Integration?

5. Wo sind die Grenzen der europäischen Integration?

„Die Bestimmungen der europäischen Verträge stehen dem Verständnis der nationalen Haushaltsautonomie als einer wesentlichen, nicht entäußerbaren Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente nicht

entgegen, sondern setzen sie voraus. Ihre strikte Beachtung gewährleistet, dass die Handlungen der Organe der Europäischen Union in und für Deutschland über eine hinreichende demokratische Legitimation verfügen“ (4. Leitsatz und Rdnr. 129). Weil „die „Eigenständigkeit der nationalen Haushalte für die gegenwärtige Ausgestaltung der Währungsunion konstitutiv ist“ (ebenda), muss der „Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben frei von Fremdbestimmung seitens der Organe und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (Rdnr. 127) treffen. Diese Aussagen bilden die Grundlage für die eigentliche integrationspolitische Botschaft des Griechenlandurteils.

Der Deutsche Bundestag darf sich nicht selbst entmachten, indem er „einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgerschafts- oder Leistungsautomatismus [zustimmt], der – einmal in Gang gesetzt – seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen ist“ (Rdnr. 127). Dazu, dass die „fiskalischen Dispositionen anderer Mitgliedstaaten zu irreversiblen, unter Umständen massiven Einschränkungen der nationalen politischen Handlungsspielräume führen“ (ebenda), darf es also nicht kommen. Die europäische Integration darf die nationale Haushaltsautonomie nicht in Frage stellen, und sie darf auch vom Bundestag nicht auf dem Altar der europäischen Integration geopfert werden, weil sie nach dem bereits im Lissabon-Urteil definierten Verständnis eben zum unabänderlichen Identitätskern des Grundgesetzes gehört.

Peter Michael Huber, als Richter im Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts selbst am Griechenlandurteil beteiligt, brachte die Konsequenzen des Richterspruchs im Interview mit der Süddeutschen Zeitung (19.09.2011, S. 6) auf den Punkt: „Keine europäische Wirtschaftsregierung ohne Änderung

des Grundgesetzes“. Letztere, so Huber, könne sich „auf wenige geänderte Sätze im EU-Artikel 23 des Grundgesetzes sowie in der Ewigkeitsgarantie des Artikels 79 beschränken. Man müsste dort einen Vorbehalt für eine Wirtschaftsregierung der Europäischen Union hineinschreiben. In der Sache aber wäre es eine Revolution.“

Wer in Reaktion auf die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise eine europäische Wirtschaftsregierung ins Leben rufen möchte, die ihren Namen wirklich verdienen würde, weil sie mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet wäre und sich nicht nur mit einer bloßen Koordination der weiterhin rein national verantworteten Wirtschaftspolitik bescheiden müsste, sollte wissen, worauf man sich in Deutschland damit einlässt – eine verfassungsrechtliche Revolution eben. Darum würde es sich bei der angesprochenen, nur auf den ersten Blick bescheiden anmutenden Änderung des Grundgesetzes in zweifacher Hinsicht handeln: Inhaltlich, weil die „Ewigkeitsgarantie“ bislang als sakrosankt galt, und prozedural, weil ein solcher Eingriff nur auf dem durch Art. 146 GG vorgezeichneten Weg über eine Volksabstimmung möglich wäre. Wir hätten es in diesem Fall dann tatsächlich mit einer neuen Verfassung zu tun, „die vom deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“

Zu Recht befand Peter Graf Kielmansegg (2011) im Vorfeld des Griechenlandurteils, dass der Konsens der politischen Elite über die europäische Integration die deutsche Europapolitik bislang gegen das Votum der Bürger „abgeschirmt“ habe. Kielmansegg weiter: „Wer Einspruch gegen den europapolitischen Elitenkonsens erhebt, dem steht in Deutschland kein anderer Weg offen als der zum Gericht.“ Solange man den Wählern die Chance verwehre, über die Frage „Wie viel Integration soll sein?“ mitzuentcheiden, werde man „diese Frage in Karlsruhe stellen

müssen und wohl auch in Karlsruhe beantworten.“ Das Griechenland-Urteil liefert die Antwort auf die integrationspolitische Gretchenfrage zwischen den Zeilen: Wenn das Grundgesetz integrationspolitisch ausgereizt ist, ist es an der Zeit, nicht mehr das Verfassungsgericht, sondern die Wähler zu befragen, wie weit der Souveränitätstransfer nach Europa vorangetrieben werden soll und darf. Darin, und nicht in der Antwort auf die Frage, wann und warum der Haushaltsausschuss oder das Plenum des Deutschen Bundestages weiteren Maßnahmen zur Rettung des Euro zustimmen muss, liegt die eigentliche Bedeutung des Urteils, das das Bundesverfassungsgericht im unmittelbaren zeitlichen Vorfeld seines 60. Geburtstags gesprochen hat. Es ist, daran besteht kein Zweifel, in der Tat als integrationspolitisches Grundsatzzurteil einzustufen.

Anmerkung

- 1 BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011. Das Urteil ist noch nicht in der Entscheidungssammlung des Gerichts abgedruckt. Es wird deshalb hier unter Angabe der Randnummern (Rdnr.) zitiert nach: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110907_2bvr098710.html

Literatur

- Di Fabio, Udo (2011): Vom Recht, Recht zu sprechen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 35/36, S. 3-7.
- Jestaedt, Matthias (2011): Phänomen Bundesverfassungsgericht. Was das Gericht zu dem macht, was es ist, in: Ders./ Oliver Lepsius/Christoph Möllers/Christoph Schönberger: *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*, Berlin, S. 77-157.
- Kielmansegg, Peter Graf von (2011): Letzte Rettung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.02., S. 8.
- Pehle, Heinrich (2009): Das „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts:

- Verteidigung staatlicher Souveränität, Stärkung parlamentarischer Demokratie und Ausweitung verfassungsgerichtlicher Kontrollansprüche im Dreierpack?, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, H. 4/2009, S. 501-513.
- Sturm, Roland/ Heinrich Pehle (2012): Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Vanberg, Georg (2005): Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung: Zum politischen Spielraum des Bundesverfassungsgerichts, in: Steffen Ganghof/Philip Manow (Hrsg.): Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt/Main, S. 183-213.

Das neue Wahlsystem zum Deutschen Bundestag

Der politische Kontext und die Effekte der Novelle des Bundeswahlgesetzes

Wolfram Ridder



Wolfram Ridder

1. Die Vorgeschichte

„Soweit das geltende Wahlrecht (*zum deutschen Bundestag; Anm. des Verf.*) ermöglicht, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann, liegt ein Verstoß gegen die Grundsätze der Gleichheit und der Unmittelbarkeit der Wahl vor“ (BVerfGE 121, 266 <76>).

Die unbedingte Gültigkeit dieser Aussage scheint bereits auf den ersten Blick so offensichtlich zu sein, dass es dem interessierten Betrachter sicherlich als ein Kuriosum erscheinen könnte, dass sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seiner Entscheidung vom 3.7.2008 tatsächlich genötigt sah auf diese Selbstverständlichkeit einzugehen. Der Hintergrund für diese Ausführungen des höchsten deutschen Gerichts war allerdings ein sehr ernsthafter. Urteilend über Wahlprüfungsbeschwerden gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages betreffend die Gültigkeit der Bundestagswahl vom 18.9.2005, befanden die Richter des Zweiten Senats hiermit die Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) insoweit für verfassungswidrig, als hierdurch der Effekt des „negativen Stimmgewichts“ bzw. allgemeiner

des „inversen Erfolgswertes von Stimmen“ ermöglicht wurde.

Der inverse Erfolgswert von Stimmen konnte immer dann auftreten, wenn ein Landesverband einer Partei, welcher Überhangmandate errungen hatte, so viele zusätzliche Zweitstimmen errang, dass sich zwar der Sitzanspruch der Listenverbindung in der Oberverteilung nicht erhöhte, aber ein Mandat in der Unterverteilung nun diesem Landesverband mit Überhangmandaten zufiel und nicht mehr einem Landesverband ohne Überhangmandate zugerechnet wurde. Durch dieses „Mehr“ an Zweitstimmen und die Verschiebung des Mandates zwischen den beiden Landesverbänden reduzierte sich der Sitzanspruch der Listenverbindung insgesamt um ein, nämlich um das „gewanderte“ Mandat (zuerst Meyer 1994: 321; Pehle 1999: 248; Fehndrich 1999: 70ff.; Pehle 2008: 472f.). Zeigten sich die Richter des Bundesverfassungsgerichts noch im Jahr 1994 nicht sonderlich beeindruckt, als ihnen von Hans Meyer dieser absurde Effekt vorgetragen wurde, erklärten sie nun die den inversen Erfolgswert von Stimmen herbeiführenden Effekt für verfassungswidrig und ordneten die Verabschiedung einer verfassungskonformen Fassung des Bundeswahlgesetzes bis zum 30.6.2011 an.

2. Die Reform des Bundeswahlgesetzes vom 29.09.2011

Die Frage, welche durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufgeworfen wurde war somit, wie genau ein Wahlsystem ausgestaltet sein sollte, welches geeignet ist den Effekt des inversen Erfolgswertes zuverlässig auszuschließen. In seiner ständigen Rechtsprechung betonte das Gericht stets, dass der Gesetzgeber das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag sowohl als Mehrheitswahl als auch als Verhältniswahl ausgestalten könne, sowohl ein „reines“ Verhältniswahlsystem, wie in der Weimarer Reichsverfassung verankert oder auch ein Mehrheitswahlsystem in Einerwahlkreisen wären somit als Alternative denkbar gewesen, wenn dies auch im wissenschaftlichen Diskurs als sehr unwahrscheinlich angesehen wurde (Nohlen 2009: 74f.; Pappi/Herrmann 2010: 263, Horst 2011: 319f.). Auf Reformmöglichkeiten, welche die Ausgestaltung des Wahlsystems als Kombination von Personen- und Verhältniswahl erhielten und somit als „strukturerhaltend-korrigierende“ Lösung (Strohmeier 2009: 39) bezeichnet wurden, wiesen die Richter bereits in ihrer Entscheidung vom 3.7.2008 hin, indem sie die Berücksichtigung von Überhangmandaten im Rahmen der Oberverteilung, die Abschaffung der Listenverbindung sowie das Grabenwahlsystem als mögliche Ausgestaltungsvarianten des Bundeswahlgesetzes benannten, welche geeignet seien den inversen Erfolgswert von Stimmen auszuschließen (BVerfGE 121, 266 <124>).

Wenn auch die deutliche Mehrheit des wissenschaftlichen Schrifttums klar die Berücksichtigung der Überhangmandate im Rahmen der Oberverteilung favorisierte (zuerst Meyer 1973: 242ff.; Jesse 2003; Pehle 2008), sollte der Deutsche Bundestag schließlich am 29.9.2011 – wohlgermerkt fast drei Monate nach Ablauf der beinahe dreijähri-

gen Überarbeitungsfrist – mit den Stimmen der Koalition aus CDU/CSU und FDP das neunzehnte Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes beschließen, welches zum einen die Abschaffung der Listenverbindungen (und somit der Oberverteilung) vorsah und zum anderen einen Korrekturmechanismus für die hierdurch wegfallende Stimmenverwertung auf Bundesebene schuf (Bundestags-Drucksache 17/6290; teils geändert durch Bundestags-Drucksache 17/7069); am 14.10.2011 passierte die Gesetzesänderung den Bundesrat.

Das überarbeitete Bundeswahlgesetz sieht weiterhin zwei Verteilungsebenen vor, allerdings wird nach der nun gültigen Norm zunächst anhand der Wahlbeteiligung in den Bundesländern das Sitzkontingent jedes einzelnen Bundeslandes ermittelt (§ 6 Absatz 1 Satz 1 neu BWahlG), welches im Anschluss hieran in einem zweiten Verteilungsschritt auf die entsprechenden Listen der Parteien in diesem Bundesland verteilt wird (§ 6 Absatz 2 Satz 2 bis 7 neu BWahlG). Gewissermaßen wird die zuvor gültige Verteilungsreihenfolge (Verteilung auf die Länder folgte auf die Verteilung der Sitzkontingente auf die Parteien) somit umgekehrt. Maßgeblich für den Sitzanspruch der Landeslisten der Parteien ist – wie bisher – ihr Zweitstimmenanteil. Erringen die 16 Landesverbände einer Partei insgesamt wenigstens so viele Reststimmen (also „überschüssige“ Zweitstimmen, die in den einzelnen Ländern nicht mehr zu einem Mandatsgewinn geführt haben) wie im Bundesdurchschnitt für ein Mandat erforderlich waren, so werden hierfür den Landeslisten weitere Mandate zugeteilt, wobei Landeslisten mit Überhangmandaten bevorzugt berücksichtigt werden (§ 6 Absatz 2a neu BWahlG).

Zwei alternative Vorlagen der Oppositionsparteien Bündnis 90/Die Grünen (Bundestags-Drucksache 17/4694) und Die Linke (Bundestags-Drucksache 17/5896) zielten – in unterschiedlichen

genauen Ausgestaltungsvarianten – auf die Verrechnung der Überhangmandate im Rahmen der Oberverteilung und hatten im Gesetzgebungsverfahren keinen Erfolg, ebenso wenig wie der Gesetzesentwurf der SPD (Bundestags-Drucksache 17/5895), welcher einen Korrekturmechanismus mittels Zuerkennung von Ausgleichsmandaten vorsah sowie die weitgehende Zurückdrängung der Notwendigkeit einer Nachwahl. Außerdem strebte der SPD-Entwurf die Senkung der Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Überhangmandaten durch die Vergrößerung der Wahlkreise und die sich hieraus ergebende Verringerung des Anteils der Direktmandate an der gesetzlichen Mitgliederzahl des Deutschen Bundestages an (Horst 2011: 323f.).

3. Der politische Kontext und die Effekte der Reform

Durch die BWahlG-Novelle – welche entgegen der bisherigen parlamentarischen Gepflogenheiten nicht im Einvernehmen der Parteien verabschiedet wurde – wurde somit der Entstehung von Überhangmandaten, deren zukünftige Zahl wohl im Bereich der bisherigen Erfahrungen liegen dürfte (Behnke 2011), entgegen vieler Erwartungen nicht entgegengewirkt. Dies obwohl den Überhangmandaten durch die berühmte „4:4-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 95, 335) bestenfalls eine zweifelhafte rechtliche und politische Legitimität zugesprochen wurde, außerdem wurde trotz der Abschaffung der Listenverbindung eine „Reststimmeverwertung“ beibehalten. Wie ist diese inhaltliche Ausgestaltung der Reform zu erklären?

Unter der Prämisse, dass ein weitgehender oder gar vollständiger Systemwechsel als unwahrscheinlich einzustufen sei, blieben neben dem verabschiedeten Entwurf als Alternativmodelle die weitgehende „technische“ Ausschaltung

des inversen Erfolgswertes von Stimmen, wie von der SPD vorgeschlagen oder aber die Berücksichtigung von Überhangmandaten in der Oberverteilung, wie von Bündnis 90/Die Grünen und der Partei Die Linke beabsichtigt. Beide Lösungsansätze sind allerdings durchaus mit unerwünschten Folgeerscheinungen behaftet, so dass sie keineswegs prinzipiell dem nun gültigen Regelwerk vorzuziehen wären. Die Verrechnung von Überhangmandaten im Rahmen der Oberverteilung ist geeignet, zu teils massiven Verwerfungen zwischen den Landeslisten der „großen“ Parteien zu führen und das innerparteiliche Stimmgewicht im großen Ausmaß zu verzerren und kann daher durchaus als unpraktikabel bzw. v.a. aufgrund der Haltung der CDU – die vorliegenden Untersuchungen zufolge (Behnke 2010: 252ff.; Pappi/Herrmann 2010: 263ff.) von diesem Effekt insbesondere betroffen gewesen wäre – als politisch nicht durchsetzbar angesehen werden. Die Vergabe von Ausgleichsmandaten, wie in den Vorschlägen von SPD und Die Linke vorgesehen, ist ebenfalls nicht ohne Tücke bzw. sogar weitestgehend unpraktikabel, da die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Nachrückerregelung bei Überhangmandaten (BVerfGE 97, 317) gebieten würde, dass bei Nicht-Neubesetzung eines entsprechenden Bundestagsmandats konsequenterweise auch die Zahl der Ausgleichsmandate angepasst werden müsste (Meyer 2009: 138).

Die Neufassung des Bundeswahlgesetzes dagegen wahrt soweit möglich den innerparteilichen Proporz und führt somit nicht zu möglicherweise massiv ungleichen Erfolgswerten zwischen den Landesverbänden einer Partei. Gleichzeitig wird möglicherweise massiv ungleichen Erfolgswerten von Stimmen aufgrund ungleicher Wahlbeteiligung in den Bundesländern dadurch vorgebeugt, dass den einzelnen Bundesländern nicht bereits vor der Wahl fixe

Sitzkontingente zugewiesen werden (wie im sogenannten „1953er Wahlsystem“), sondern diese abhängig von der Wählerzahl in einem ersten Verteilungsschritt der Mandate berechnet wird. Der Anfall eines hohen Kontingents an „überschüssigen“ Reststimmen wird durch die bereits skizzierte Reststimmenverwertung ausgeschlossen.

Auf den ersten Blick scheint die Neufassung des Bundeswahlgesetzes somit eigentlich ein gelungener Entwurf zu sein, zumal die vorgeschlagenen Alternativen nicht uneingeschränkt vorzugswürdig erscheinen. Daher mag es verwundern, dass im Deutschen Bundestag dennoch keine einvernehmliche Lösung für die Novelle des Bundeswahlgesetzes erreicht werden konnte. Dies liegt vermutlich nicht zuletzt daran, dass auch die Neufassung des Gesetzes bei genauerer Betrachtung nicht wenige Mängel aufweist und möglicherweise nicht einmal weniger Mängel als die alte, teils verfassungswidrige Fassung. Ferner scheint die Annahme, dass ein parteipolitischer Aspekt die Entscheidungsfindung innerhalb der Koalition wenigstens „begleitet“ haben mag (Horst 2011: 324), nicht völlig unplausibel, wie noch darzustellen sein wird.

Stellt man zunächst die Frage, inwieweit die Neufassung in der Lage ist ihren eigentlichen Zweck zu erfüllen, und zwar die Entstehung des inversen Erfolgswertes von Stimmen auszuschließen, ist eine Antwort paradoxer Weise nur schwierig und endgültig wohl erst nach der nächsten Bundestagswahl zu erhalten.

Es sei zugestanden, dass mit der Neufassung des Bundeswahlgesetzes die bisherige Möglichkeit des bewussten „Einsatzes“ des inversen Erfolgswertes von Stimmen durch Parteien – wie bei der Nachwahl zur Bundestagswahl 2005 im Wahlkreis 160 Dresden I geschehen – ausgeschlossen wird. Dies sei nach den Worten der Vertreter der Koalition deswegen der Fall, weil durch

die bloße Nichtabgabe von Zweitstimmen „die nach Wählerzahl bestimmten Sitzkontingente (*der Bundesländer; Anm. des Verf.*) nicht beeinflusst werden und ohne Veränderung der Sitzkontingente Effekte in einem Land in einem anderen Land keine Auswirkungen haben. Eine Wahlenthaltung mit Erst- und Zweitstimme würde aber den Wahlerfolg des Wahlkreisbewerbers gefährden, was von taktischen Wählern gerade nicht beabsichtigt wäre und auch den Effekt des negativen Stimmgewichts beseitigen würde, weil der Zweitstimmenverlust dann per Saldo nicht zu einem Sitzgewinn führen würde“ (Bundestagsdrucksache 17/6290: 9). In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es weiter, dass das Auftreten des inversen Erfolgswertes von Stimmen durch die Novelle „bei einer an der politischen Wirklichkeit orientierten Betrachtung (...) komplett beseitigt“ werde und dass nur „im Falle einer zufälligen Verkettung zahlreicher zusätzlich unterstellter Bedingungen ein inverser Effekt theoretisch noch darstellbar“ wäre (aaO: 9f.).

Die Vertreter der Koalition behaupten somit nicht, dass das Entstehen eines inversen Erfolgswertes von Stimmen durch die Novelle in jedem Fall nach menschlichem Ermessen ausgeschlossen werden könne.

Die Wahrscheinlichkeit und der Umfang des somit noch möglichen Auftretens von inversen Erfolgswerten sind (bisher) nicht eindeutig und abschließend festzustellen. Die verschiedenen hierzu vorgestellten Berechnungen, etwa durch das Bundesministerium des Inneren (Bundestags-Ausschussdrucksache 17-4-344) und Andreas Schneider (2011) lassen gegenwärtig jedenfalls keinen eindeutigen Schluss zu.

Während das Bundesinnenministerium in seiner Untersuchung zu dem Schluss kommt, dass durch die Novelle des Bundeswahlgesetzes der Effekt des inversen Erfolgswertes von Stimmen „nahezu komplett beseitigt“ werde (Bun-

destags-Ausschussdrucksache 17-4-344), weicht die Untersuchung Schneiders hiervon in signifikantem Ausmaß ab. Schneider erstellte – in Abhängigkeit vom angenommenen Wählerverhalten – zwei Modelle zur Berechnung der Wahrscheinlichkeit des Auftretens von inversen Erfolgswerten und kommt hierbei zu dem Schluss, dass durch die Reform höchstens eine signifikante Verringerung der Wahrscheinlichkeit des Auftretens von inversen Erfolgswerten erreicht werden könne, aber keinesfalls von einer weitestgehenden Ausschaltung dieses Effekts gesprochen werden könne. Die signifikanten Abweichungen – mit der Methode des Bundesinnenministeriums kommt Schneider nach der Erzeugung von je 1000 Wahlergebnissen auf Basis der Bundestagswahlen 2005 und 2009 auf eine Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von inversen Erfolgswerten von Stimmen von rund 1,5 %, mit seiner eigenen Berechnungsmethode je nach genauem Wählerverhalten auf rund 75 % bis über 97 % - erklärt Schneider mit unterschiedlichen Annahmen über das tatsächliche Wählerverhalten und die Ursachen für den Zugewinn und den Verlust von Stimmen, welche also die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von inversen Erfolgswerten ganz erheblich beeinflussen (können). Die Versicherung des Bundesinnenministeriums, dass das Auftreten von inversen Erfolgswerten durch die Novelle „nahezu komplett beseitigt“ werde, erscheint vor diesem Hintergrund wohl wenigstens als gewagt.

Aber auch jenseits des Komplexes „inverser Erfolgswert von Stimmen“ reißen die Ungereimtheiten, die das neue Bundeswahlgesetz mit sich bringt, nicht ab. Dadurch, dass sich das den einzelnen Bundesländern nunmehr zustehende Sitzkontingent nach der Wählerzahl richtet (§ 6 Absatz 1 Satz 1 neu BWahlG), führen ungültige Stimmen sowie Stimmen für Parteien, die an der Fünf-Prozent-Sperrklausel gescheitert sind, zu mehr Sitzen für die Landeslisten der konkurrierenden Parteien. Für

den Fall, dass – wie etwa bei der Bundestagswahl 2002 die PDS – eine große Regionalpartei an eben dieser Sperrklausel scheitern sollte, kann dies durchaus größere Auswirkungen auf die Mandatzuweisung an die Landeslisten der Parteien haben.

Es dürfte sich allerdings logisch nur schwer begründen lassen, inwiefern Wähler von Klein- und Kleinstparteien mit ihrer Stimmabgabe bzw. Wähler mit ihrer Abgabe von ungültigen Stimmen hierdurch den Wunsch nach zusätzlichen Bundestagsmandaten für solche Parteien, welche die Sperrklausel überwinden, artikulieren sollen. Inwiefern es überhaupt sinnvoll und nachvollziehbar sein kann, mitten zwischen dem ersten und dem zweiten Verteilungsschritt die Berechnungsgrundlage zu wechseln, nämlich von „Zahl der Wähler“ hin zu „Anzahl der Zweitstimmen“, erschließt sich dem Verfasser des vorliegenden Aufsatzes ebenfalls nicht, wenn man davon absieht, dass hierdurch die Wahrscheinlichkeit von inversen Erfolgswerten gesenkt werden soll. Zusätzlich bedarf es wohl auch einer nachvollziehbaren Begründung, aus welchem Grund eine ungültige Stimme im Rahmen der Verteilung des Sitzkontingents anders zu behandeln sein soll als eine vollständige Wahlenthaltung.

Ebenso wenig nachvollziehbar gestaltet sich die Einführung der „Reststimmenverwertung“ (§ 6 Absatz 2a neu BWahlG). Durch die – vermeintliche – ersatzlose Streichung von § 7 BWahlG wird die Listenverbindung aufgegeben, nur um sie mittels Schaffung des Absatzes 2a quasi durch die Hintertür in Ansätzen wieder einzuführen. Eben jenem Absatz 2a kommt, wie bereits angedeutet, neben der „Reststimmenverwertung“ noch eine weitere Funktion zu, wodurch er in den Augen der Vertreter der Koalition vermutlich zusätzliche Legitimität erhalten soll. Dadurch dass die im Rahmen der „Reststimmenverwertung“ anfallenden

Zusatzsitze vorrangig an solche Landeslisten verteilt werden, welche mehr Direktmandate errungen haben als ihnen nach ihrem Zweitstimmenanteil Mandate zustehen, soll offenkundig eine gewisse Kompensation der weiterhin wahrscheinlichen und in bisherigem Umfang zu erwartenden (Behnke 2011) Überhangmandate bewirkt werden. Fehndrich (2011) zufolge würde sich die Zahl der Ausgleichssitze im Bereich von insgesamt 8 – 10 Mandaten bewegen, bei insgesamt 80 Landeslisten von Parteien (für den Fall, dass neben CDU/CSU, SPD, Grünen, Die Linke und FDP keine weitere Partei die Fünf-Prozent-Hürde überwindet) verblieben pro Partei somit ein bis zwei Mandate. Dass diese Zahl schon nicht geeignet gewesen wäre, die 21 bei der Bundestagswahl 2009 für die CDU angefallenen Überhangmandate in signifikantem Ausmaß zu kompensieren, darf wohl als evident angenommen werden. Es drängt sich hier vielmehr der Eindruck auf, dass es sich bei dieser Vorschrift vor allem um ein Zugeständnis an die FDP handeln muss. Dies zum einen, da sie relativ gesehen von ein bis zwei Mandaten deutlich stärker profitieren wird als die CDU/CSU, welche diese Mandate voraussichtlich ohnehin durch Überhangmandate erringen dürfte und zum anderen um der Gefahr vorzubeugen, dass FDP-Stimmen in kleinen Bundesländern wie etwa Bremen zukünftig als „verlorene“ Stimmen angesehen werden angesichts der voraussichtlichen Unwahrscheinlichkeit, hier durch den Zweitstimmenanteil ein Mandat zu erringen.

Ferner sei lediglich als abschließender Kritikpunkt angeführt, dass das bereits zuvor komplizierte und teils nur schwer verständliche Bundeswahlgesetz – in welchem etwa § 7 erläuterte, wie § 6 genau zu lesen sei – insgesamt nun noch unverständlicher und das Sitzteilungsverfahren ebenfalls noch komplizierter geworden ist, was dem Gesetz sicherlich ebenfalls nicht zur Ehre ge-

reicht; dies zumal das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3.7. 2008 noch ausdrücklich anregte, das Regelwerk auf eine „neue, normenklare und verständliche Grundlage zu stellen“ (BVerfGE 121, 266 <144>).

4. Fazit

Folgendes wird nach der vorgenommenen Analyse der Novelle des Bundeswahlgesetzes deutlich. Es drängt sich dem Beobachter wohl in der Tat die Meinung auf, dass bei der „Konstruktion“ der Neufassung des Bundeswahlgesetzes parteipolitische Interessen eine nicht unwesentliche Rolle gespielt haben mögen. Das wissenschaftliche Schrifttum ging nämlich praktisch durchgehend davon aus, dass sich der Gesetzgeber entweder (wenigstens sehr weitgehend) gegen Überhangmandate und somit für die Verrechnung dieser im Rahmen der Oberverteilung oder aber gegen die Verwertung der Stimmen auf Bundesebene und somit für die Abschaffung der Listenverbindung entscheiden müsse. Wie gezeigt wurde, gelang es den Vertretern der Koalition aber, bis zu einem gewissen Umfang sowohl die Überhangmandate, was insbesondere der CDU zugute kommen dürfte, als auch die Verwertung möglichst vieler Stimmen auf Bundesebene, was der FDP am Herzen gelegen haben dürfte, zu erhalten. Auch wenn ein solches Vorgehen rechtlich gesehen prinzipiell zulässig sein mag (wäre da nicht die offenbar fortbestehende Möglichkeit von inversen Erfolgswerten), stellt sich gleichwohl doch die Frage, ob es auch als eine legitime Verfahrensweise zu betrachten ist. Denn ein Wahlsystem, dessen Mechanismen wenigstens teilweise parteipolitischen Interessen geschuldet zu sein scheinen und welches v.a. deswegen nicht die Zustimmung der anderen Parteien im Bundestag erhalten hat, welches gleichzeitig aber (weiterhin) mit Mängeln behaftet

ist, ist jedenfalls sicherlich nicht der „große Wurf“, welcher angesichts von fast drei Jahren Bedenkzeit möglich gewesen wäre.

Literatur

- Behnke, Joachim (2010): Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 41, Heft 2, S. 247-260.
- Behnke, Joachim (2011): Erwartete Überhangmandate aufgrund der aktuellen Umfragedaten im August 2011: Eine Simulation, wie unter www.zepelin-university.de/deutsch/lehrstuehle/politikwissenschaft/Ueberhangmandate.pdf veröffentlicht; letzter Zugriff am 29.10.2011.
- Fehndrich, Martin (1999): Wahlmathematik. Paradoxien des Bundestags-Wahlsystems, in: Spektrum der Wissenschaft (Februar 1999), S. 70-73.
- Fehndrich, Martin (2011): Analyse des Wahlgesetzentwurfs der Koalitionsfraktionen nach den Änderungen im September 2011, wie unter www.wahlrecht.de/systemfehler/analyse-17-7069.html veröffentlicht; letzter Zugriff am 29.10.2011.
- Horst, Patrick (2011): Die Reform des Wahlsystems und die bundesdeutsche Parteiendemokratie, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 60, Heft 3, S. 313-326.
- Jesse, Eckhard (2003): Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 52, S. 3-11.
- Meyer, Hans (1973): Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, Frankfurt am Main.
- Meyer, Hans (1994): Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlaß der Bundestagswahl 1994, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 77, Heft 4, S. 312-362.
- Meyer, Hans (2009): Lösungsmöglichkeiten nach dem Wahlrechtsurteil des BVerfG vom 3. Juli 2008, in: Deutsches Verwaltungsblatt 124, Heft 2, S. 137-146.
- Nohlen, Dieter (2009): Wahlsysteme in Reformprozessen, in: Wahlsystemreform. Zeitschrift für Politikwissenschaft. Sonderband 2009, herausgegeben von Gerd Strohmeier, S. 45-80.
- Pappi, Franz Urban/Herrmann, Michael (2010): Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 41, Heft 2, S. 260-278.
- Pehle, Heinrich (1999): Ist das Wahlrecht in Bund und Ländern reformbedürftig? Eine Bilanz seiner Mängel und Ungeheimheiten nach 50 Jahren, in: Gegenwartskunde. Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung 48, Heft 2, S. 233-256.
- Pehle, Heinrich (2008): Die Bundestagswahlen von 2005 und 2009: Verfassungswidrig und doch gültig? – Die Novelle des Bundeswahlgesetzes und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum „negativen Stimmgewicht“, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 57, Heft 4, S. 471-478.
- Schneider, Andreas: BWahlG: Analyse der Untersuchung des BMI, wie unter www.wahlrecht.de/systemfehler/analyse-bmi-untersuchung.html veröffentlicht; letzter Zugriff am 29.10.2011.
- Strohmeier, Gerd (2009): Vergangene und zukünftige Reformen des deutschen Wahlsystems, in: Wahlsystemreform. Zeitschrift für Politikwissenschaft. Sonderband 2009, herausgegeben von Gerd Strohmeier, S. 11-44.

SchülerInnen und Demokratie

CHRISTOPH LESER

Demokratie-Lernen durch Partizipation?

Fallrekonstruktive Analysen zur Partizipation als pädagogischer Praxis

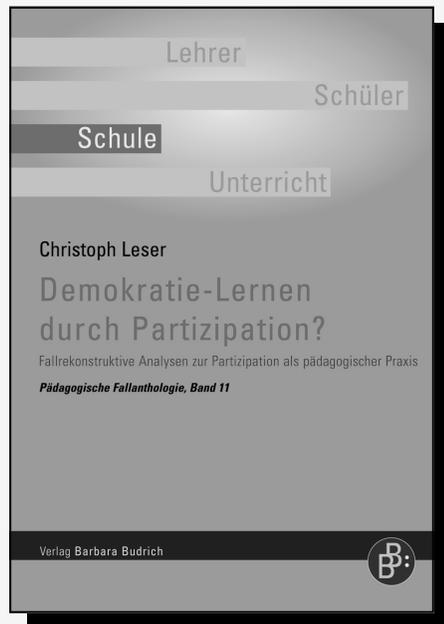
Pädagogische Fallanthologie, Band 11

2011. 118 Seiten. Kart.

9,90 € (D), 10,20 € (A), 15,90

SFr

ISBN 978-3-86649-455-8



Schule soll zu einem Ort demokratischer Primärerfahrungen werden. Im Durchlauf solcher Erfahrungen, so die pädagogische Hoffnung, mögen sich die Schüler zu mündigen Bürgern entwickeln. Die vorliegende Fallstudie untersucht die Praxis der Schülerpartizipation an einer Regel- und einer Reformschule anhand je eines schulweiten Aushandlungsprozesses und macht dabei auf die Diskrepanz zwischen dem Versprechen auf Teilhabe und den realen Entscheidungshierarchien aufmerksam.

Der Autor:

Dr. phil. Christoph Leser

wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Goethe-Universität Frankfurt

Wissen, was läuft: Kostenlos **budrich intern** abonnieren!
Formlose eMail an: info@budrich.de – Betreff: budrich intern



**Verlag Barbara Budrich •
Barbara Budrich Publishers**

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

www.budrich-verlag.de • www.budrich-journals.de

Die Euro-Krise im Deutschen Bundestag im Herbst 2011

Ein Lehrstück über Realpolitik

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann
Hartwich

Die deutschen Entscheidungen zum „Euro-Rettungsfonds“ im September 2011 waren bestimmt von einer stark emotionalisierten Debatte um die „Kanzler-Mehrheit“, obwohl die Opposition zustimmen wollte. Hinter dieser Debatte verbargen sich das politische Interesse am Nachweis der Regierungsfähigkeit und der Blick auf die Bundestagswahl 2013. Dahinter verbargen sich außerdem wirtschaftliche Interessen (z.B. der Banken mit griechischen Staatsanleihen), ein grundsätzlicher Beurteilungsdissens zwischen Wirtschaftswissenschaft und Politik sowie unklare Optionen aller Parteien zugunsten nationaler oder europäischer Interessen. Außerdem ermöglichte die Abstimmung einen realistischen Blick auf Rolle und Bedeutung des einzelnen Abgeordneten im Deutschen Bundestag.

1. Die Griechenland-Hilfe

Vordergründig ging es seit einem ersten Hilfspaket in Höhe von 110 Mrd. € im Mai 2010 um die „Rettung“ Griechenlands vor dem Staatsbankrott mit der Bewilligung weiterer Kredite und Kreditgarantien in Höhe von 109 Mrd. € Diesmal zu leisten über den neu ge-

schaffenen Fonds ESFS (European Financial Stability Facility), einen „europäischen Rettungsfonds“. Daneben ging es aber auch schon um die Frage, ob Griechenland besser das Eurosystem verlassen sollte. (Vgl. zum Gesamthema: Hartwich, Der inhomogene Währungsraum – Das Grundproblem des Euro, in GWP 1/2011, S. 31-37)

Ökonomen waren überwiegend für Umschuldung oder einen Schuldenschnitt, bei dem die Gläubiger auf die Hälfte ihrer Forderungen verzichten, und zumeist auch für den Austritt aus dem Eurosystem. Die Politik hielt dagegen und versprach immer neue Kredite, pro forma gegen „strengste Auflagen“, de facto gegen mehr oder weniger vage Etatkürzungen, Einsparungen, Privatisierungen und Umstrukturierungen. Gesehen, aber hingenommen wurde, dass die beharrliche Zusage immer neuer „Rettungspakete“ die Bereitschaft des Landes zu mindern begann, die beschlossenen Haushaltssanierungen wirklich auch durchzuführen.

Als gewichtiges politisches Argument für die anhaltenden Hilfen galt, Europa habe sich als Friedensordnung bewährt, ein Ausscheiden Griechenlands sei nicht hinzunehmen. Hierbei wurde übersehen, dass Griechenland ja nicht aus der Europäischen Union, son-

dern nur aus dem Eurosystem ausscheiden würde.

Auch die von Ökonomen für richtig gehaltene radikale Umschuldung/Schuldenschnitt, wurde von der Politik (wohl mit Rücksicht auf die Banken) nicht ernsthaft erwogen. Als wirtschaftliche Gründe gegen ein Ausscheiden Griechenlands wurden vor allem der „Domino-Effekt“ im Eurosystem und der wirtschaftliche Zusammenbruch des Landes infolge von Bankenzusammenbrüchen, Zahlungsunfähigkeit des Staates sowie landesweiter Stagnation benannt.

2. Der „Domino-Effekt“

Der „Domino-Effekt“, der im Falle eines endgültigen Zusammenbruchs der griechischen Staatsfinanzen befürchtet wurde, betraf vor allem Irland und Portugal, die ebenfalls auf Kredite und Garantien infolge ihrer Haushaltsdefizite und Staatsschulden angewiesen waren. Es sollten also Kettenreaktionen verhindert werden. Weniger kritisch wurde offenbar gesehen, dass die Bewilligung immer neuer Hilfen auch in diesen Ländern zum Nachlassen der Bemühungen um Sanierungen und Reformen der Staatsfinanzen führen könnte.

Die Vorstellung, bei einem Staatsbankrott Griechenlands würden Portugal, Irland, Spanien und am Ende auch Italien „mitgerissen“, übersieht allerdings, dass die gefährdeten Mitgliedstaaten der Währungsunion sowohl Gemeinsamkeiten als auch gravierende Unterschiede aufweisen.

Irland gilt mittlerweile als Musterland, das im November 2010 Hilfszusagen in Höhe von 85 Mrd. € erhielt und sich seither mit eigener Kraft zu „retten“ scheint. Portugal erhielt im Mai 2011 78 Mrd. € Es kämpft nach wie vor um die Erfüllung der Auflagen. 2011 gerieten auch Spanien und Italien in die Staatsschuldenkrise. In Spanien waren es eher wirtschaftliche Gründe,

vor allem der Zusammenbruch der wichtigen Bauwirtschaft.

Italiens Schuldenentwicklung übertrifft nicht. Das Land hätte eigentlich nicht Mitglied der Währungsunion werden können, weil seine Staatsschulden schon im Jahre 2000 etwa 120 % des BIP ausmachten. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Allerdings ist Italiens Norden wirtschaftlich außerordentlich stark und international konkurrenzfähig. Der Süden hingegen gilt eher als Entwicklungsland. Insgesamt wird Italien trotz der Staatsschulden als „reich“ eingestuft, ein Reichtum der sich allerdings in den Händen der Bürger befindet.

Die Bedeutung Italiens in der Eurokrise liegt allerdings auch darin, dass das Land zu den größten Zahlern gehört, also nach Deutschland und Frankreich am stärksten durch den Rettungsfonds belastet wird. Im September wurde das Land von der Rating-Agentur Standard & Poor's (S & P) aus seinem AAA-Status herabgestuft. Begründet wurde dies vor allem mit dem offensichtlichen Unwillen der Regierung Berlusconi, durchgreifende Schritte gegen die Verschuldung und für eine wirtschaftliche Belebung zu unternehmen. Dagegen verlangten italienische Regierungsmitglieder ohne die geringsten Skrupel, dass die Schulden europäisch vergemeinschaftet werden sollten (als europäische Anleihen wie Eurobonds). Die EZB half aus. In erneuter Überschreitung ihrer Aufgaben und Kompetenzen begann sie, wertgeminderte italienische Staatspapiere aufzukaufen, um die Zinslast Italiens in Grenzen zu halten. Neben dem Problem der Zulässigkeit einer solchen Intervention und der wirtschaftlichen Vertretbarkeit einer solchen „Rettung“ stellt sich die Frage, wie in Zukunft die Rolle Italiens, drittgrößte Volkswirtschaft der Eurozone, als Kreditgeber und -garant ausgefüllt werden soll. Ende September wurde überdies unsicher, ob mit Slowenien ein weiterer Euro-

Mitgliedsstaat in die Staatsschuldenkrise geraten würde.

3. Der Euro-Rettungsschirm

Bei der Bundestagsentscheidung ging es nicht mehr um einzelne Staaten, sondern um eine bis Mitte 2013 geltende Einrichtung eines Hilfs-Fonds nach „Luxemburger Recht“, als privatrechtlichen Vertrages zwischen den beteiligten Regierungen, um den „Euro-Rettungsschirm“. Ein Statut für den Fonds und seine Funktionen lag noch nicht vor. Wohl aber die Vergrößerung („Ausweitung“) des bisher geplanten Umfangs. Interessanterweise ging es im Bundestag dann doch primär allein um den Umfang der deutschen Kreditgarantien. Über die Funktionen und Kompetenzen wurde kaum geredet.

So wurde am 29. September 2011 unter mächtigem Medienrummel – zu dem sich sogar der gerade erst installierte Moderator Jauch mit seiner bevorzugten Talk-Show hergab, indem er der Protagonistin der gewaltigen Kredit- und Garantie-Zusagen Deutschlands, Andrea Merkel, allein, seine gesamte Sendezeit zur Verfügung stellte, – das Gesetz über die Ausweitung des so genannten Euro-Rettungsfonds EFSF von (bereits beschlossenen) 440 Mrd. Euro auf die Gesamtsumme von 780 Mrd. Euro verabschiedet. Deutschlands Beitrag erhöhte sich dabei von 123 Mrd. € auf 214 Mrd. € Hinzu kamen 20% als Puffer für Notfälle und Zinsverpflichtungen bei der Refinanzierung durch den Fonds (FAZ 30.9.2011).

Eine derartige Summe zu verantworten, stellte zahlreiche Abgeordnete vor das unauflösbare Dilemma, nach eigener (beschränkter) Einsicht zu entscheiden oder der straffen Fraktionsdisziplin („Fraktionszwang“) zu folgen. Wie sich durch Befragungen im Fernsehen nach der Entscheidung herausstellte, kannten manche Abgeordneten weder die Sachlage, noch die Summen, über die sie

entschieden. Überdies wurden erhebliche Klagen wegen des Drucks der Fraktionsführungen in Richtung auf eine positive Entscheidung laut. Einige Abgeordnete sprachen von regelrechtem Mobbing.

Die Kanzlerin gewann mit „Kanzlermehrheit“. Da SPD und Grüne ihre Zustimmung vorher angekündigt hatten, war dies offensichtlich wichtiger als die zeitgleich international kolportierten und diskutierten Absprachen, dass die Mittel niemals ausreichen würden, um der Krise Herr zu werden, d.h. die Finanzmärkte ruhig zu stellen. Deshalb müssten, so hieß es, die Mittel nach der Zustimmung weiter erhöht oder aber Wege gefunden werden, um die Krise „wegzuhebeln“ (leveraging).

Damit die Parlamente nicht erneut – und dann möglicherweise erfolglos – bemüht werden müssten, sollte der Fonds entweder selbst als Bank Kredite aufnehmen oder am besten direkt und unbegrenzt von der EZB Geld leihen können. Dadurch hätte man viel mehr Mittel zur Verfügung, um hoch verschuldete Mitgliedstaaten zu retten, als dies mit den von den Eurostaaten eingezahlten Mitteln mögliche wäre. Dies alles wurde während der Beschlussfassung über den Rettungsfonds in Deutschland am Rande diskutiert oder von Regierungsmitgliedern wie dem Finanzminister Schäuble dementiert bzw. unter der Decke gehalten. So unwahrhaftig also funktionierte die verstärkte „Mitsprache des Deutschen Bundestages“ bei der Bewilligung von deutschen Staatsgarantien für überschuldete Eurostaaten. Diese jedenfalls hatte das Bundesverfassungsgericht gerade unter Beifall aller Beteiligten herausgearbeitet und festgelegt.

Es blieb die Frage, ob und wann wirklich alle Euro-Mitgliedstaaten den erweiterten Rettungsschirm parlamentarisch verabschieden würden. In der Slowakei zum Beispiel war Ende September 2011 noch ungewiss, ob eine Regierungspartei einem Kompromiss zugun-

ten der Bewilligung zustimmen oder ob die Opposition aushelfen würde. Ähnliches gilt für weitere Staaten mit Regierungsparteien antieuropäischer Orientierung. Wirksam werden kann der erweiterte Rettungsschirm erst, wenn die Parlamente aller 17 Mitgliedstaaten zugestimmt haben.

4. Vier deutsche Sonderprobleme

(1) Das parlamentarische Budgetrecht wurde vom Bundesverfassungsgericht am 7. September 2011 erneut bestätigt und mit Blick auf die vom Rettungsschirm aufgeworfenen Fragen definiert. Die gewählten Abgeordneten müssen die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten. Der Bundestag darf seine Budgetverantwortung nicht Automatismen ausliefern oder seine Haftungsübernahme nicht auf die Willensentscheidung anderer Staaten ausdehnen (Leitsätze 2 und 3).

Die Begleiterscheinungen bei der Abstimmung über den erweiterten Rettungsschirm zeigten, welcher Stellenwert den vom BVerfG penibel herausgearbeiteten „Rechten“ des Bundestages de facto beizumessen ist. Über die Beschlussvorlage hinausgehende, verdeckte Absprachen auf internationalem und nationalem Parkett, das Timing der Abstimmung nach innenpolitischen Wahlterminen, mangelnde Informiertheit der Abgeordneten bilden schwer zu überwindende Einschränkungen bei der Wahrnehmung der „Rechte des Deutschen Bundestages“. Offen, eher wohl zweifelhaft ist auch, ob das „Mitwirkungsrecht“ des Haushaltsausschusses bei der Implementierung der gesetzlichen Bewilligungen als Kontrolle der Exekutiven nationaler und internationaler Art ausreicht. Das Beispiel zeigte jedenfalls, dass die Höhe der beschlossenen Garantiesummen nicht identisch sein muss mit der tat-

sächlichen Höhe der Kredite und Kreditgarantien.

(2) Ein weiteres Problem stellte die Wahrnehmung abweichender Meinungen im Plenum dar. Bezeichnend war schon, dass diese Abgeordneten „Abweichler“ genannt wurden. Sie mussten Beschimpfungen und Pöbeleien, an denen sich auch Minister beteiligten, hinnehmen. Sodann wehrten sich die Fraktionsführungen von CDU und FDP unter Ausnutzung des Fraktionsprivilegs vehement dagegen, dass einzelne Abgeordnete, die trotz starken Drucks ihrer Fraktionskollegen bei ihrer vom Mehrheitsbeschluss abweichenden Meinung geblieben waren, diese im Plenum öffentlich vertreten durften. Gegen den Bundestagspräsidenten, der dies genehmigte, wurden schwere Vorwürfe erhoben, weil er gegen das Monopol der Fraktionen bei der Verteilung des Rederechts verstoßen habe.

(3) Die Wahrung der fiskalischen Bonität Deutschlands gehörte ebenfalls zu den Problemen der Abstimmung über Deutschlands Beitrag zum Rettungsfonds in Höhe von mindestens 214 Mrd. €. Die Ratingagentur Standard & Poor's hatte darauf aufmerksam gemacht, dass selbst Deutschland seinen AAA1-Status verlieren könnte, wenn die Ausweitung der Mittel des Rettungsfonds über zusätzliches Fremdkapital – man könnte auch sagen: durch die denkbaren Möglichkeiten einer „Hebelung“ der Fondsmittel – einen Punkt erreichen könnte, an dem selbst gesunde Staaten wie Deutschland und Frankreich ihre hohe Kreditwürdigkeit einbüßten. Während Bundesfinanzminister Schäuble immer wieder betonte, dass es keine weitere „Ausweitung“ des EFSF mit höheren Verpflichtungen der Staaten geben werde, betonte der CSU-Vorsitzende Seehofer seine Vorbehalte. Wohl nicht zu Unrecht meinte er, dass die Aufnahmen zusätzlichen Fremdkapitals durch den Fonds natürlich die

Garantiesummen der den Fonds finanzierenden Staaten quasi automatisch erhöhen müssten.

Der Nachfolgefonds ESM, der als dauerhafter „Europäischer Stabilitäts-Mechanismus“ definiert wird, muss im Winter 2011/2012 vom Bundestag beschlossen werden. Dieser Beschluss ist dann nicht nur wegen der Größe des Fonds, sondern auch wegen geplanter Modifikationen besonders heikel. Geplant ist, dass die Staaten des Eurosystems nicht nur Bürgschaften geben, sondern auch Kapital einzahlen sollen, was den Bundeshaushalt unmittelbar belastet.

(4) Die Frage, ob ein „Rettungsschirm“, also Hilfszahlungen und Kreditgarantien, gegen die EU-Verträge verstößt, hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7. September verklausuliert verneint. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, sagte am 25. September in einem Interview mit der FAZ (FAZNET, <http://www.faz.net/027166>) auf die Frage, ob das GG eine weitere europäische Integration erlaubt: „Ich denke, der Rahmen ist wohl weitgehend ausgeschöpft.“ Es erscheint als sicher, dass in absehbarer Zeit der permanente Verstoß gegen die „No-Bailout“-Klausel des Lissabon-Vertrages (Art. 125 AEUV) vor Gericht verhandelt werden muss, um eine schleichende Veränderung der Währungsunion zu beenden. Es sei denn, die Staats- und Regierungschefs machten sich endlich selbst an das unwägbarere Wagnis einer erneuten Änderung der Europa-Verträge.

5. Die Sicht der EU-Staaten ohne die Euro-Währung

Wenig Beachtung findet in den deutschen Einlassungen zur Krise des Eurosystems die Sicht und politische Bedeutung der EU-Staaten ohne Euro als Landeswährung. Zum Europäischen

Währungssystem gehörten 2011 17 Mitgliedstaaten der EU. Sie sind in die Euro-Krise direkt involviert, müssen dem Rettungsschirm zustimmen. Die EU hat aber insgesamt 27 Mitgliedstaaten. Die 10 EU-Staaten kämen rechtlich gesehen erst bei einer Änderung der EU-Verträge, zuletzt war es der Lissabon-Vertrag, zum Zuge. Änderungen müssen von allen 27 Staaten parlamentarisch oder durch Volksabstimmungen genehmigt werden. Deshalb haben die 10 Nichtmitglieder des Euro-Systems zwar keine Rechte und Pflichten gegenüber dem Eurosystem. Aber sie haben dennoch Gewicht, weil die vertraglichen Grundlagen der Währungsunion offensichtlich ausgeschöpft sind und die „Rettung des Euro“ nicht endlos über eine „Dehnung“ der Vertragsbestimmungen erfolgen kann. Die Währungsunion bedarf so bald wie möglich einer Neujustierung der vertraglichen Grundlagen, um effektive und rechtsstaatliche Steuerungen zu ermöglichen. Man denke in diesem Zusammenhang z.B. an die „No-Bailout-Klausel“, die eine Transfer-Union, in die sich die Währungsunion gegenwärtig faktisch entwickelt, ausschließt.

Wie problematisch die gegenwärtige Situation ist, wird schon angesichts der Bemühungen um Rettungsschirme für die überschuldeten Staaten deutlich. Von den 17 Staaten des Eurosystems zahlen 11 (und noch Italien) an den Hilfsfonds. Das ist aber keineswegs gesichert. Und: Nur sechs Mitgliedstaaten des Eurosystems haben gegenwärtig die Bonität AAA.

Die 10 EU-Staaten, die nicht dem Eurosystem angehören, können unter dem Aspekt ihrer Involvierung in die Probleme und ihrer Interessen in drei Gruppen eingeteilt werden:

- A. Polen, Tschechien, Ungarn, Litauen, Lettland;
- B. Großbritannien, Schweden. Dänemark;
- C. Bulgarien, Rumänien.

Von den Staaten der Gruppe A darf angenommen werden, dass sie letztlich in die Währungsunion streben und in ihren relativ ausgewogenen politisch-gesellschaftlichen Verhältnissen dafür auch in absehbarer Zeit eine Basis finden.

Über die Gruppe C ist gegenwärtig in bezug auf die Währungsunion nichts weiter zu sagen, da Bulgarien und Rumänien noch kaum für die Rolle in der EU qualifiziert sind.

Besonderes Interesse verdienen die Staaten der Gruppe B. Sie haben bewusst den Schritt in die Währungsunion nicht getan. Die großen und wachsenden Gruppierungen in diesen Ländern gegen die Währungsunion und z.T. gegen die Mitgliedschaft in der EU machen sie, insbesondere aber Großbritannien, in gewissem Sinne sogar zu Gegnern des Eurosystems. In bezug auf Großbritannien verbinden sich die zum kontinentalen Europa unterschiedlichen Wirtschaftstraditionen mit einem ökonomischen System, das primär auf der Banken- und Finanzwelt aufbaut. Dabei ist die eigene Währung nützlich bis notwendig. Interventionen in das Finanzsystem sind dort unpopulär und gelten als sakrosankt im kapitalorientierten Wirtschaftssystem. Verfolgt man die britische Presse in der Zeit der Eurokrise, entsteht eher der Eindruck, dass dem Eurosystem keine dauerhaften Chancen eingeräumt werden und dem entsprechend auch die finanzpolitischen Aktivitäten eher gegen die Euro-Interessen gerichtet sind. So ist auch eine von der EU-Kommission favorisierte Finanztransaktionssteuer undenkbar. Stark ist diese britische Position nicht zuletzt deshalb, weil sie mit den Interessen und Traditionen der USA korreliert und die Gegnerschaft der USA gegen die Stabilitätspolitik der Europäischen Union teilt.

6. Die Europäische Zentralbank im Krisenmanagement

Die Europäische Zentralbank hat ihren Status als Stabilitätsanker weitgehend eingebüßt. Schien es noch vor wenigen Jahren sinnvoll, dass sich die EZB aktiv in die Bemühungen der Staaten einschaltete, um die Folgen der Bankenkrise aufzufangen, so nimmt sie bei der Rettung hoch verschuldeter Staaten seit einiger Zeit eine problematische Rolle ein. Sie kauft Staatsanleihen von Eurostaaten, die ihre Bonität verloren haben und die stetig steigende Zinslasten auf sich nehmen müssen, um die notwendige Refinanzierung ihrer Schuldentitel zu bewältigen. Das veranlasste die EZB zum Ankauf von Staatsschuldenpapieren von Spanien und Italien. Sie stützt damit deren Kreditstatus und verhindert ein Abrutschen in eine Insolvenz. Genau genommen: Die EZB betreibt damit Geldschöpfung und entwickelt sich selbst faktisch zu einer Art „Bad-Bank“, d.h. einer Bank, deren Bilanz von minderwertigen Staatsanleihen in Höhe von mehr als 100 Milliarden Euro geprägt ist. Für den deutschen Notenbankchef Weber war das 2010 der Grund, sein Amt als Präsident der Deutschen Bundesbank niederzulegen und auf eine Wahl zum Präsidenten der EZB zu verzichten. Auch der deutsche Vertreter im EZB-Vorstand, der Chef-Volkswirt Stark, kündigte 2011 deshalb sein Amt. Die Eurostaaten selbst sind aber gewiss nicht ganz unschuldig an dieser Entwicklung, weil sie zu lange untätig blieben.

Da die EZB bis in den Herbst 2011 hinein fortfuhr, Not leidende Staatspapiere Italiens und Spaniens aufzukaufen, ist nicht abzusehen, wie sie von dieser Rolle als Finanzier von schlechten Staatsschulden herunter kommen will. Im Gegensatz zum Maastricht-Vertrag, der die Stabilitätsmaximen der Deutschen Bundesbank auch für die

Europäische Zentralbank festlegte, hat die EZB spätestens seit dem Ankauf von Staatspapieren aus überschuldeten Eurostaaten diese Bindung verlassen. Sie ist heute Akteur, nicht mehr Stabilitätsanker. Sie liegt damit zumindest tendenziell auf der Linie des amerikanischen Federal Reserve Systems. Die „Fed“ steht der Regierung voll mit all ihren Mitteln und Instrumenten zur Verfügung.

Eine schlechte Lösung dieses Problems könnte mit der Etablierung des EFSF beziehungsweise später mit dem dauerhaften ESM-Fonds (ab 2013) gefunden werden, wenn nämlich die Staats- und Regierungschefs zulassen, dass die Staatspapiere bei der EZB von den Fonds übernommen, d.h. angekauft werden. Dann nämlich kommen tatsächlich, die, z.B. deutschen, Steuerzahler für die Versäumnisse der italienischen Politik auf.

7. Erkenntnisse

Dieses „Beispiel über Realpolitik“ ermöglicht einen tieferen Einblick in die Zusammenhänge, in denen heute Politik funktioniert. Die Handlungsfähigkeit ist stets gebunden an die eigene Zielverfolgung und eingebunden in eine Fülle von entscheidungsrelevanten Gesichtspunkten. Stets sollte gefragt werden: Cui bono? Wem nützt die Verfolgung einer ganz bestimmten politischen Linie. Das ist die Frage nach Interessen in ihrer vielfältigsten Form. Konzepte und Dogmen spielen eine große Rolle. Gab es früher einmal den ökonomisch-politischen Unterschied zwischen dem Monetarismus eines Friedman und der Nachfragesteuerung eines Keynes, dann zwischen monetärer Stabilitätspolitik und interventionistischer Beschäftigungspolitik, so steht gegenwärtig die stabilitätspolitische Orientierung im Zentralbankbereich gegen eine Politik der Geldschöpfung im Dienste der Finanzierung der Staatsfinanz- und Kapi-

talmärkte. So wie die amerikanische Notenbank Fed heute agiert, ist sie ein Instrument in den Händen des amerikanischen Finanzministers.

Im ökonomisch-politischen Feld könnte man formulieren: Die Politik folgt sachkundigen Ratschlägen aus der Wirtschafts- und Finanzwissenschaft, auch der eigenen Berater, nicht, wenn sie ihren Zielen zuwider laufen. Die Politik folgt dagegen mächtigen Interessen in der Wirtschaft selbst dann, wenn dadurch ihre Ziele in Frage gestellt werden.

Im Feld der Parlamentarischen Demokratie erschließen sich weitere Probleme dadurch, dass wohlgemeinte und wohlformulierte Rechte des Parlaments nichts aussagen über Arbeit und Wirkung der Abgeordneten, die schließlich die Politik vor ihren Wählern vertreten müssen. „Parlament“ bedeutet: Fraktion, mit den ihr eigenen Druckverhältnissen auf die einzelnen Fraktionsmitglieder. Dazwischen stehen noch die Interessen der Gruppierungen in den Fraktionen. Wo also ist die Verantwortung des einzelnen Abgeordneten in diesen „Netzen“ noch verankert?

Abgeordnete sind nach Art. 38 GG allein ihrem Gewissen unterworfen. Von Zwang und Disziplin ist keine Rede. Aber auch nicht von der Informiertheit des Abgeordneten. Vor allem, wenn es wirklich wichtig wird.

Sodann wird gerade in der europäischen Politik die Frage immer wichtiger, inwieweit die Bundesregierung in Verhandlungen mit den Regierungen anderer EU-Mitgliedstaaten finanzielle Entscheidungen treffen darf, die das Staatswesen weit über die Amtszeit dieser Regierung hinaus belasten. Das ist eine quantitative, aber auch eine qualitative Frage. Denn es wird abschließend nicht zu klären sein, was „sachlich“ richtig war und sachlich richtig ist. Es gibt sie nicht, diese einzige sachlich richtige Lösung. Sie ist im besten Fall eine von Sacheinsicht, Expertenwissen, Durchsetzungsfähigkeit, Machtausübung

getroffene politische Entscheidung. Diese Komplexität zu erkennen, sollte ein Ziel ökonomisch-politischer Bildung sein. Oder wenigstens werden.

PS. Das MS wurde am 12. Oktober 2011 abgeschlossen. Deswegen konnte die erneute Entscheidung des Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2011 nicht mehr berücksichtigt werden. Bei dieser Entscheidung ging es dann um die „He-

belung“ der Kreditsummen für den ESFS durch risikoreiche Instrumente und damit immanent um erhöhte Garantieverpflichtungen Deutschlands. All dies war schon am 12. Oktober bekannt, wurde aber unter der Decke gehalten, um zunächst die Mehrheit für die Erhöhung des deutsche Beitrages zum Euro-Rettungsfonds von 123 auf 214 Mrd. € zu sichern.

Die neue amerikanische Tea Party

Zwischen Graswurzelprotestbewegung und etablierten konservativen Wegbereitern

Franz-Josef Meiers



Franz-Josef Meiers

„There are just some kind of men ... who're so busy worrying about the next world they've never learned to live in this one, and you can look down the street and see the results.“
Harper Lee, *To Kill a Mockingbird*, New York 1982, S. 45

Zusammenfassung

Wie setzt sich die neue politische Protestbewegung der Tea Party zusammen und wie gelang es ihr, zeitgleich zum Amtsantritt Präsident Barack Obamas eine so große Resonanz in der amerikanischen Öffentlichkeit zu erreichen.

1. Die Gegenrevolution der Tea Party

Mit der Amtseinführung Präsident Barack Obamas am 20. Januar 2009 machte eine Protestbewegung sehr schnell auf sich aufmerksam, die in Anspielung an die Boston Tea Party von 1776, als freiheitsgesinnte Patrioten gegen die britische Kolonialmacht rebellierten, in „Rettungsprogrammen, Almosen, rücksichtslosen Ausgaben und höheren Steuern“ den neuen großen Feind ausgemacht hatten, der die Existenz der amerikanischen Nation bedrohte.¹

Auslöser für die neue populistische Bewegung war die heftige Kritik des CNBC-Wirtschaftsjournalisten Rick Santelli am 19. Februar 2009 zum Plan der Obama-Administration, einen weiteren Rettungsschirm für säumige private Hypothekenzahler zu errichten: „Dies ist Amerika! Wie viele von Ihnen wollen für die Hypothek ihres Nachbarn gerade stehen, dessen Haus ein zweites Bad hat, der aber seine Rechnungen nicht bezahlen kann?“ Wenn man die Gründungsväter wie Benjamin Franklin und Thomas Jefferson lesen würde, würden diese sich „im Grab umdrehen über das, was in diesem Lande abläuft.“ Er rief die Bürger dazu auf, nach dem historischen Vorbild eine „neue Tea Party“ zu gründen und für die Freiheit gegen eine übermächtige Regierung in Washington zu kämpfen.²

Seine Tirade verbreitet sich sehr schnell im Internet über konservative Webseiten wie dem *Drudge Report*. Santellis Anspielung auf die Boston Tea Party,

die zur Amerikanischen Revolution 1776 geführt hatte, mobilisierte Hunderttausende, die sich am 15. April 2009 an ungefähr 800 Tea Party-Protestdemonstrationen beteiligten, bei denen sie ihrer Unzufriedenheit über exzessive Staatsausgaben und eine in ihren Augen nicht da gewesene Expansion der Regierungsmacht lautstark Ausdruck verliehen. Auf Transparenten hielten sie das Motto der Bewegung hoch: „Trample nicht auf mir herum“ („*Don't tread on me*“) und „Schon genug besteuert“ („*Taxed Enough Already*“). Neben dem vom Kongress Anfang Februar 2009 verabschiedeten Konjunkturprogramm („*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*“) im Umfang von knapp 800 Mrd. \$, das Tea Party-Anhänger verächtlich als *Porkulus* bezeichneten, war die Hauptzielscheibe ihres lautstarken Protests die umfassende Gesundheitsreform Präsident Obamas („*Affordable Care and Patient Protection Act*“). Für sie war das Reformvorhaben Ausdruck der zielgerichteten liberal-progressiven Politik des neuen Präsidenten, die die „tyrannische“ Macht des Staates in Form des Zwangs zur individuellen Krankenversicherung bundesweit über die Freiheit der Wahl des Einzelnen stellte.

Gesundheitsreform

Mit ihren öffentlichkeitswirksamen Demonstrationen im Sommer 2009 zog die Tea Party die mediale Aufmerksamkeit auf sich und bestimmte entscheidend den Verlauf der stark polarisierenden öffentlichen Debatte über das Für und Wieder zu „*Obamacare*“. Nachdem zu Beginn des Jahres noch mehr als die Hälfte der Amerikaner das Reformvorhaben der neuen demokratischen Regierung unterstützt hatte, drehte sich mit den Protesten der Tea Party-Anhänger auf Diskussionsveranstaltungen mit Kongressabgeordneten im August 2009 das Stimmungsbarometer zugunsten der Kritiker. Mehr als die Hälfte (53 Prozent) der Amerikaner lehnte nun das Reformvorhaben ab und waren über seine haushaltspolitischen Konsequenzen tief beunruhigt (55 Prozent). Im Sog der öffentlichen Auseinandersetzung um die Gesundheitsreform gingen die Zustimmungswerte für Präsident Obama von anfänglich 67 Prozent stetig zurück; sie lagen nach seinen ersten beiden Amtsjahren unterhalb der kritischen Schwelle von 50 Prozent.

Mit ihrem lautstarken Protest gegen das Reformvorhaben gelang es der Tea Party-Bewegung, sich auf der politischen Bühne Washingtons medienwirksam darzustellen. So gelang es ihr, bei den Vorwahlen der Republikaner eine Reihe ihrer Kandidatinnen und Kandidaten gegen das Parteiestablishment durchzusetzen sowie die republikanischen Amtsinhaber mit ihrem *Contract From America* auf die Sicherung „individueller Freiheit“, „einer begrenzten Regierung“ und „wirtschaftlicher Freiheit“ als Feuerwand gegen die progressiven Reformvorhaben Präsident Obamas festzulegen.

Contract From America

Bei den Zwischenwahlen Anfang November 2010 stieg die Republikanische Partei wie Phönix aus der Asche und erreichte ihr bestes Ergebnis seit 1946. Sie gewann im Abgeordnetenhaus 64 Sitze hinzu und eroberte mit 242:193 Sitzen wieder die Mehrheit, die sie 2006 verloren hatte. Im Senat eroberten die Republikaner sechs Sitze. Mit einer Mehrheit der Demokraten von nur noch 53 Sitzen rückte die für die Beendigung von Dauerreden („*Filibuster*“) prozedurale Mehrheit von 60 Stimmen („*cloture*“) in unerreichbare Ferne. Ermutigt durch ihren schnellen politischen Wiederaufstieg setzten die Republikaner ihre Obstruktionspolitik gegenüber der Obama-Administration („*deny, delay, do-nothing*“) mit

deny, delay, do-nothing

dem erklärten Ziel fort, dem demokratischen Präsidenten eine zweite Amtszeit zu verwehren. In den Mittelpunkt der öffentlichen Auseinandersetzung stellten sie die drastische Reduzierung des Haushaltsdefizits. Ihre Entschlossenheit, bei der gesetzlich erforderlichen Zustimmung des Kongresses zur Anhebung der Gesamtverschuldung des Bundeshaushaltes von 14,3 Billionen \$ um bis zu 2,5 Billionen \$ auch einen Staatsbankrott billigend in Kauf zu nehmen, zwang Präsident Obama, mit den Republikanern einen „legislativen Kompromiss aus Notwendigkeit“ einzugehen, um eine Zahlungsunfähigkeit der USA mit ihren folgenschweren Konsequenzen für die ohnehin angeschlagene amerikanische Wirtschaft mit mehr als 9 Prozent Arbeitslosen und den amerikanischen Finanz- und Bankenbereich Anfang August 2011 abzuwenden. Zur Bestürzung der demokratischen Anhänger trug der in letzter Minute ausgehandelte Kompromiss die klare Handschrift der Republikaner: er sieht drastische Haushaltseinsparungen von bis 2,1 Mrd. \$ in den nächsten zehn Jahren ohne Steuererhöhungen für die Besserverdienenden vor, die vor allem die Tea Party-Republikaner im Abgeordnetenhaus kategorisch ausgeschlossen hatten.

Im Folgenden soll die neue politische Protestbewegung der Tea Party in Bezug auf ihre Zusammensetzung dargestellt und die Frage geklärt werden, wie es ihr gelang, mit ihrem lautstarken Protest zeitgleich zum Amtsantritt Präsident Barack Obamas auf eine so große Resonanz in der Öffentlichkeit zu stoßen, die Demokraten bei zentralen nationalen Fragen wie der Gesundheitsreform und der Verminderung des Haushaltsdefizits in die Defensive zu drängen und zum Schlüssel für den Erfolg der Republikaner bei den Zwischenwahlen 2010 zu werden.

2. Wer ist die Tea Party?

Verschiedene Meinungsumfragen³ ergeben folgende Eigenschaften, die für alle Tea Party-Anhänger kennzeichnend sind: sie umfassen 18 Prozent der amerikanischen Wähler, sind überwiegend weiß (79 Prozent), männlich (61 Prozent), älter als 45 Jahre (75 Prozent) und konservativer (78 Prozent) als der Durchschnitt der Bevölkerung. Auch wenn sich Tea Party-Anhänger überwiegend als (sehr) konservativ sehen, sind Tea Party-Gruppen nicht Teil der Republikanischen Partei.

Das zweite markante Kennzeichen der Tea Party-Graswurzelbewegung ist ihre dezentrale Organisation ohne klare Führung und nationale Strukturen. Es gibt keine Tea Party. Der Name ist ein Dachverband, der verschiedene Gruppen von Befürwortern individueller Handlungs- und Gedankenfreiheit wie Ron Paul, konservativen Interessengruppen wie *FreedomWorks* und *Americans for Prosperity* bis hin zu religiösen Konservativen, den Evangelikalanern, umfasst. Eine Untersuchung der *Washington Post*⁴ fand heraus, dass die Tea Party weniger eine einheitliche Bewegung als ein disparater Zusammenschluss unterschiedlicher Gruppen ist, die sich bisher wenig im politischen Prozess engagiert haben. Die Untersuchung macht mehr als 1.400 Tea Party-Gruppierungen aus, von denen etwa 650 aktiv sind. Die meisten Gruppen bestehen aus nicht mehr als 15 An-

dezentrale
Organisation

FreedomWorks

Americans for
Prosperity

hängern, 16 Gruppen zählen mehr als 500 Mitglieder. Ihre bewusst ungebundene autonome Organisationsstruktur gibt den Tea Party-Anhängern die Möglichkeit, sich über das Internet, hier vor allem über die Webseite *MeetUp*, und die neuen sozialen Medien wie *Facebook* mit anderen lokalen Gruppen auszutauschen und auf Tea Party-Veranstaltungen im Lande aufmerksam zu machen. Die lockere Organisationsstruktur hat jedoch den Nachteil, dass die Tea Party-Bewegung über keine einheitliche nationale Struktur und die notwendigen finanziellen Ressourcen verfügt, ihre Ansichten in öffentlichkeitswirksame Aktionen landesweit umsetzen zu können.

Internet

Um zu verstehen, wie diese fragmentierte, führungslose Protestbewegung eine solch große Wirkung im öffentlichen Diskurs über die Reformhaben der neuen demokratischen Administration erreichen konnte, kommt ein Netzwerk gut finanzierter, national operierender konservativer Interessengruppen in den Blick, die die Tea Party-Marke öffentlichkeitswirksam vermarkten. Bei den nationalen Großveranstaltungen vom *Tax Day* am 15. April 2009 bis hin zum Marsch auf Washington am 12. September 2009 mit einer Viertelmillion Teilnehmern springen zwei Interessenorganisationen ins Auge: der *Tea Party Express* (TPE) und die *Tea Party Patriots* (TPP). Der TPE ist ein Projekt des von der Republikanischen Partei geleiteten Politischen Aktionskomitees „*Our Country Deserves Better*“, das konservative Kandidaten im Lande wie Scott Brown in Massachusetts erfolgreich unterstützte. Darüber hinaus führte es verschiedene Aktivitäten wie Bustouren durch, die mit größeren nationalen Tea Party-Veranstaltungen zusammenfielen. Die TPP nennen sich „*Official Home of the Tea Party Movement*“. Die etwa 1.000 TPP-Mitgliedergruppen richten ihre Aktivitäten an denen der lokalen Tea Party-Gruppen aus. Über ihre Webseiten informieren sie sich gegenseitig über ihre Aktivitäten. TPP ist eng mit *FreedomWorks* verbunden, einem finanzstarken Politischen Aktionskomitee unter Führung des ehemaligen republikanischen Mehrheitsführers im Abgeordnetenhaus Dick Armey (Republikaner, Texas). Weiter zählen zu diesen national operierenden Gruppen *Americans for Prosperity*, *Americans for Tax Reform* und die *National Tax Payers Union*. Diese konservativen Interessengruppen teilen eine freie Markt-Orthodoxie, für die staatliche Ausgabenprogramme, immer höhere Haushaltsdefizite einhergehend mit steigenden Steuern für Bürger und Unternehmen („*job creators*“) ein rotes Tuch sind.

Tea Party Express
Tea Party PatriotsAmericans for
ProsperityAmericans for Tax
ReformNational Tax Payers
Union

Finanziert werden diese national operierenden Interessengruppen durch konservative Wirtschaftseliten, deren Interesse ausschließlich darauf gerichtet ist, die Unternehmen und die amerikanischen Bürger weiter steuerlich zu entlasten, das Haushaltsdefizit durch drakonische Einschnitte bei den Leistungsprogrammen zu beseitigen und die Wirtschaft von staatlicher Überwachung und Regulierung zu befreien. Hier sind es vor allem die Brüder David H. und Charles G. Koch, die verschiedene nationale Interessengruppen wie *FreedomWorks* oder *Americans for Prosperity* finanziell tatkräftig unterstützen.⁵

Eine weitere wichtige Schnittstelle zwischen der Graswurzelbewegung und den nationalen Aktivitäten der Tea Party-Bewegung ist der konservative Fernsehsender *Fox News TV*. Aufgrund ihrer tiefen Abneigung gegen die nach ihrer Meinung zu liberalen etablierten Medien informieren sich Tea Party-Anhänger primär über *Fox-TV*-Fernsehsender (67 Prozent), wo ihnen Kommentatoren wie

Fox News TV

Glenn Beck oder Sean Hannity die ideologische Einordnung und Bewertung aktueller tagespolitischer Themen geben. Darüber hinaus hat *Fox TV News* den Tea Party-Aktivitäten einen überproportional großen Raum in seiner Berichterstattung eingeräumt. Dem konservativen Fernsehsender ist es gelungen, über seine Berichterstattung nicht nur Tea Party-Anhänger für landesweite Veranstaltungen zu mobilisieren sondern im Sinne einer klassischen Fürsprecherorganisation den locker miteinander verbundenen Tea Party-Gruppen eine politische Identität zu geben.⁶

3. Zukunfts- und Umverteilungsängste: Die Tea Party-Graswurzelbewegung

Die Tea Party-Bewegung vertritt eine Lebensanschauung, die historisch tiefe Wurzeln in der amerikanischen Gesellschaft, vor allem in ländlichen Regionen hat. Das oberste Prinzip dieser „*Jacksonian-Tradition*“⁷ ist die Eigenverantwortlichkeit des Individuums. Amerikaner mögen die helfende Hand von Freunden und der Familie in Notsituationen in Anspruch nehmen, aber sie sichern ihren Platz in der Gesellschaft durch ehrenhafte Arbeit. Die, die nicht arbeiten, sind arm. Diese Randgruppe verdient sich nicht ihren Platz in der Gemeinschaft sondern bereichert sich an den Früchten ehrenhafter Arbeit anderer. Damit verstoßen sie gegen das oberste Prinzip der „*Jacksonian-Tradition*“, sich nicht von staatlicher Unterstützung abhängig zu machen. Die Aufgabe der Regierung beschränke sich darauf, den hart erarbeiteten Lebensstandard der „Volksgemeinschaft“ („*folk community*“) zu sichern. Trotz ihrer tiefen Vorbehalte gegenüber allem, was aus Washington kommt, befürworten sie Bundesprogramme, die von der Mittelklasse finanziert werden und ihr zugute kommen: die finanzielle Absicherung nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben („*social security*“) und die Absicherung gegen Krankheit im Alter („*Medicare*“).⁸

Jacksonian-Tradition

social security

Medicare

Die Tea Party-Anhänger fühlen sich durch Arbeitslosigkeit, steigende Kosten vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich und den dramatischen Einbruch ihrer finanziellen Vermögenswerte zur Altersabsicherung infolge der Finanzkrise 2008 verwundbar. In einer Situation, in der ihr Amerikanischer Traum und der ihrer Kinder zu zerplatzen droht, nimmt nach ihrer Auffassung der Staat seine Hauptaufgabe immer unzulänglicher wahr, den verdienten Lebensstandard der Mittelklasse zu sichern. Stattdessen macht sich bei ihnen das Gefühl breit, dass ihnen nicht mehr das, was sie sich durch harte Arbeit verdient haben, gegeben, sondern durch höhere Abgaben und Leistungskürzungen unverdientermaßen genommen wird. Sie befürchten, dass mit staatlichen Hilfsleistungen die Fleißigen und hart Arbeitenden bestraft und die, die nicht arbeiten, für ihr unproduktives Verhalten mit „Almosen“ („*handouts*“) belohnt würden. „Jeder Drogenabhängige bekommt einen Scheck. Wir schreiben diese Schecks.“⁹ In der Kritik einer Tea Party-Anhängerin kommt die massive Kritik an der staatlichen Umverteilungspolitik zugunsten der Unterschicht zum Ausdruck, gegen die sich die Wut der Graswurzelbewegung richtet.

too big to fail

Die Zielscheibe der Tea Party-Revolution sind die mit ihren Steuern finanzierten staatlichen Rettungsschirme für das angeschlagene Finanz- und Bankensystem, die Automobilindustrie oder die Immobilienbranche. Mit staatlichen Hilfeleistungen würden, so ihr Kernvorwurf, schlechte Entscheidungen von Banken, Unternehmen und Bürgern belohnt, während verantwortungsbewusste Bürger für das äußerst unverantwortliche Verhalten anderer zu Kasse gebeten würden. Diesen würden aber keine kostspieligen Rettungsringe hinterher geworfen, wenn sie finanziell in Not gerieten, weil sie nicht wie Banken eine strategische Größe („*too big to fail*“) darstellen.

Entgegen der Erwartung, dass sich ihre Wut reflexartig gegen „*big government*“ richtet, unterstützen Tea Party-Anhänger staatliche Leistungsprogramme, in die sie über Jahrzehnte eingezahlt haben und von denen sie im Alter verdienstermaßen profitieren wollen. Die Trennlinie für sie ist die Frage, ob sich Empfänger staatliche Leistungen durch harte Arbeit verdient haben oder als Trittbrettfahrer unverdientermaßen in deren Genuss kommen.¹⁰ Tea Party-Anhänger sind jene Leistungsprogramme ein Dorn im Auge, mit denen unter dem Vorwand, die Armen zu unterstützen, der verdiente Wohlstand der Mittelklasse durch Almosen an die Unterklasse umverteilt werde. Ihr Unmut über dieses Nullsummenspiel zu ihren Lasten richtet sich vor allem gegen zwei Reformvorhaben der Obama-Administration: die Gesundheitsreform und die Legalisierung illegaler Einwanderung, die der Unterschicht, hier vor allem ethnischen Minderheiten zu Gute kämen.

Gesundheitsreform

Ein erklärtes Ziel der Gesundheitsreform Präsident Obamas war, mehr als 30 Millionen bisher nicht versicherter Amerikaner in den Schutz einer Krankenversicherung zu bringen. Die mit der Ausweitung des Krankenversicherungssystems auf die Unterschicht verursachten finanziellen Belastungen für das Gesundheitssystem müssten die Versicherten in Form immer höherer Beiträge und immer weiter eingeschränkter medizinischer Leistungen tragen. In der Ausweitung des Versicherungskreises sehen Tea Party-Anhänger eine staatliche Umverteilung von der Mittel- zur Unterschicht. Aufgabe des Staates sei es nicht, Steuern von Bürgern einzuziehen, um damit die Gesundheit anderer zu finanzieren, die dazu nicht in der Lage seien. Statt den weniger Glücklichen, sprich den Armen, tatsächlich zu helfen, ihrem selbstverschuldeten Schicksal zu entkommen, würden sie von staatlichen Almosen abhängig gemacht und damit zu weiterem unproduktiven Verhalten zu Lasten der erwerbstätigen Bevölkerung ermutigt.

Einwanderungsfrage

80 Prozent der Tea Party-Anhänger sehen die Einwanderungsfrage von Latinos als sehr ernstes Problem. Sie befürchten, dass diese durch eine Legalisierung ihres Aufenthaltes in den USA wie die Afro-Amerikaner die staatlichen Sozialleistungen vom Gesundheits- bis zum Bildungssystem unberechtigterweise in Anspruch nehmen könnten. Die Mehrbelastungen müsste die hart arbeitende Mittelklasse zahlen. Darüber hinaus befürchten Tea Party-Anhänger die elektoralen Auswirkungen einer Legalisierung des Status illegal Eingewanderte. Mit diesen Wahlgeschenken verfolgten die Liberalen um Präsident Obama das Ziel, die Zusammensetzung der Wählerschaft zugunsten des Nicht-Weißen-Anteils auszubauen, um sich so langfristig elektorale Mehrheiten zu sichern und damit die Möglichkeit, ihre revolutionären Vor-

stellungen einer Umverteilung von der Mittelklasse zu denen, die nicht arbeiten, umzusetzen.

Aus ihrer Ablehnung der illegalen Einwanderung ziehen Tea Party-Anhänger den Schluss, den Latinos die illegale Einwanderung durch einen massiven Ausbau der Grenze der USA zu Mexiko zu verwehren. Wie bei der Sicherung der sozialen Leistungsprogramme übernimmt auch hier der Staat eine zentrale Aufgabe, Vorsorge zu treffen, die Grenze zu Mexiko so „dicht zu machen, dass keine Klapperschlange durchkommen kann.“¹¹ Sie lehnen es strikt ab, den Status der illegal eingewanderten Latinos nachträglich zu legalisieren oder ihnen Zugang zu staatlichen Leistungen wie im Bildungs- und Sozialversicherungssystem zu gewähren. Stattdessen sollen durch eine Ausweitung polizeilicher Befugnisse – dem Beispiel vor allem des Bundesstaates Arizona (Senate Bill 1070) folgend - die illegal eingewanderten Latinos von der Polizei aufge-spürt und in ihre Heimatländer zurückgebracht werden.

Die Auffassungen der Tea Party-Anhänger fallen mit lange bestehenden und wissenschaftlich nachgewiesenen Korrelationen zwischen Ablehnung staatlicher Leistungsprogramme und rassistischen Stereotypen überein. Wirtschaftliches Versagen wird zurückgeführt auf mangelndes Bemühen. Wirtschaftliche Probleme vor allem der Afro-Amerikaner werden gleichgesetzt mit deren Faulheit. Tea Party-Anhänger unterstellen, dass nur eine Minderheit der Afro-Amerikaner (35 Prozent) hart arbeitet. Hingegen würde die übergroße Mehrheit als Trittbrettfahrer soziale Leistungen beanspruchen, ohne dafür eine Gegenleistung erbracht zu haben. Während 38 Prozent der Amerikaner glauben, dass staatliche Wohlfahrtprogramme Arme dazu ermutigen, arm zu bleiben, vertreten fast doppelt so viele Tea Party-Anhänger (73 Prozent) diese Auffassung.

Den Tea Party-Anhängern geht es nicht grundsätzlich darum, Afro-Amerikaner aufgrund ihrer Hautfarbe Sozialleistungen vorzuenthalten. Auf diese hätten sie den gleichen Anspruch wie jeder andere Amerikaner, der sie sich durch harte Arbeit verdient habe. Sie sind überzeugt, dass die mehrheitlich schwarze Unterschicht nicht Gefangener von Kräften sei, die außerhalb ihrer Kontrolle lägen. Wenn Afro-Amerikaner es ernsthafter versuchten, könnte es ihnen genauso gut gehen wie den Weißen. Die weniger Glücklichen hätten es in ihrer Hand, die Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs zu nutzen, die ihnen der Staat durch zahlreiche Unterstützungsprogramme biete. Im Umkehrschluss heißt dies, wer arm ist, hat sich dies selbst zuzuschreiben. Wer es vorzieht, faul und unproduktiv zu bleiben, hat keine Sozialhilfe verdient.

4. Zurück zur Vergangenheit: die konservativen Wegbereiter der Tea Party

Die national operierenden konservativen Wegbereiter („enablers“) der neuen Tea Party sehen sich als „Gegenrevolution“ zur „Revolution“ der liberalen Obama-Administration, die nach der *New Deal*-Gesetzgebung Ende der 30er Jahre und dem *Great Society*-Programm Mitte der 60er Jahre im Schatten der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 einen dritten Versuch unternahme, mit einer

progressiv-liberalen Reformagenda den Vormarsch des Staates in das Leben der amerikanischen Bürger zu beschleunigen. Ihr oberster Glaubensgrundsatz ist eine Rückkehr zur heiligen und zeitlosen Schrift, der amerikanischen Verfassung, so wie sie sie verstehen. Mit dem neuen Konstitutionalismus sollen sich die USA auf die Gründungsprinzipien zurückbesinnen, die sie zu einer großen Nation gemacht haben: die Freiheit des Individuums, persönliche Verantwortung sowie die Handlungs- und Entscheidungsautonomie der Bundesstaaten. Der Schutz einer repräsentativen Demokratie ist für sie gleichbedeutend mit einer Begrenzung der in der Verfassung explizit aufgezählten Rechte der Zentralregierung (10. Verfassungszusatz), einer restriktiven Interpretation der zwischenstaatlichen Handelsklausel („*interstate commerce clause*“), die mit der Rechtsprechung des Obersten Gerichts seit der zweiten Hälfte des Jahres 1937 zum Einfallstor für eine bundeseinheitliche Sozial- und Wirtschaftspolitik geworden war, und einem drastischen Abbau der ausufernden Haushaltsdefizite als der unausweichlichen Konsequenz des tyrannischen Machtanspruchs Washingtons, alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensbereiche der Bürger zu regeln und zu kontrollieren.

Für die konservativen Wegbereiter ist die Frage von „*big government*“ eine entscheidende ideologische Frage von Freiheit oder Sozialismus. Sie hegen eine grundsätzliche Aversion gegen Staatstätigkeit. Sie teilen die Überzeugung, dass die Bundesregierung nicht viel Gutes tun kann, in der Regel mache sie das Leben aller schlechter und bedrohe mit ihren Fangarmen die Freiheit der Amerikaner. Je mehr Macht und Geld die Regierung in Washington an sich reiße, desto mehr würden die Bürger und die Bundesstaaten ihrer in der Verfassung verbrieften Freiheitsrechte beraubt und damit entmächtigt. In diesem „neuen Kulturkrieg“¹² stehe Amerika vor einem entscheidenden historischen Augenblick: kehrt das Land auf den von den Gründungsvätern vorgegebenen Weg der Freiheit des Einzelnen und seines Strebens nach Glück zurück, oder werden die USA in ein sozialistisches System wie in Europa verwandelt.

Für Republikaner wie den Gouverneur von Texas, Rick Perry, war die *New Deal*-Gesetzgebung das Einfallstor für die Allmacht Washingtons. Die Progressive Bewegung sei Auslöser des „Niedergangs unserer Verfassung“ gewesen. Mit ihrer staatsinterventionistischen Politik hätte sie die Grundlagen, auf denen Amerikas Größe und Außergewöhnlichkeit beruhten, untergraben: „Selbstständigkeit, Eigenverantwortung, Fleiß und eine Passion für die Freiheit“. Nun müsse eine nationale Diskussion über Washingtons fortgesetzte Neigung beginnen, Geld auszugeben, das es nicht habe, und Reformprogramme zu beschließen, die die Bürger nicht bräuchten. Im Mittelpunkt steht das Credo, „Amerika vor Washington zu retten“, den Staat im Leben der amerikanischen Bürger wieder „bedeutungslos“ zu machen.¹³

Die konservativen Wegbereiter der Tea Party-Bewegung sehen Politik als Verschwörung und manichäischen Kampf zwischen Freiheit und Unfreiheit. Ihre Heilsformel lautet: Der Leviathan kann nur in seine Schranken verwiesen werden, wenn die Steuern drastisch gesenkt, das ausufernde Haushaltsdefizit durch ein „*Balanced Budget Amendment*“ beseitigt und die staatlichen Leistungsprogramme beschnitten bzw. dem freien Spiel des Marktes wieder überlassen werden. Nur durch kreative Zerstörung staatlicher Tätigkeit könnten die

Freiheit des Einzelnen und individuelle Eigenverantwortlichkeit wieder zur Triebfeder von Fortschritt und Wohlstand werden, auf denen Größe und Macht des Landes beruhen. Politik ist für sie nicht die Kunst des Möglichen, durch Kompromisse Gesetze zu verabschieden. Ihnen geht es ausschließlich darum, klare politische Kontraste für die nächsten Wahlen zu schaffen. Sie sind überzeugt, dass wenn sie ihren ideologischen Glaubensgrundsätzen treu bleiben, das Land nicht nur zu den befreienden Grundsätzen der Gründungsväter zurückkehren werde sondern auch die Republikaner einen vollständigen und dauerhaften Sieg über die Feinde der Freiheit davon tragen würden.

5. Das Tea Party-Paradox

Die Tea Party-Bewegung ist eine neue Variante konservativer Mobilisierung für die Republikanische Partei. Ihr haben es die von den Wählern 2008 abgestraften Republikaner zu verdanken, ein unverhofft schnelles politisches Comeback zu feiern. Der lautstarken Tea Party-„Gegenrevolution“ gelang es, die politisch ausgezehnten Republikaner zu revitalisieren, den konservativen Aktivismus gegen die progressive Reformagenda der Obama-Administration, insbesondere die Gesundheitsreform zu mobilisieren, den Demokraten bei den Zwischenwahlen 2010 den politischen Wind aus den Segeln zu nehmen, der sie bei den Wahlen 2006 und 2008 noch kräftig vorangebracht hatte, und Präsident Obama im Streit um die Erhöhung der Gesamtverschuldung in die Defensive zu drängen.

Der neue Sprecher des Abgeordnetenhauses John A. Boehner (Republikaner, Ohio begrüßte die neuen 71 republikanischen Abgeordneten: „Ich denke, es wird unsere Demokratie beleben und wirklich gut für unser Land sein.“ Der demokratische Senator John Kerry (Demokrat, Massachusetts) hingegen kritisierten die Republikaner als „Tea Party-Niedergang“. Die unterschiedlichen Bewertungen über die Tea Party-Republikaner legen eines der beiden Paradoxe der Tea Party-Revolte offen: Es gibt keine einheitliche Tea Party. Auf der lokalen Ebene ist die Tea Party eine unorganisierte Graswurzelbewegung, die von straff organisierten und gut finanzierten konservativen Interessengruppen auf der nationalen Ebene unterstützt wird. Geschickt haben es die konservativen Wegbereiter verstanden, die Tea Party-Revolte zur Änderung des angeschlagenen Images der Republikanischen Partei zu nutzen und für ihre ideologischen Zielvorstellungen im Sinne einer „Gegenrevolution“ gegen die liberale Reformpolitik Präsident Obamas öffentlichkeitswirksam zu vermarkten.

Graswurzel-
bewegung

Bei der Unterscheidung zwischen der Tea Party als Graswurzelbewegung und ihren konservativen Wegbereitern offenbart sich das zweite Paradox. Beide teilen den Widerstand gegen ausufernden Sozialprogramme des Bundes, insbesondere die Gesundheitsreform, staatliche Verschwendungssucht, die sich im stetig steigenden Defizit im Bundeshaushalt manifestiere, und der zu hohen Besteuerung der amerikanischen Bürger und Unternehmen. Aus dem für sie bedrückenden Zustand ziehen beide den Schluss, dass sich etwas Grundlegendes ändern müsse. Die Frage aber, was sich konkret ändern muss, legt den grundle-

historischer
Fundamentalismus

genden Unterschied zwischen beiden offen. Während die Tea Party-Anhänger aufgrund von Umverteilungsängsten von der Mittel- zur Unterschicht bestimmte Aspekte staatlicher Ausgabenprogramme strikt ablehnen, von denen die nicht arbeitende zulasten der arbeitenden Bevölkerung profitiere, sehen sich die konservativen Wegbereiter in einem „Kulturkrieg“ gegen „*big government*“ per se. Ihr historischer Fundamentalismus und ihre Freie-Markt-Orthodoxie laufen auf ein Zurück-in-die-Zukunft-Vision hinaus, die Rolle des modernen Verwaltungs- und Wohlfahrtsstaates durch kreative Zerstörung auf die eines Nachtwächters wie vor der *New Deal*-Gesetzgebung zurückzuführen. Je bedeutungsloser der Staat für die Bürger werde, desto ungehinderter könnten sie nach ihrem individuellen Glück streben. Hinter ihrem historischen Fundamentalismus steht eine „Nostalgie“ nach den guten alten Zeiten, die weniger durch soziale Konflikte heimgesucht, weniger durch Zweideutigkeit durchlöchert und weniger durch Rasse getrennt waren.

checks and balances

Vor allem der ideologische Dogmatismus der konservativen Wegbereiter wirft für die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des politischen Systems der USA zwei gravierende Probleme auf. Mit dem Einzug von 71 neu gewählten republikanischen Abgeordneten in den Kongress im Januar 2011 verschob sich das ideologische Gravitationszentrum der Republikanischen Partei noch weiter nach rechts. Die Verschiebung an das äußere rechte Spektrum verstärkte die Obstruktionspolitik der Republikaner gegenüber dem Weißen Haus. Der dogmatisch-fundamentalistische Tea Party-Flügel in der Republikanischen Partei nahm – wie die Auseinandersetzung um die Erhöhung der Gesamtverschuldungsgrenze im Sommer 2011 gezeigt hat – einen Systembruch billigend in Kauf. Das amerikanische Regierungssystem, das auf einer Gewaltenschränkung („*checks and balances*“) zwischen Exekutive und Legislative angelegt ist, funktioniert nur, wenn beide Seiten den Kompromiss suchen und zur Zusammenarbeit bereit sind. Der Tea Party-Flügel in der Republikanischen Partei vertritt jedoch nicht den Kompromiss, sondern das Kompromisslose: keine Steuererhöhungen und drastischer Abbau des Defizits im Bundeshaushalt durch eine rigore Beschneidung staatlicher Ausgabenprogramme. Der Tea Party-Flügel in der Republikanischen Partei verschärft die ideologische Polarisierung zwischen den beiden großen Parteien, die es immer immer schwerer macht, arbeitsfähige Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses für einen funktionstüchtigen Gesetzgebungsprozess zu schaffen. Das Ergebnis dieser parteilichen Polarisierung ist ein völliger Stillstand („*gridlock*“).

Die Unfähigkeit dieses „zerbrochenen“ Systems, Lösungen für die grundlegenden Probleme zu finden, denen sich die vor allem die Mittelklasse-Amerikaner mit einem stetigen Absinken ihrer Einkommen, dem dramatischen Verfall ihrer Vermögenswerte, explodierenden Kosten im Bildungssystem, immer höheren Energiepreisen bis hin zu einer dramatisch angestiegenen Arbeitslosigkeit gegenübersehen, vertieft in der Öffentlichkeit den Vertrauensverlust in die Handlungsfähigkeit von Exekutive und Legislative. Parallel zur sich verschärfenden parteilichen Polarisierung nahm die Zahl derjenigen, die sehr unzufrieden sind mit der Art, wie das Land regiert wird, in den letzten zehn Jahren von 39 Prozent auf 81 Prozent zu. Mit der großen Unzufriedenheit über die Leistungsfähigkeit des amerikanischen Regierungssystems nehmen Zynismus und

Widerstand in breiten Teilen der Bevölkerung gegen die politisch Verantwortlichen in Washington, D.C., immer weiter zu.

Der Alles-oder-Nichts-Regierungsansatz der konservativen Wegbereiter verschärft nicht nur die dysfunktionale Natur des modernen politischen Systems der USA. Die Republikaner laufen Gefahr, von der Öffentlichkeit als eine Partei wahrgenommen zu werden, die zu Problemen von Steuern, Gesundheit, Renten bis hin zur Einwanderung Positionen vertritt, die die sehr konservative Wählerschaft ansprechen, nicht aber die politische Mitte. Der nächste republikanische Präsidentschaftskandidat könnte 2012 vor der gleichen Situation stehen wie Barry Goldwater 1964 und George McGovern 1972: die ideologischen Extreme links und rechts sind nicht mehrheitsfähig.

Gefahren für die
Republikaner

Als nicht minder problematisch für die Republikanische Partei erweisen sich die migrationsfeindlichen Forderungen der Tea Party-Anhänger. Sie sieht sich einer ungünstigen demografischen Entwicklung in traditionell republikanisch wählenden Bundesstaaten wie Colorado, North Carolina und Virginia gegenüber, wo der wachsende Wähleranteil der Latinos die radikale Tea Party-Haltung in der Einwanderungsfrage nicht teilt. Mit einer unnachgiebigen Haltung in der Einwanderungsfrage droht der Republikanischen Partei, die Latinos als eine immer größer werdende Wählergruppe dauerhaft an die Demokraten zu verlieren.

Schließlich könnte sich die Nostalgie der konservativen Wegbereiter für einen historischen Fundamentalismus und eine Freie Markt-Orthodoxie als problematisch gegenüber den Tea Party-Anhängern erweisen, die den Wohlfahrtsstaat nicht per se beseitigen wollen. Wenn Republikaner wie Senator Randal Howard Paul (Republikaner, Kentucky) drastische Einschnitte im Gesundheitssystem für ältere Amerikaner (*Medicaid*) durch eine Überführung ihrer staatlichen in private Krankenversicherungen befürworten und höhere Beitragssätze nur im begrenztem Umfang durch staatliche Gutscheine ausgleichen wollen, laufen sie Gefahr, wie bei Nachwahlen Ende Mai 2011 einen republikanischen Stammwahlkreis im Bundesstaat New York mit einem hohen Anteil von Rentnern und Pensionären an die Demokraten zu verlieren. Die Republikaner stehen vor der Gratwanderung, den amerikanischen Wählern eine positive Vision anzubieten, wie sie mit einer Rückeroberung des Weißen Hauses und des Kongresses das Leben der Bürger tatsächlich verbessern werden, ohne die Grundlagen des modernen Wohlfahrtsstaates durch kreative Zerstörung zu beseitigen.¹⁴

Anmerkungen

- 1 O'Hara, A New American Tea Party. The Counterrevolution Against Bailouts, Handouts, Reckless Spending, and More Taxes, Hoboken, NJ, 2010, S. XXVI, 4, 204.
- 2 Rick Santelli, Squawk Box, CNBC, New York, 19. Februar 2009 [<http://video.cnbc.com/gallery/?video=1039849853>].
- 3 Kate Zernike und Megan Thee-Brenan, Poll Finds Tea Party Backers Wealthier and More Educated, New York Times, 14. April 2010.
- 4 Amy Gardner, Gauging the Scope of the Tea Party Movement in America, Washington Post, 24. Oktober 2010.

- 5 Jane Mayer, *Covert Operations. The billionaire brothers who are waging a war against Obama*, *New Yorker*, 30. August 2010 [http://www.newyorker.com/reporting/2010/08/30/100830fa_fact_mayer].
- 6 Vanessa Williamson, Theda Skocpol, and John Coggin, *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*, *Perspectives on Politics*, 9 (März 2011) 1, S. 25-43 (29f.).
- 7 Walter Russell Mead, *The Tea Party and American Foreign Policy: What Populism Means for Globalism*, *Foreign Affairs*, 90 (März 2011) 2, S. 25-44 (25f.).
- 8 Walter Russell Mead, *The Jacksonian tradition and American foreign policy*, *The National Interest* (Winter 1999-2000) 58, S. 5-29 [<http://www.denbeste.nu/external/Mead01.html>].
- 9 Jill Lepore, *The Whites of their Eyes. The Tea Party's Revolution and the Battle over American History*, Princeton, NJ, 2010, S. 100.
- 10 Vanessa Williamson, Theda Skocpol, und John Coggin, *The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism*, S. 32-35.
- 11 Jill Lepore, *The Whites of their Eyes*, S. 135f.
- 12 Arthur C. Brooks, *America's new culture war: Free enterprise vs. government control*, *Washington Post*, 23. Mai 2010.
- 13 Andrew Romano, *Rick Perry on the Record*, *The Daily Beast*, 12. August 2011 [<http://www.thedailybeast.com/articles/2011/08/12/rick-perry-newsweek-interview-transcript.html>].
- 14 Henry Olson, *Populism, American Style*, *National Affairs*, 2 (Sommer 2010) 4, S. 3-20 (19).

Return to Sender. Wie beeinflusst Netzneutralität im Internet dessen politische Einsatzmöglichkeiten?

Felix Francke



Felix Francke

Zusammenfassung

Wer das Internet für politische Kommunikation einsetzt, geht davon aus, dass seine Informationen unverändert beim Adressaten ankommen. Entwicklungen in der Netztechnik erlauben Internetanbietern jedoch zunehmend, in Verbindungen einzugreifen und Inhalte zu verändern. Unterschiedliche Maßnahmenpakete werden diskutiert, um die bisherige Neutralität in gewissem Ausmaß weiterhin zu gewährleisten.

1. Warum Netzneutralität festschreiben?

Das Internet hat die Dominanz klassischer Massenmedien wie Fernsehen, Radio und Zeitung in der Vermittlung politischer Kommunikation bisher nicht gebrochen. Dennoch ergänzen immer neue Formen der Internetnutzung die Gewohnheiten der Informationsbeschaffung vieler Bürger. Sie informieren sich bei Online-Angeboten mit Pressecharakter oder unmittelbar bei Regierungen, politischen Parteien oder zivilgesellschaftlichen Vereinigungen. Zahlreiche Akteure bieten zunehmend Möglichkeiten der Beteiligung der Internetnutzer an ihren Entscheidungsprozessen: Der Deutsche Bundestag bittet um die Einreichung und Kommentierung von ePetitionen und die nun im Abgeordnetenhaus von Berlin vertretene Piratenpartei nutzt mit LiquidFeedback ein eigens entwickeltes System zur Mitarbeit an Partei- und Wahlprogrammen. Auch immer mehr Austausch der Bürger untereinander findet im Netz statt, wie etwa das Wachstum des Sozialen Netzwerks Facebook zeigt, das im Juni 2011 auf 20 Millionen aktive Mitglieder in Deutschland wuchs (Wilkins 2011). Die Basis dieser Kommunikation ist immer der innere Aufbau des Internets an sich. Das Netz selbst verändert die Daten nicht, es ist gegenüber Sender, Empfänger und Inhalt der Verbindung neutral. Diese technische Netzneutralität wird in Diskussionen über die Verwendung des Internets für politische Kommunikation als gegeben angesehen. Doch zwei Faktoren beeinflussen den Fortbestand dieser bisher geltenden Regel: Technologischer Fortschritt in der Netztechnik und veränderte Nutzungsszenarien.

ePetitionen
LiquidFeedback

1.1 Entwicklung der Netztechnik

Die Funktionsweise des Internets kann wie folgt umrissen werden: Der Rechner des Nutzers versendet und empfängt die Daten über dessen Internetzugang, der vom Internetdienstanbieter (Internet Service Provider, ISP) bereitgestellt wird. An Knotenpunkten werden die Daten anderen Netzbetreibern übergeben und so lange weitergereicht, bis sie an ihr Ziel kommen. Ermöglicht wird diese für alle Anwendungen (z.B. E-Mail, Web, Internet-Telefonie) nutzbare Architektur durch eine Schichtstruktur: Lediglich an den Endpunkten einer Verbindung werden die Inhalte der Daten interpretiert und unterschiedlichen Zwecken zugeordnet. Zum Versand über das Internet werden Einzelpakete in einer universellen Form verwendet, die ungeachtet ihres Inhalts von allen Knoten bearbeitet werden können. Dies ermöglicht die Übermittlung verschiedenster Informationen durch die immer gleichen Netze. Jede Weiterleitung funktioniert dabei nach dem Best-Effort-Prinzip: Ungeachtet des Inhalts werden möglichst viele Datenpakete schnellstmöglich verarbeitet. Jedes Datenpaket wird im Netz gleich behandelt.

Best-Effort-Prinzip

Neutralität

Diese Neutralität des Internets gegenüber Inhalt, Ursprung und Ziel von Datenpaketen war technologischen Limitierungen der Netzknoten geschuldet. Inzwischen stehen Netzbetreibern neue Technologien zur Verfügung, mit denen sie den Inhalt einzelner Datenpakete ihrer Nutzer analysieren (Deep Packet Inspection, DPI) und sie anschließend je nach Inhalt, Absender oder Adressaten verändern können. ISPs stehen damit drei neue Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung: Durch Priorisierung können einzelne Daten schneller übertragen werden. Die Übertragung bestimmter Daten kann durch Degrading auch gezielt verlangsamt oder durch Blocking gänzlich verhindert werden (Holznagel/Nüßling 2011: 28).

Priorisierung

Degrading

Blocking

1.2 Veränderte Netznutzung

Parallel zur technischen Entwicklung nimmt die Flut der Daten, die über das Internet übermittelt werden, stetig zu: Die Zahl der Internetnutzer hat sich in Deutschland innerhalb der letzten zehn Jahre von 24,8 Millionen in 2001 auf 51,7 Millionen in 2011 mehr als verdoppelt (van Eimeren/Frees 2011: 335). Zusätzlich werden von jedem Nutzer immer mehr Inhalte übertragen. Allein 2010 wuchs so das Volumen des Datenverkehrs im Internet in Europa um 35% – im Mobilfunkbereich gar um 135% (Cisco Systems 2011).

Dienste wie Internet-Fernsehen und Internet-Telefonie stellen das Netz zudem vor neue Herausforderungen: Bemerkt der Nutzer den um wenige Sekunden verzögerten Empfang einer E-Mail meist gar nicht, so werden Fernsehen und Telefonie unbenutzbar, wenn die Übertragung wiederholt stockt oder abbricht. Die Konvergenz vieler Dienste in einem Netz hat zur Folge, dass unterschiedliche Nutzungsformen in Konkurrenz zueinander geraten: Der private Austausch von Urlaubsvideos oder Musik kann die Übertragung der Videokonferenz eines Unternehmens stören. Immer mehr und immer diversere Anwendungen buhlen also um die gleiche Ressource der Datenübertragung.

Konvergenz

1.3 Aufhebung der Netzneutralität

Durch die zunehmende Nachfrage wächst die Gefahr von Staus durch Überlastung der Netzknoten. Auf zwei Wegen können Netzbetreiber größere Einbußen in der Übertragungsqualität abwenden: Durch einen derartigen Ausbau der Netze, dass selbst bei Lastspitzen noch genügend Kapazität vorhanden ist (Overprovisioning) oder durch einen Eingriff in die Übertragung (etwa durch Priorisierung wichtiger oder Degrading unwichtiger Inhalte). Letzteres verhindert zwar nicht das Entstehen der Staus, soll aber dafür sorgen, dass diese möglichst geringe Auswirkungen auf anspruchsvollere Nutzungsformen haben. Wird an Knoten bisher standardmäßig Overprovisioning angewandt, steht Netzbetreibern aufgrund der Entwicklung der Netztechnik die Möglichkeit der Priorisierung zur Verfügung. Ihr Einsatz sorgt für eine höhere Effizienz der bestehenden Netze, Netzbetreiber müssen so weniger in Netzausbau investieren.

Ausbau der Netze

Eingriff in die Übertragung

Doch aus dem Einsatz der neuen Technologien erwachsen für ISPs auch Möglichkeiten für neue Geschäftsmodelle. Sie können Teile des Internets blockieren und nur gegen Aufpreis freischalten. Dies wird bereits im Mobilfunkbereich praktiziert: Der Zugriff auf Internettelefonie wird in Standardverträgen gesperrt. Zum Beenden dieser Maßnahme muss eine Zusatzgebühr an den Netzbetreiber entrichtet werden. Auch können Anwendungsanbieter (also Anbieter jeder Art von Angeboten im Internet wie Google, Spiegel Online oder Blogs) erstmals zur Zahlung an ISPs der Nutzer aufgefordert werden. Nur gegen Entgelt könnten sie ihre Dienste weiterhin für Kunden des jeweiligen ISPs anbieten. Neben den Endkunden hätten die ISPs so eine zweite Einnahmequelle aus den Gebühren der Anwendungsanbieter. Präzedenzfälle der letzten Variante sind bislang nicht bekannt, es blieb bisher bei Absichtserklärungen (Krempel 2006: 80).

neue Geschäftsmodelle

Vollendet wird die Entwicklung zusätzlicher Eingriffsmöglichkeiten der Netzbetreiber im derzeit geplanten Aufbau von Next Generation Networks (NGN). ISPs sollen dann zusätzlich zur Infrastruktur standardmäßig verschiedene Übertragungsqualitäten anbieten. Der Datenstrom wird nicht mehr nach Best-Effort abgewickelt, sondern individuell gesteuert. Netzbetreiber greifen damit routinemäßig in jede Verbindung ein.

Next Generation Networks

Aufgrund des technischen Fortschritts kann die Neutralität des Internets gegenüber der Kommunikation also zunehmend aufgehoben werden (Felten 2006). Die Netzbetreiber fungieren durch ihre neuen Eingriffsmöglichkeiten als Gatekeeper, die entscheiden welche Datenpakete wie und wann zugestellt werden und welche nicht. Die Neutralität des Internets gegenüber den zu übertragenden Daten ist also nicht mehr automatisch gewährleistet. Die Integrität der übertragenen Inhalte steht in Frage. Insbesondere für sensible politische Prozesse muss damit die Verwendung des Internets neu überdacht werden. Die steigenden Zahlen der Internetnutzer und -nutzung verweisen auf eine steigende Bedeutung der Inhalte im Netz für die politische Orientierung der Bürger. Wie kann sichergestellt werden, dass das Internet auch weiterhin als neutrale Plattform für politische Diskurse genutzt werden kann?

politische Orientierung

Eine Vielzahl verschiedener Modelle wird derzeit in Deutschland diskutiert, um das Prinzip der Netzneutralität ins Zeitalter der neuen Netztechnik zu über-

tragen. Die Diskussion wird jedoch von anderen Faktoren – insbesondere von Argumenten zu gesamtwirtschaftlichen Effekten – bestimmt. Eine Kategorisierung bestehender Vorschläge soll zunächst die Bandbreite bestehender Lösungsansätze aufzeigen, um eine Abschätzung ihrer jeweiligen Bedeutung für politische Nutzungsweisen des Internets zu erlauben.

2. Handlungsoptionen

Besteht über die technische Bestandsaufnahme noch weitgehend Konsens, so ist die deutsche Diskussion um Netzneutralität bezüglich der daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen tief gespalten.¹ Die entwickelten Handlungsempfehlungen lassen sich verschiedenen Gruppen zuordnen. Um eine zu starke Simplifizierung zu umgehen, soll bei der Einteilung auf eine Dichotomie zwischen Befürwortern und Gegnern einer im technischen Sinne reinen Netzneutralität verzichtet werden. Das grundsätzliche Bekenntnis zur Netzneutralität steht auch nicht mehr im Fokus der aktuellen Debatte. Vielmehr stehen verschiedene Handlungsempfehlungen zur Diskussion, die auf unterschiedlichen Ausdeutungen der zukünftigen Netzneutralität fußen. Die Modelle werden anhand ihrer Forderungen von Regulierungsmaßnahmen gegliedert. Es ergeben sich drei Definitionsvarianten von loser über moderate bis zu strikter Netzneutralität.

2.1 Lose Netzneutralität

Transparenz-
auflagen Auffassungen, die Transparenzaufgaben als einzig notwendige Maßnahmen zur Sicherung von Netzneutralität sehen, können unter die Kategorie „lose Netzneutralität“ subsummiert werden. Eingriffe der Netzbetreiber in den Datenverkehr werden damit zwar nicht a priori verboten, können jedoch einfacher nachverfolgt werden. In einem funktionierenden Endkundenmarkt werden ISPs, die von Nutzern unerwünschte Maßnahmen ergreifen, durch Abwanderung der Kunden zur Konkurrenz abgestraft. Marktprozesse sorgen so automatisch dafür, dass die Netzbetreiber sich an den Wünschen der Nutzer orientieren (Ufer 2010: 388). Dies führe dazu, dass genau der Grad an Netzneutralität erhalten werde, der von den Nutzern gewünscht sei. Zugleich bliebe den Netzbetreibern ein möglichst großer Raum für die Einführung von Innovationen erhalten, so die These.

Der losen Auffassung von Netzneutralität zufolge werden gerade in einem Best-Effort-Netz bestimmte Inhalte diskriminiert, indem nicht auf ihre speziellen Anforderungen Rücksicht genommen wird. Statt einer Gleichbehandlung aller Daten soll „netzseitige Chancengleichheit“ (Vogelsang 2010: 5) hergestellt werden. Demnach würden im klassischen Best-Effort-Verfahren völlig verschiedene Dienste in ungerechtfertigter Weise gleich behandelt: Qualitätssensitive Anwendungen, wie etwa die oben genannten Übertragungen von Telefonie und Fernsehen, würden bei Überlast im Netz stärker gestört als andere. Dies verstoße im Endeffekt gegen den Grundsatz „wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln“ (BVerfGE 115, 381, hierauf angewandt von Berger-Kögler/Kind 2010). Der Vergleich wird also nicht zwi-

schen zwei Datenpaketen gezogen, sondern zwischen verschiedenen Anwendungsszenarien. Jede Anwendung soll ihren Ansprüchen nach behandelt werden: Benötigt sie eine höherqualitative Datenübermittlung, so muss dieser Anforderungen auf Netzebene entsprochen werden. Die Netzbetreiber sollen also nicht an Eingriffen in die Datenübertragung gehindert werden. Sie werden im Gegenteil darin bestärkt, für eine möglichst optimale Verteilung der Kapazität auf verschiedene Dienste zu sorgen (Becker 2008). Netzneutralität wird vom technischen Begriff umgedeutet in einen ökonomischen.

Ein Problem in der Umsetzung dieser Auffassung liegt in der adäquaten Einteilung der Datenströme in verschiedene Qualitätsklassen. Während ein Nutzer etwa hohen Wert auf die unmittelbare Zustellung seiner E-Mails legt, ist die schnelle Übertragung von Steuerungsbefehlen einer Maschine im Interesse eines anderen. Die Gewichtung der Ansprüche hängt also nicht nur von der jeweiligen Anwendung ab, sondern auch von den Bedürfnissen der Nutzer. Eine pauschale Zuordnung von Anwendungsdaten in bestimmte Qualitätsklassen durch den Netzbetreiber kann die Ansprüche der Nutzer also nicht ausreichend abbilden. In differenzierteren Modellen wird dieses Problem mit ökonomischen Mitteln gelöst. Es entspricht der Ermittlung der jeweiligen Preiselastizität: Hat ein Nutzer höhere Ansprüche bei einer Anwendung, so ist er weniger flexibel gegenüber verzögerter Zustellung ihrer Datenpakete. Ist er weniger flexibel, so ist er bereit höhere Preise für die Durchleitung in Kauf zu nehmen. Die netzseitige Chancengleichheit wird also durch Preisdiskriminierung hergestellt: Der Nutzer, der am meisten zahlt, erhält die höchste Übertragungsqualität (Becker 2008: 33).

Preisdiskriminierung

Modelle der Kategorie loser Netzneutralität stützen sich folglich insbesondere auf wohlfahrtsmaximierende Selbstorganisation funktionierender Märkte. Die Verletzung der Netzneutralität durch einzelne ISPs wird als unproblematisch angesehen, solange sie durch einzelne Anbieter geschieht und deren Kunden die Möglichkeit eines Wechsels zur Konkurrenz offensteht. Die Ungleichbehandlung von Daten untereinander ist gerechtfertigt, solange jeder die Chance hat, eine ebensolche Dienstqualität zu erwerben. Bestehende Eingriffsmöglichkeiten – etwa durch Lauterkeits- und Kartellrecht – würden durch ein Transparenzgebot ausreichend ergänzt, um unfaire Geschäftspraktiken aufdecken und ahnden zu können.

Ein Schwachpunkt der losen Netzneutralität ist die starke Abhängigkeit von einem funktionierenden Endkundenmarkt für Internetanschlüsse. Das Internet ist für die Umgehung von Beeinträchtigungen innerhalb des Netzes optimal konstruiert, doch der Nutzer am Ende der Verbindung besitzt meist lediglich einen Anschluss über einen ISP. Gewöhnungseffekte (Nutzung einer vom ISP bereitgestellten E-Mail-Adresse) und lange Mindestvertragslaufzeiten errichten hohe Wechselhürden. Sie könnten das optimale Funktionieren des Anschlussmarktes untergraben (Schlauri 2010: 141–142). ISPs würden dann für unfairen Einsatz ihrer Eingriffsmöglichkeiten nicht mehr adäquat bestraft. Insbesondere Netzbetreiber, die selbst auch als Anbieter von Anwendungen und Inhalten agieren, könnten unfaire Preisdiskriminierung, Degrading oder Blocking zur vertikalen Abschottung (vertical foreclosure) nicht-assoziierter Anbieter von Inhalten und Diensten nutzen (Bullinger 2010: 5). Betreibt ein ISP etwa selbst ein

Endkundenmarkt für Internetanschlüsse

Videoportal, so könnte er versucht sein, bei seinen Kunden konkurrierende Angebote zu sperren oder auszubremsen.

2.2 Strikte Netzneutralität

Die Einordnung der Datenpakete in unterschiedliche Qualitätsklassen und die Festlegung der Übertragungsqualität anhand der Zahlungsfähigkeit der Kunden wird in Modellen, die unter die Kategorie „strikte Netzneutralität“ gefasst werden sollen, abgelehnt. Die gemeinsame Linie dieser Ausrichtung bildet eine Forderung nach der gesetzlichen Festschreibung fixer Netzneutralitätsgebote. Im Gegensatz zur losen Auslegung liegt der Fokus nicht mehr auf dem Wettbewerb zwischen den Netzbetreibern, sondern auf einheitlichen Garantien für die Internetnutzer.

gesetzliche
Festschreibung

einheitliche
Garantien

Die Idee eines Rechtes der Nutzer auf Netzneutralität stammt aus den USA. Sie geht auf ein Policy Statement der amerikanischen Regulierungsbehörde FCC (Federal Communications Commission) zurück. Darin werden vier Internetfreiheiten definiert, auf die Endverbraucher Anrecht hätten (FCC 2005: 3). Sie können als Recht auf die freie Wahl der genutzten Inhalte, Anwendungen, Geräte und ISPs zusammengefasst werden. Später erweiterte die FCC sie um Gebote der Nichtdiskriminierung und der Transparenz. Varianten dieser Definition bilden den Kern der strikten Auffassung von Netzneutralität.

Damit diese Konsumentenrechte nicht durch ISPs beschnitten werden können, verbietet strikte Netzneutralität den Netzbetreibern jegliche Form der Priorisierung, des Degrading und Blocking. Weiterhin zugelassen sind einige Maßnahmen angemessenen Netzwerkmanagements, die etwa das Problem der Spam E-Mails betreffen (La Quadrature du Net 2009: 12). Eine genaue Festlegung dieser Verfahren und damit ihre exakte Abgrenzung zu verbotenen Eingriffen wird überwiegend als konsensfähig angesehen (Wu 2010).

Netzwerk-
management

Ökonomische Argumente für die Einhaltung strikter Netzneutralität werden aus dem Vergleich des Innovationspotentials im Kern und am Rande des Netzes abgeleitet: Der Wettbewerb zwischen ISPs im Kern ist geprägt durch hohe Fixkosten und geringe Gewinnspannen. Große Unternehmen dominieren die Märkte. Ihnen wird eine geringere Innovationskraft zugesprochen als Anwendungsanbietern im durch niedrige Eintrittsschranken geprägten Markt am Rand des Netzes. Das Phänomen der Internet-Start-Ups, durch das große Unternehmen wie Google und Facebook innerhalb kürzester Zeit aus Garagenprojekten entstanden, wird der Neutralität der Plattform zugeschrieben. Diese müsse zum Schutz der zukünftigen Generation von Anwendungsanbietern strikt abgesichert werden (van Schewick 2010).

Die Hauptgründe für ein Verbot aller über Netzwerkmanagement hinausgehenden Eingriffe in den Datenfluss liegen jedoch in Bedenken zum Datenschutz der Nutzer und dem Grundrechtsschutz im Internet. Die Aspekte des Datenschutzes beziehen sich auf die Technik DPI, die Inhalte der übertragenen Daten liest, um sie einordnen zu können. Der Einsatz von DPI durch die ISPs wird dabei mit einem Briefträger verglichen, der Post nicht nach dem Adressaufkleber zustellt, sondern sie öffnet und je nach Inhalt entscheidet, welche Briefe er schneller und welche langsamer transportiert (FCC 2008: 24).

Datenschutz
Grundrechtsschutz

Zwei weitere Gefahrenherde können in Modellen strikter Netzneutralität identifiziert werden: Der direkte Manipulationsversuch durch Netzbetreiber, die den Zugang zu ungewünschten Inhalten sperren und indirekte Auswirkungen ihres Strebens nach Gewinnmaximierung. In vielen Fällen zielt die Beeinflussung der Internetkommunikation durch Netzbetreiber auf die Wahrung direkter Eigeninteressen ab. So sperrte der deutsche ISP Freenet 2004 etwa die Internetseiten zweier Kritiker (Kleinz 2004). Alle bekannten direkten Eingriffe sind bisher aufgrund öffentlichen Drucks binnen kurzer Zeit revidiert worden.

Indirekte Beeinflussungen sind unbeabsichtigte Konsequenzen aus Eingriffen, die Netzbetreiber eigentlich zur Effizienzsteigerung oder als Teil vertikaler Abschottung vornehmen. Durch diese Eingriffe werden nicht-assoziierte Anbieter eventuell daran gehindert, ihre Inhalte den Kunden des ISPs zu übermitteln. Kleine Nachrichtenportale etwa könnten die Kosten für den Zugang zur Kundenschaft einzelner ISPs nicht bezahlen. Die Vielfalt der Stimmen im Internet würde dezimiert. „Wer Pressefreiheit will, muss Pressevielfalt wollen. Und wer Pressevielfalt will, muss ein offenes und selbstständiges neutrales Pressevertriebsnetz wollen“ (Kloepfer 2010: 127). Gerade weil der Eingriff indirekt wirkt, ist diese Folge schwer empirisch zu fassen.

Netzneutralität wird hier vom technischen Begriff umgedeutet in einen politischen. Es werden Grundrechtsthemen aufgegriffen, die in den Modellen der losen Netzneutralität wenig rezipiert werden.

Die Kritik an diesem Modell richtet sich vor allem auf seine Einseitigkeit: Es wird den Interessen der Anwendungsanbieter und Nutzer viel Raum gegeben, während möglichen wirtschaftlichen Einbußen der Netzbetreiber durch eine derart starke Regelung wenig Beachtung geschenkt wird. So kann die Lobby für strikte Netzneutralität auch als politischer Versuch der Anwendungsanbieter gewertet werden, Möglichkeiten der ISPs einzuschränken, von ihnen Nutzungsgebühren zu verlangen (Cave/Crocioni 2007: 670).

2.3 Moderate Netzneutralität

Einen Mittelweg stellen Modelle moderater Netzneutralität dar. Ihr Ziel ist die Garantie der Internetfreiheiten der Nutzer bei gleichzeitiger Wahrung möglichst vieler Handlungsspielräume für die Netzbetreiber. Dazu soll wie im Modell strikter Netzneutralität Blocking und Degrading verboten werden, jedoch ist in bestimmten Grenzen der Einsatz von Priorisierung gestattet.

Die Forderungen münden in eine Zweiteilung des Internets. In einem Bereich wird Best-Effort vorgeschrieben und im zweiten werden verschiedene Qualitätsklassen angeboten. Verbreitet ist dazu die Definition bestimmter Mindestbandbreiten für den Best-Effort-Kanal (Holznagel 2010: 99–100). Die Innovation im Anwendungsmarkt findet jedoch hauptsächlich im Bereich höherer Bandbreiten statt (Schlauri 2010: 200). Um unabhängige Anwendungsanbieter nicht genau aus diesem Bereich fernzuhalten, müsste die Mindestbandbreite regelmäßig erhöht werden. Auch stehen in ländlichen Regionen andere Kapazitäten zur Verfügung als in Städten. Eine einheitliche Regelung scheint deshalb schwierig. Alternativ könnten getrennte Vertragsoptionen eingeführt werden: Jeder ISP muss neben einem An-

Zweiteilung des Internets

gebot mit Priorisierung eines bieten, das nur Best-Effort kennt und außerhalb der Fälle von Überlast gleiche Qualität bietet (Schlauri 2010: 187).

Da bei einer kostenfreien Auswahl verschiedener Qualitätsklassen von allen Teilnehmern die höchste gewählt werden würde, ist Priorisierung entweder zwingend verbunden mit dem Einsatz von DPI zur Festlegung der Klassen durch den ISP, oder mit der Einordnung nach Zahlungsbereitschaft. Internetnutzer müssten also entweder in die Untersuchung ihrer Daten einwilligen oder sich vom einfachen Bezahlmodell der Flatrate verabschieden. Eine zusätzliche Einschränkung erfährt die Preisdiskriminierung: Für die gleiche Dienstqualität sollen von verschiedenen Anwendungsanbietern keine unterschiedlichen Gebühren verlangt werden können. Dies erschwert die Bevorzugung eigener Dienste eines vertikal integrierten ISPs (Schlauri 2010: 284).

3. Fazit

Während Konzepte der losen Netzneutralität keine Schutzfunktion für politische Kommunikation erkennen lassen, basiert die Argumentationslinie für die strikte Variante im Kern auf Forderungen, die genau auf die entsprechenden Grundrechtsgarantien abheben. Bereits in Modellen, die moderate Netzneutralität garantieren, wird jedoch zumindest das Blockieren unterbunden. Dadurch wird zumindest die Kommunikation an sich garantiert, während zusätzlich eine bevorzugte Behandlung gewisser Informationen ermöglicht wird.

Gesetzgebung Derzeit ist keine Form der Netzneutralität von der deutschen Gesetzgebung gefordert. Vorschriften zur Netzneutralität sind jedoch Teil des 2009 beschlossenen Telekom-Pakets der Europäischen Union, dessen Umsetzung in Deutschland durch die TKG-Novelle noch 2011 vorgenommen werden soll. Im vorliegenden Entwurf² werden Transparenzaufgaben eingeführt (§§43a und 45n) und der Bundesnetzagentur Rechte zur Festlegung von Mindestqualitäten übertragen (§45o). Ein grundsätzliches Bekenntnis zur Netzneutralität wurde kurz vor Verabschiedung im Bundestag hinzugefügt (§41a).

Digitale Demokratie Die Antwort auf die Frage nach dem passenden Netzneutralitätskonzept für die weitere Nutzung des Internets als Plattform politischer Kommunikation hängt maßgeblich vom Verständnis der Funktion des Internets innerhalb des politischen Systems ab. Sieht man im Internet eine Ergänzung bestehender Kommunikationsmöglichkeiten (Digitale Demokratie), so kann das Internet als eine Mischung zwischen klassischem Massenmedium und neuer Plattform für Meinungsbildung gelten. Die Sicherung eines bestimmten offenen Kanals durch die Etablierung moderater Netzneutralität würde hier für die Sicherung der politischen Kommunikation ausreichen, während Innovationsversuche der Netzbetreiber weiterhin möglich blieben.

Cyber-Democracy Soll das Internet als „demokratischste[s] Massenmedium der Welt“ (Bullinger 2010: 6) neue Wege der Deliberation eröffnen, sieht man es als eigenständigen, anarchischen Kommunikationsraum mit sozialrevolutionärem Potential (Cyber-Democracy), muss für eine strikte Regelung eingetreten werden. Nur sie garantiert absolut gleiche Bedingungen für jeden Teilnehmer. Diese Maßnahme

ginge jedoch weit über die bloße Sicherung bestehender Möglichkeiten der Nutzung des Internets für politische Kommunikation hinaus.

Anmerkungen

- 1 So konnte die Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft des Bundestages in ihrem Zwischenbericht zu Netzneutralität, der am 17.10.2011 verabschiedet wurde, sich zwar auf eine gemeinsame Problemanalyse, nicht jedoch auf gemeinsame Handlungsempfehlungen einigen. Siehe <http://www.bundestag.de/internetenquete>.
- 2 Siehe <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/referentenentwurf-tkg-2011>, der mit den Änderungen von <http://blog.die-linke.de/digitalelinke/wp-content/uploads/%C3%84A-TKG-Synopse.pdf> am 27.10.2011 vom Bundestag verabschiedet wurde. Weitere Änderungen durch den Bundesrat werden jedoch erwartet.

Literatur

- Becker, Anke (2008): Die Diskussion um die Netzneutralität. In: *MedienWirtschaft*, Nr. 2, S. 30-35.
- Berger-Kögler, Ulrike; Kind, Benedikt (2010): Netzneutralität – juristisch und ökonomisch geboten? In: *Multimedia und Recht Aktuell*, Nr. 7.
- Bullinger, Gyde Maria (2010): Sachstand Netzneutralität. Pro und Contra einer gesetzlichen Festschreibung, verfügbar unter http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20100614/A-Drs_17_24_001_-_Netzneutralit_t.pdf.
- Cave, Martin; Crocioni, Pietro (2007): Does Europe Need Network Neutrality Rules? In: *International Journal of Communication*, Nr. 1, 669-679. Online verfügbar unter <http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/viewFile/157/80>
- Cisco Systems (2011): Visual Networking Index. Entering the Zettabyte Era, Online verfügbar unter http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/VNI_Hyperconnectivity_WP.html#wp9000555.
- FCC (2005): Policy Statement, Online verfügbar unter http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-05-151A1.pdf.
- FCC (2008): Memorandum Opinion and Order. Online verfügbar unter: http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-08-183A1.pdf.
- Felten, Edward (2006): Nuts and Bolts of Network Neutrality, Online verfügbar unter: <http://itpolicy.princeton.edu/pub/neutralty.pdf>.
- Holznagel, Bernd (2010): Netzneutralität als Aufgabe der Vielfaltssicherung. In: *Kommunikation und Recht*, Nr. 2, S. 95-100.
- Holznagel, Bernd; Nüßling, Christoph (2011): Legal Framework of Net Neutrality. USA vs. Europe. In: Spiecker genannt Döhmann, Indra; Krämer, Jan (Hg.) *Network neutrality and open access*. Baden-Baden: Nomos, S. 27-41.
- Klein, Torsten (2004): Internet-Provider Freenet sperrt Seiten von Kritikern, Online verfügbar unter <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Internet-Provider-Freenet-sperrt-Seiten-von-Kritikern-94357.html>.
- Kloepfer, Michael (2010): Netzneutralität und Presse-Grosso in der Informationsgesellschaft. In: *AFP – Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht*, Nr. 2, S. 120-127.
- Krempl, Stefan (2006): Mautstellen für das Internet. Der Kampf um die Netzneutralität. In: *c't*, Nr. 14, S. 78-80.
- La Quadrature du Net (2009): Protecting Net Neutrality in Europe, Online verfügbar unter http://www.laquadrature.net/files/LaQuadratureduNet-DOSSIER_Protecting_Net_Neutrality_in_Europe.pdf.
- Schlauri, Simon (2010): Network neutrality. Netzneutralität als neues Regulierungsprinzip des Telekommunikationsrechts. Baden-Baden: Nomos. Online verfügbar unter <https://www.zora.uzh.ch/36715>.

- Ufer, Frederic (2010): Der Kampf um die Netzneutralität oder die Frage, warum ein Netz neutral sein muss. In: Kommunikation und Recht, Nr. 6, S. 383-389.
- van Eimeren, Birgit; Frees, Beate (2011): Drei von vier Deutschen im Netz – ein Ende des digitalen Grabens in Sicht? Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2011. In: media Perspektiven, Nr. 7-8, S. 334-349. Online verfügbar unter <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/fileadmin/Online11/EimerenFrees.pdf>.
- van Schewick, Barbara (2010): Opening Statement. Online verfügbar unter http://www.law.stanford.edu/display/images/dynamic/publications_pdf/van%20Schewick%20Opening%20Statement.pdf.
- Vogelsang, Ingo (2010): Die Debatte um Netzneutralität und Quality of Service. In: Klumpp, Dieter; Kubicek, Herbert; Roßnagel, Alexander; Schulz, Wolfgang (Hg.) *Netzwelt – Wege, Werte, Wandel*. Berlin: Springer, S. 5-14.
- Wilkens, Andreas (2011): 20 Millionen Facebook-Nutzer in Deutschland, Online verfügbar unter <http://heise.de/-1253314>.
- Wu, Tim (2010): Net Neutrality and Free Speech. Vortrag auf re:publica 2010, Online verfügbar unter <http://re-publica.de/10/en/event-list/net-neutrality-and-free-speech/>.

Die beunruhigte Gesellschaft

Von der integrierenden zur nervösen Mitte

Rolf G. Heinze



Rolf G. Heinze

Zusammenfassung

Mit der „Bedrohung“ der gesellschaftlichen Mitte deutet sich die Krise eines Gesellschaftsmodells an, das sich über Jahrzehnte als aufstiegsorientierte Wohlstandsgesellschaft verstand. Die Faktoren der Bedrohung sind u.a. wachsende Langzeitarbeitslosigkeit und die Ausweitung prekärer Beschäftigung, ökonomische Verunsicherung durch Globalisierung sowie Vertrauensverluste in staatliche Sicherungssysteme und Handlungsfähigkeit.

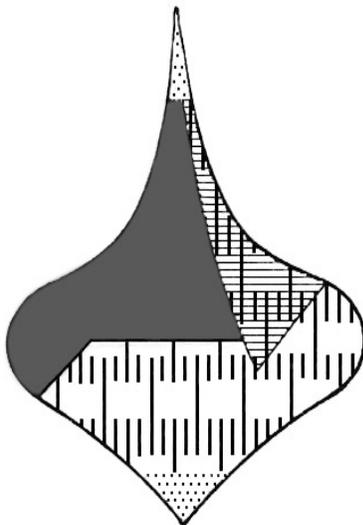
Vermarktlichung der Gesellschaft und wachsende Ungleichheiten

Das Aufflackern sozialer Unruhen in britischen Großstädten im Sommer 2011 gab einen markanten Hinweis darauf, welcher soziale Sprengstoff sich in westlichen Gesellschaften aufgebaut hat. Wenngleich der Zeitpunkt der teilweise gewalttätigen Exzesse überraschte, so gibt es doch schon seit einigen Jahren soziale Integrationsprobleme, wachsende Armutrisiken und eine gefährdete gesellschaftliche Mitte. Manche Soziologen sprechen von einer „Refeudalisierung“ der Sozialstruktur, um auf die *sozialen Dichotomien* hinzuweisen (Neckel 2010), die im Programm einer geordneten Mittelschichtgesellschaft nicht vorgesehen waren. Auch wenn sich die Kluft zwischen oben und unten sozialstatistisch gar nicht so dramatisch verändert hat, sind die „gefühlte“ Ungleichheit und das Ungerechtigkeitsempfinden massiv angestiegen. Unsicherheiten und selektive Ausgrenzungsprozesse in Form von wachsender Langzeitarbeitslosigkeit und der Ausweitung prekärer Beschäftigung, die schon länger die „Krise der Arbeitsgesellschaft“ begleitet und nun in manchen Ländern (wie Großbritannien, Spanien, Italien oder Griechenland) vor allem junge Menschen trifft, ist unübersehbar vom Rand in die Mitte der Gesellschaft gerückt. Die „Prekarisierung“ trifft immer mehr auch die Normalarbeit und verunsichert so zunehmend über die Beschäftigungsverhältnisse hinausgehende Lebenswelten (vgl. die Beiträge in WSI-Mitteilungen H. 8/2011). Insofern wird das in überzeichneter Form

soziale Dichotomien

konkret, was sich schon seit Jahren auf dem sozialwissenschaftlichen Publikationsmarkt andeutet. Dort häufen sich Bücher und Aufsätze zu sozialen Deklassierungen in der gesellschaftlichen Mitte.

Die hohe Aufmerksamkeit auf die „bedrohte“ Mitte verrät, dass es um mehr als sozialstatistische Verschiebungen geht; hier deutet sich die Krise eines Gesellschaftsmodells an, das sich über Jahrzehnte als aufstiegsorientierte („nivelierte“) Wohlstandsgesellschaft verstand. Zu der (bei manchen Gruppen nur „gefühlten“) Mitte werden „insbesondere Erwerbspersonen mit mittlerem und gehobenen Qualifikationen gerechnet, die überwiegend Dienstleistungstätigkeiten ausüben. Die Definition schließt grundsätzlich sowohl abhängig Beschäftigte, vor allem Angestellte und Beamte, als auch Selbstständige ein“ (Werdning/Müller 2007, 110).



Bezeichnung der Statuszone	Anteil
Oberschicht	ca. 2 v. H.
obere Mitte	ca. 5 v. H.
mittlere Mitte	ca. 14 v. H.
untere Mitte	ca. (29)
unterste Mitte/ oberes Unten	ca. (29)
Unten	ca. 17 v. H.
Sozial Verachtete	ca. 4 v. H.

Quelle: K. M. Boltz „Zwiebel“-Modell des Prestige-Statusaufbaus (60er Jahre)

Die Transformation der „Zwiebel“

Nun scheinen die Säulen dieses Modells zu bröckeln: die globalisierten Märkte werden immer weniger beherrschbar, wie es die Finanzkrise exemplarisch vorführt, und mit der ökonomischen Verunsicherung geraten auch die sozialinstitutionellen Arrangements der wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme ins Wanken. Der Politik drohen strukturelle Kontrollverluste, die sich durchaus in Richtung von „Staatsversagen“ entwickeln können. Hauptursache für die zunehmenden sozialen Gefährdungen in der Mitte und wachsende Randgruppen sind insbesondere die manifesten Spaltungen auf dem Arbeitsmarkt. Denn gerade die schrumpfende und „nervöse“ Mittelschicht begründet ihren Status nicht primär auf Vermögen, sondern auf Einkommen. Und hier zeigt sich zusammengefasst in den letzten 20 Jahren folgende Entwicklung: „Die Reichen (sind) immer zahlreicher und reicher geworden; sie setzen sich zunehmend von der gesellschaftli-

Einkommen

chen Mitte und von den Armen ab. Auch der Anteil der Armen hat zugenommen. Arme werden nicht immer ärmer, aber die Armutskluft – der Einkommensabstand zur Mitte – hat sich weiter geöffnet. Die Mitte der Gesellschaft ist etwas geschrumpft und dabei mehr nach unten abgebröckelt als nach oben aufgestiegen. Auch die wahrgenommenen Unterschiede zwischen oberen und unteren Einkommensschichten in der Versorgung mit den Gütern des grundlegenden Bedarfs sind größer geworden“ (Geißler 2010, 15).

Noch stärker als beim Einkommen wird die wachsende sozioökonomische Polarisierung anhand der Vermögen ersichtlich. Hier werden makrostrukturell *Unsicherheitszonen* systematisch erzeugt, die mikrostrukturell vor dem Hintergrund sozioökonomischer Abstiege und einer sich ausbreitenden „Entscheidungsgesellschaft“ (Schimank 2005) die Individuen zunehmend überfordern und Statusängste verursachen. Dies liegt auch an der Erosion der sozialen Sicherungssysteme, die in den letzten Jahren systematisch ökonomisiert wurden. Genau in dem Augenblick, in dem Integrationschancen und Sicherheiten prekär werden, sind die herkömmlichen Methoden der Risikoabsicherung selbst riskant geworden. Vielen jungen Leuten sind die klassischen Normalarbeitsverhältnisse nur noch aus Erzählungen der Eltern und Großeltern bekannt, sie kennen nur die „atypischen“ Formen von Beschäftigung, Teilzeitarbeit, Werkverträge und was sonst so alles in den letzten Jahren unter den Begriff Prekarität fällt. Diese Befunde lassen sich als Hinweis auf wachsende soziale *Exklusionen* verstehen. Jugendliche aus den unteren sozialen Schichten sind durch ihre Sozialisations- und Bildungserfahrungen oft schon so frustriert, dass sie sich als „Überflüssige“ definieren, die in einer durch forcierte Ökonomisierungsprozesse durchsetzten Gesellschaft keinen Halt mehr finden. Die für die Nachkriegsgenerationen selbstverständlich gewordenen Garantien auf eine existenzsichernde abhängige Erwerbstätigkeit werden für diese Gruppen immer selektiver.

Ein in der Öffentlichkeit oft benutzter Indikator für die neuen Wohlstandsgefährdungen ist die gestiegene Armut in Deutschland. Aber diese gibt es nicht erst seit der in den letzten Jahren forcierten Vermarktlichung der Gesellschaft, so dass allein sozialstatistische Definitionen die Chiffre der bedrohten Mitte nicht erklären können. Das Phänomen der gesellschaftlichen Mitte ist vielschichtiger; die Topographie der Mitte umfasst einen breiten Raum gesellschaftlicher Statuspositionen und ist in Deutschland darüber hinaus kulturell und ideologisch geprägt. Erinnerung sei nur an die Erfolgsgeschichte der These von der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ (Helmut Schelsky) – ganz gleich, welche reale sozialstrukturelle Erklärungskraft hinter dieser Formel steckte, so sind doch die Wirkungen unbestritten. Derzeit geht die *sozialintegrative Kraft* der gesellschaftlichen Mitte jedoch zurück; war sie noch bis Anfang der 1990er Jahre der Fluchtpunkt vieler Bevölkerungsgruppen in der Bundesrepublik, so hat sich diese nicht nur symbolische Zentrierung auf die Mitte grundlegend gewandelt.

Das Bild der „Zwiebel“ trifft allerdings auf der Wahrnehmungsebene immer weniger auf gesellschaftliche Anerkennung. Konnte sie noch in der „alten“ Bundesrepublik die Ausdehnung einer breiter gewordenen gesellschaftlichen Mitte bei gleichzeitigem Fortbestand oberer und unterer Soziallagen symbolträchtig beschreiben, so haben sich diese gesellschaftlichen Ordnungsmuster in den

Vermögen

Erosion der sozialen Sicherungssysteme

soziale Exklusionen

Armut

Jahrzehnten danach strukturell verschoben (vgl. Heinze 2011, Vogel 2009 sowie die Beiträge in Berger/Hitzler 2010 und Burzan/Berger 2010). Unübersehbar ist in allen Studien – seien es subjektive Statuseinschätzungen oder objektive Einkommens- und Vermögensstudien – eine *individuell wahrgenommene Verschlechterung* der sozialen Lage in den letzten Jahren.

Zusammenfassend lassen sich die Herausforderungen so beschreiben: Die Mittelschicht schrumpft nicht nur, sondern – und dies prägt die wachsenden subjektiven Verunsicherungen – die Abwärtsmobilität ist spürbar angestiegen. „Der sogenannte „Fahrstuhleffekt“, der noch für die Nachkriegsphase bis Mitte der 1970er Jahre in Deutschland kennzeichnend war, gerät zunehmend in Gefahr, eine wachsende Gruppe in der Bevölkerung nicht mehr „nach oben“ in der gesellschaftlichen vertikalen Schichtung befördern zu können. Mit der Reorganisation der Wirtschaft als Reaktion auf verschärften globalen Wettbewerb, technologische Wandlungsprozesse der Wirtschaft (Kommunikations- und IT-Technologie, Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft), aber auch mit veränderten Erwerbspräferenzen (Frauenerwerbstätigkeit, Teilzeitarbeit) erodiert das sog. „Normalarbeitsverhältnis“, und spätestens in Folge der deutschen Vereinigung geraten auch korporatistische Strukturen in Deutschland in die Krise. Als Ergebnis wurde insbesondere Deutschland in international vergleichenden Studien in den letzten Jahren ein besonderes Anwachsen von „Ungleichheit“ attestiert“ (Schupp 2010, 11). Konnten die Probleme mit der seit Jahrzehnten hohen Arbeitslosigkeit bislang durch die selektive Betroffenheit und die damit einhergehenden Spaltungen von der „Mitte“ der Gesellschaft ferngehalten werden, so brechen diese Dämme langsam ein. Die neuen sozioökonomischen Risiken werden in Zeiten globaler Finanzkrisen und parallel verlaufender Fiskalkrisen der öffentlichen Haushalte für alle Bevölkerungsteile spürbar. Die Kosten der vom Staat übernommenen Regulierungen werden aber vor allem wohl die *Mittelschichten* tragen, „die sich geschunden wähnt von der Unterschicht, weil die von den Steuern der Mittelschicht lebt, und weil sie betrogen wird von Reichen, die keine Steuern zahlen“ (Prantl 2011, 4).

Individualisierung von Risiken

In den aktuellen Diagnosen zur gefährdeten gesellschaftlichen Mitte kehrt zudem die Individualisierungsthese unter anderen Vorzeichen als sozialstrukturelles Analyseinstrumentarium zurück. Ausgangspunkt für die von Beck (1986) in den Vordergrund gerückten Individualisierungen war die „Vermittelschichtung“ der Sozialstruktur und deren Aufstieg in der deutschen Nachkriegszeit. Der dadurch eingeleitete „Fahrstuhleffekt“ erlaubte es der sich ausbreitenden gesellschaftlichen Mitte die Potentiale ihrer Selbstständigkeit auszuleben. Die Ansätze zur Individualisierung und Pluralisierung der Lebensformen und Lebensstile gehen davon aus, dass die Lebensstile der Menschen immer weniger nach Klasse und Stand geordnet sind, sondern in einer verflüssigten Sozialstruktur neue Autonomie-, aber auch Risikospielräume eröffnen. Die Lebensstile sortieren sich zu neuen sozialen Milieus, die sich nicht mehr in erster Linie über Beruf,

Abwärtsmobilität

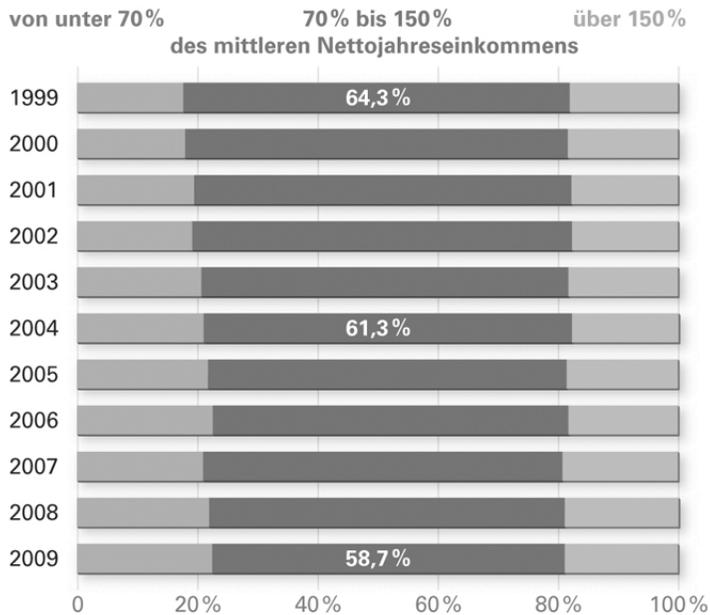
Fahrstuhleffekt

Lebensstile

Bildung und Einkommen definieren. Die Karriere der *Milieukonzepte* liegt auch an der Herkunft; sie kommen aus der Markt- und Konsumforschung (bspw. die Sinus-Milieus, auf die im Folgenden Bezug genommen wird) bilden „griffige“ Gruppen und wurden auch regelmäßig an gesellschaftliche Strömungen angepasst. Hinsichtlich einer schichten- und klassenförmigen Zuordnung zeigt sich, „dass die Hälfte der zehn Milieus im Wesentlichen auf einer Ebene der Schichtungshierarchie verankert ist – oben die Etablierten, in der Mitte die Experimentalisten und die bürgerliche Mitte, unten die Konsum-Materialisten und die Hedonisten. Die anderen fünf Milieus sind schichtübergreifend auf zwei benachbarte Ebenen verteilt“ (Geißler 2010, 45ff).

Schrumpfende Mitte

Anteil Bevölkerung mit einem Jahreseinkommen ...

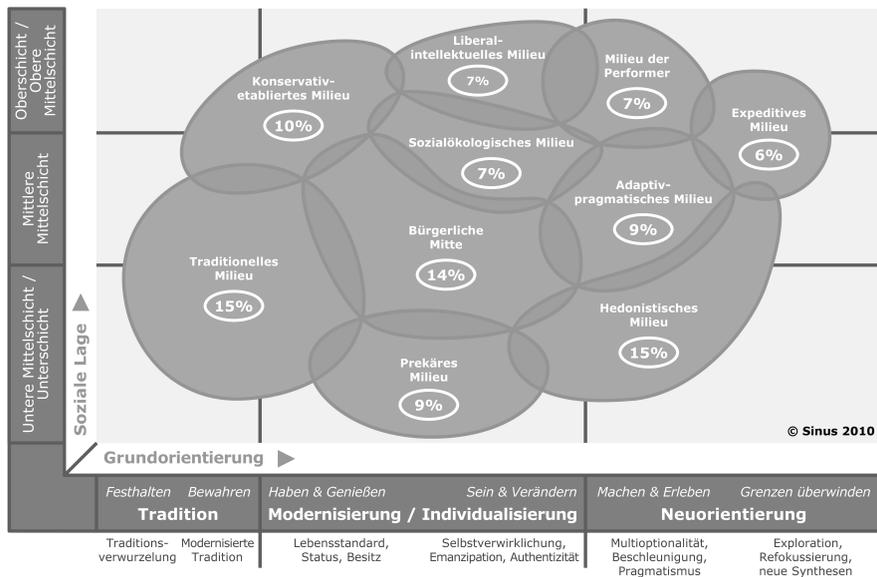


Quelle: Grabka 2011 | © Hans-Böckler-Stiftung 2011

Wenngleich die Ängste und Befürchtungen vor einer schrumpfenden Mitte und einer Verschärfung der sozialen Ungleichheit einen realen sozioökonomischen Hintergrund haben, decken sich Semantik und Struktur dieser sozioökonomischen Wandlungsprozesse oft nicht unmittelbar. Manche Befürchtungen werden medial zugespitzt, während die realen Veränderungen (etwa der Armutsanteil) sich nur leicht negativ verändert hat. Folgendes Zitat fasst den soziologischen Forschungsstand zur gesellschaftliche Mitte prägnant zusammen: „Man kann es messen, wie man will: Die Mittelschicht wächst nicht mehr. Je nach Definition stagniert oder schrumpft sie deutlich, sogar im Kern der modernen Wissensgesellschaft, unter den (Hoch-)Qualifizierten in den Büros. Dies widerspricht allen

gängigen Theorien der Modernisierung, der postindustriellen Gesellschaft, der Dienstleistungsgesellschaft. Teilweise hängt dies mit vermehrten Mobilitätsprozessen zusammen: Nicht wenige Gewinner sind in die Oberschicht aufgestiegen, viele Verlierer sind abgestiegen, vor allem jene mit nicht mehr marktgängiger Qualifikation. Der bislang ungewohnt rauhe Wind in den Mittelschichten brachte es mit sich, dass dort Ängste vor Abstieg und Arbeitslosigkeit zunehmen und gewissermaßen die Bürotürme hochkriechen. Daran war die Einführung des Arbeitslosengelds II (Hartz IV) beteiligt, das vorsieht, dass schon nach zwölf Monaten Arbeitslosigkeit eine Reduzierung der Bezüge auf Sozialhilfeniveau erfolgt“ (Hradil 2010, 8; vgl. zur schrumpfenden “middle class“ in den USA Hacker/Pierson 2011).

Die Sinus-Milieus® in Deutschland 2010



Vertrauensverluste in staatliche Handlungsfähigkeit

Die neue Abwärtsdynamik der gesellschaftlichen Mitte hängt mit der **Erosion** des traditionellen Wirtschafts- und Sozialstandorts Deutschland zusammen. Wenn ein über Jahrzehnte erfolgreiches Wohlstandsmodell nicht nur an Grenzen stößt, sondern intern längst umstrukturiert wird und dabei klassische Schutz- und Sicherungselemente schrittweise abgebaut werden, reichen die Befürchtungen längst über die gesellschaftlichen Ränder hinaus. Das gesellschaftliche Zentrum gerät nun in weltwirtschaftliche Umstrukturierungsprozesse, der Standort Deutschland ist nicht mehr der Hort der Sicherheit und des Stauerhalts. Hinzu kommen die Turbulenzen auf den Finanzmärkten; durch die strukturellen Instabilitäten ist auch der deutsche Anleger in den Strudel der Finanzkrise geraten und erwartet nun zumeist einen mächtigen Staat. Der Staat hat sich

jedoch ohnehin schon bei der Regulierung der Finanzkrise enorm verschuldet und seine Handlungsspielräume weiter eingeübt. Die Hoffnung auf Rückkehr des Staates in dem Sinne, dass nun die anstehenden Verunsicherungen offensiv aufgefangen werden, ist deshalb naiv. Faktum ist vielmehr ein Absenken der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsniveaus und dies trifft nicht nur die Randgruppen. Insgesamt kristallisiert sich eine Austeritätspolitik (ein strikter „Sparkurs“) heraus, die es zumindest fragwürdig erscheinen lässt, auf eine auf gesellschaftlichen Ausgleich bedachte staatliche Politik zu hoffen. Dies liegt auch an der wechselseitigen Krisenverschärfung. War die enge Koppelung von „nivellierter Mittelstandsgesellschaft“ und wohlfahrtsstaatlicher Errungenschaft in den Aufstiegsjahren nach dem zweiten Weltkrieg noch der wesentliche Stabilitätsanker für das Erfolgsmodell Deutschland, so ist diese Paarbeziehung nun kein Garant mehr für Sicherheiten (vgl. Heinze 2011).

Austeritätspolitik

Von der Erosion der Normalarbeitsverhältnisse zur Erosion der Volksparteien?

Das permanente Aufflackern von Misstrauen gegenüber den politischen Handlungslogiken, das inzwischen bis hin zu gewaltsamen Aufständen vor allem Jugendlicher geht, ist ein Hinweis auf tieferliegende *Vertrauensverluste* auch in westlichen Gesellschaften. Hatte die deutsche Regierungspolitik noch Ende 2008/Anfang 2009 durch ein konsequentes Vorgehen bei der Bekämpfung der globalen Finanzkrise Vertrauen gewinnen können, so manifestieren sich in letzter Zeit an verschiedenen Punkten grassierende Vertrauensverluste – auf den Ebenen des Systemvertrauens, des Sozialvertrauens und des Selbstvertrauens. Beim Systemvertrauen geht es um die Gleichzeitigkeit von Markt- und Staatsversagen (vgl. Heinze 2009), die Sozialvertrauensverluste beziehen sich auf die Erosion eines homogenen Milieus und die Irritationen des Selbstvertrauens lassen sich auf die diffuser gewordenen Zusammenhänge von Leistung und Erfolg zurückführen. Zusammengefasst ergibt sich in vielen Fragen ein „grassierendes Misstrauensvotum gegenüber der Respondenzfähigkeit des politischen Systems“ (Bude 2010a, 28), das nicht mehr durch eine Status-quo-fixierte Politik befriedigt werden kann. Das Schwinden der Akzeptanz wird vorangetrieben durch die Funktionsverluste der traditionellen politischen Akteure (der politischen Parteien und Interessenvertretungen) sowie der politischen Arenen (vor allem der Parlamente). Die politischen Organisationen scheinen inhaltlich und organisatorisch in vielen gesellschaftlichen Themenfeldern *ausgehöhlt*; manche Beobachter sehen schon den „Herbst“ der Volksparteien gekommen. Die verminderte Ausstrahlungskraft der politischen Parteien ist nicht nur über die Erosion der soziokulturellen Milieus zu erklären, sondern auch auf die Entstandardisierung und Prekarisierung von beruflichen Lebensläufen zurückzuführen. Immer mehr Individuen (gerade jüngere Erwerbspersonengruppen) – und nicht nur aus dem „Prekariat“, sondern aus der gesellschaftlichen Mitte – stehen unter dem permanenten Zwang, Ökonomisierungslogiken gerecht zu werden. Erwartungssicherheiten und Optionen für eine Beteiligung an politischen Organisatio-

Vertrauensverluste

Systemvertrauen
Sozialvertrauen
Selbstvertrauen

nen gehen zurück, während neue Anforderungen durch die Globalisierung und Flexibilisierung der Arbeit an das Selbstmanagement und die Kontrollfähigkeit wachsen. Wenn es zur Aufgabe der Individuen gehört, sich selbst zu ‚managen‘, geht das traditionelle Vertrauen in die Politik bzw. ganz allgemein in die sozialpartnerschaftlichen (korporatistischen) Regulierungsformen und die Parteien zurück. Über die Selbstökonomisierungstendenzen lassen sich auch Phänomene der Politikverdrossenheit erklären, denn viele Individuen sind so stark mit der eigenen Vermarktung beschäftigt, dass politisches Engagement hinter der Organisation der neuen Anforderungen zurücksteht.

Abschottungs-
tendenzen

Die Verunsicherung auf subjektiver Ebene wird dadurch vorangetrieben, dass sich die Aufstiegschancen der Geringverdiener in den letzten Jahren verschlechtert haben; hier deuten sich neue *Abschottungstendenzen* an, die den Trend zur Erweiterung prekärer Beschäftigungszonen unterstützen. Viele Menschen geraten subjektiv in eine Lage von Hoffnungslosigkeit und spüren, dass sie nicht mehr gebraucht werden. Gefühle von Ohnmacht und Selbstzweifel scheinen sich aber auch bei den (noch) Erwerbstätigen auszubreiten. „Während ein Abbau körperlicher Belastungen an vielen Arbeitsplätzen – keineswegs überall – gelungen ist, treten durch hohe Arbeitsanforderungen bei verringertem Personal und allgemein beschleunigter Zeitökonomie verstärkt psychische Belastungen auf. Tatsächlich haben psychische Erkrankungen, besonders Erschöpfungssyndrome wie Burn-out, bei der Zahl und Dauer der Arbeitsunfähigkeitstage längst die Herz-Kreislauferkrankungen überholt. Die Bedeutung dieser Entwicklungen angesichts einer alternden Gesellschaft beginnt gerade erst in der Öffentlichkeit wahrgenommen zu werden“ (Senghaas-Knobloch 2011, 31; vgl. auch Ehrenberg 2008). Generell werden durch die neuen Dynamiken in der Arbeitswelt die Zuordnungen zu sozialen Milieus schwieriger, die deutsche Sozialstruktur wird *heterogener*, und immer mehr Menschen wechseln im Laufe ihres Lebens durch verschiedene Milieus, so dass die alte Großgruppengesellschaft eindeutig der Vergangenheit angehört. Damit gehen soziokulturelle Sicherheiten verloren, was sich schon heute in verschiedenen Dimensionen manifestiert. Die vielfältigen Akzeptanzprobleme der großen Volksparteien oder die Auszehrungstendenzen bei den Großverbänden bis hin zu den Kirchen und anderen gesellschaftlichen Organisationen sind ein Beleg dafür. Viele politisch-institutionelle Stabilitätsfaktoren aus dem System organisierter Interessen wirken durch die sozioökonomischen und kulturellen Wandlungsprozesse inhaltlich-konzeptionell ausgezehrt; die Gehäuse sind zum großen Teil noch vorhanden, das organisatorische Leben ist jedoch zumeist erlahmt und kann sozialintegrierende Wirkungen nur noch begrenzt entfalten.

Sozioökonomische Entgrenzungen als neue Herausforderungen

Dass die sozioökonomischen Erschütterungen so starke Befürchtungen vor dem sozialen Abstieg hervorrufen konnten, lag einerseits an den schon länger festzustellenden Individualisierungsprozessen, die nun nicht mehr als Multioptionsge-

sellschaft erlebt werden, sondern als Zeichen der Ambivalenz der Freisetzen und Pluralisierungen der Lebensformen gelten. Andererseits werden die Debatten um Milieus und Lebensstile wieder mit den ökonomischen Realitäten konfrontiert und dies in einer Situation, in der die wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme selbst unter Druck geraten. Anknüpfen konnten die Debatten um soziale Gefährdungen und eine „erschöpfte“ Mitte an die Karriere der „Zwei-Drittel-Gesellschaft“, der „neuen Armut“ oder einer generellen Entstandardisierung der Arbeit und der Expansion eines individualisierten Risikoregimes, die bereits länger auf die wachsenden sozialen Ungleichheiten und die drohende Erosion der Mitte aufmerksam gemacht haben.

„Zwei-Drittel-Gesellschaft“

Wenngleich der Wohlfahrtsstaat den gesellschaftspolitischen Erfolg der gesellschaftlichen Mitte erst konstituiert hat, gerät er nun aufgrund seiner Konstruktionsprinzipien (als Sozialversicherungsstaat ist er in seinen Einnahmen zentral abhängig von ökonomischen Ressourcen, die er selbst nur begrenzt steuern kann) sowohl unter fiskalischen Druck als auch in Legitimationsprobleme. Zugleich hat ein schleichender Wandel der Wohlfahrtsstaatlichkeit stattgefunden, ganz gleich ob dies als Ende des Versorgungsstaates oder das Veralten traditioneller Sicherungsarrangements formuliert wird. „Im Einklang mit Entwicklungen, die sich im gesamten OECD-Raum vollzogen haben, hat der Abschied vom schützenden und sorgenden zum befähigenden und gewährleistenden Wohlfahrtsstaat stattgefunden. Der „aktivierende Wohlfahrtsstaat“ soll nicht mehr Schutz vor den unvorhersehbaren Entwicklungen der Märkte bieten, sondern die einzelnen befähigen, auch unter dynamischen Verhältnissen auf den Arbeitsmärkten ihre „Beschäftigungsfähigkeit“ zu sichern. Damit hat eine Umstellung von einer Politik kollektiver Garantien von Soziallagen zu einer der individuellen Förderung und Pflege von Arbeitsvermögen stattgefunden. Arbeitsmärkte werden nicht mehr als Nachfrage-, sondern als Angebotsmärkte verstanden. Man soll nicht mehr darauf warten, dass man zur Arbeit gerufen wird, sondern man soll sich selbst zur Arbeit hinbewegen“ (Bude 2010, 192; vgl. auch die Beiträge in Evers/Heinze 2008).

Der „aktivierende Wohlfahrtsstaat“

Destabilisierung traditioneller Berufsverläufe

Die Debatte um die Bedrohung der sozialen Mitte lässt sich nicht nur auf aktuelle Krisenbezüge oder den Verlust traditioneller Leitbilder zurückführen, sondern hat ebenfalls wirtschaftsstrukturelle Gründe. Diese liegen in der Expansion neuer Formen beruflicher Selbstständigkeit begründet, die parallel zur Ausbreitung der Dienstleistungs- bzw. Wissensgesellschaft verläuft. In allen westlichen Ländern gibt es in den letzten Jahren eine aufflammende Debatte um neue Selbstständigkeit und Unternehmertum. Der seit über 100 Jahren festzustellende Rückgang der Selbstständigen ist nicht nur gestoppt, vielmehr blüht durch neue Formen entgrenzter Arbeit (als Arbeitskraftunternehmer) sogar eine gewisse Marktideologie wieder auf. Der empirisch nachweisbare Trend zu mehr selbstständig Beschäftigten im Strukturwandel wird in den soziologischen Debatten im Rahmen der Erosion der Normalarbeitsverhältnisse und einer verstärkten Be-

Normal-
arbeitsverhältnisse

lastung der Individuen geführt. „Das Normalarbeitsverhältnis (d.h. unbefristete Vollzeitbeschäftigung) wird zunehmend zurückgedrängt, das männliche Ernährermodeill verliert durch die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen an Bedeutung, die Individualisierung der Arbeit bringt wachsende Risiken/Unsicherheiten sowie eine zunehmende Verbreitung von selbständigen Tätigkeiten mit sich und die Flexibilisierung der Arbeit führt durch das Aufbrechen starrer Arbeitsstrukturen zu einer Zunahme von atypischen Beschäftigungsformen (Befristung, Teilzeit, geringfügige Beschäftigung)“ (Giesecke/ Verwiebe 2010, 248; vgl. auch die Beiträge in Böhle et al 2010 und Burzan/ Berger 2010).

Die Vermarktlichung und insbesondere der Druck auf Selbstkontrolle und Selbstmotivation produziert auch individuelle Überforderungen, die von manchen Autoren als generelle „Reproduktionskrise“ und „innere Widersprüchlichkeit“ gedeutet werden (vgl. Jürgens 2009 sowie Ehrenberg 2011). Da es sich um systemische Instabilitäten handelt, werden diese auch die zukünftige Gesellschaftsentwicklung prägen. Zweifellos wachsen schon seit längerer Zeit in einer Gesellschaft mit immer mehr Optionen die subjektiven Verunsicherungen, verschärfend kommt jetzt die enge Koppelung mit den ökonomischen Krisen und der Erosion der traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme hinzu, die nun nicht mehr in dem Maße krisenmildernd wirken wie in Hochzeiten des deutschen Prosperitätsmodells. Neue Erfahrungen des beruflichen Scheiterns oder nur blockierter Aufstiegshoffnungen verbreiten demgegenüber subjektive Ängste und überfordern immer mehr Menschen. Die in den letzten Jahrzehnten gewachsenen Freiheitspielräume der Menschen erweisen sich für eine wachsende Zahl als subjektive Überforderung und führen zu einer Zunahme individueller Pathologien. Nicht umsonst kann deshalb von der **erschöpften Mitte** gesprochen werden (vgl. zur historischen Einordnung Wehler 2008, 108ff, zur aktuellen Debatte ausführlich Heinze 2011).

Von der „Zugewinn-Gemeinschaft“ zu neuen Konflikten um die soziopolitische Mitte

Wenn auch die Wohlstandskonflikte in der gesellschaftlichen Mitte zunehmen, so bleibt die Diskussion dennoch widersprüchlich; der Argumentationsbogen reicht von der schrumpfenden und überforderten Mitte bis hin zu neuen Aufbrüchen in die Selbstständigkeit. Nimmt man die soziologische Diagnostik zu Rate, wird eher auf die Überforderungen und Prekarisierungsprozesse verwiesen, die mit marktgetriebenen Soziallagen einhergehen. Implizit erhoffen sich viele eine Rückkehr zu einem starken Staat, der auf die Wohlstandsverluste und die Verunsicherungen mit einem Ausbau der öffentlichen Dienste und insgesamt mit einer neuen Kommunalität reagiert, was jedoch angesichts der realen Austeritätspolitik unrealistisch erscheint (vgl. Heinze 2009). Es soll damit nicht die Verantwortung des Staates für gesellschaftliche Inklusion bestritten werden und es kann auch nicht heißen, eine Marktwirtschaft mit möglichst wenig Staat zu etablieren, wie es Vertreter eines Neoliberalismus mit ihren Forderungen nach Eigenverantwortung beabsichtigen. Eine „soziale“ Marktwirtschaft ist ohne ei-

nen Sozialstaat undenkbar, der die Risiken aushaltbar und zumutbar macht. Genauso richtig wie der Hinweis auf wohlfahrtsstaatliche Sicherungssysteme ist aber der Verweis darauf, dass genau diese herkömmlichen Methoden der Risikoabsicherung selbst riskant geworden sind. Sicherlich hat es der Staat durch seine Interventionen geschafft, die Ausbreitung der Finanzkrise zu stoppen – in einem Maße, das viele gerade marktliberale Beobachter nicht für möglich gehalten haben. Ob damit jedoch eine Renaissance des Staates als souveräner Akteur verbunden ist, kann ernsthaft bezweifelt werden. Der Preis der systemnotwendigen Rettungsmaßnahmen ist eine gigantische Verschuldung, der zukünftige politische Handlungsspielräume entscheidend einengt. Die Rettung des Kapitalismus könnte also ein „Pyrrhussieg“ sein, der den schon länger ablaufenden Übergang in ein fiskalisches Austeritätsregime maßgeblich vorantrieb. „In der überschaubaren Zukunft dürfte nicht nur in Deutschland die Hauptbeschäftigung der nationalen Regierungen im Abstottern der durch die Krisenbekämpfung noch einmal in neue Dimensionen gewachsenen Staatsschulden bestehen; alles, was darüber hinausgeht, erscheint unter heutigen Bedingungen auf lange Zeit utopisch. Besonders entmutigend wird sein, dass die Tendenz hierzu weit vor die Krise zurückgeht und längst chronisch geworden zu sein scheint. Auch wird jede Regierung nach dem, was geschehen ist, wissen, dass eine neue Wirtschaftskrise – und wer könnte diese ausschließen? – alle Erfolge eines erneuten Anlaufs zur Wiederherstellung fiskalischer Handlungsspielräume wie gehabt auslöschen und die für sie erbrachten politischen Opfer ein weiteres Mal sinnlos machen würde“ (Streck 2010, 172; vgl. auch Schimank 2011). Da sowohl die fiskalische Handlungsfähigkeit erheblich eingeschränkt ist als auch kurzfristig keine grundlegend Reform der Finanzmarktregulierung realistisch erscheint (da diese auf EU-Ebene zu verankern wäre), kann es keine Trendwende zum Primat der Politik geben.

Der Staat wird sich zwar symbolisch um eine Beseitigung der wachsenden sozialen Ungleichheiten kümmern und einzelne Vorschläge hierzu auf die politische Tagesordnung setzen, die real verfügbaren fiskalischen Ressourcen unterliegen aber dem Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte. Nicht Gesellschaftsgestaltung ist angesagt, sondern ein „Muddling Through“, das als Management von Sachzwängen dargestellt wird. Über eine bildungs- und sozialpolitische Umsteuerung, die die auseinanderdriftenden Fliehkräfte der Gesellschaft eindämmen könnten, wird zwar viel in den Medien gesprochen, schon aufgrund der enorm angestiegenen Verschuldungen der öffentlichen Haushalte sind jedoch die fiskalischen Fesseln unübersehbar. Es zeigt sich eine wachsende Kluft zwischen politischer Rhetorik und realer Politik und die Regierungspolitik wird weiterhin nicht den Eindruck vermitteln, die Herausforderungen (vor allem die Verschuldungsproblematik) in den Griff zu bekommen. Allerdings heißt dies nicht, dass die Ansprüche an die Politik zurückgehen, eher ist das Gegenteil der Fall.

Eine „soziale“
Marktwirtschaft ist
ohne einen
Sozialstaat
undenkbar.

„Muddling
Through“

Zwischen Instabilitäten und Gestaltung

Durch die globale Finanzkrise und die breite Thematisierung einer bedrohten Mitte hat die Verunsicherung eine gesamtgesellschaftliche Perspektive bekommen. Zudem ist die Debatte um die gesellschaftliche Mitte trotz widersprüchlicher Momente ein Gradmesser für die Befindlichkeit der Gesellschaft. Und dies heißt für Deutschland im Jahr 2011: trotz einer raschen wirtschaftlichen Erholung von der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 ist von einer Aufbruchsstimmung nichts zu spüren, eher breiten sich Spekulationen über die überforderte Mitte und gesellschaftliche Ängste aus. Viele sehnen sich in solch turbulenten Zeiten nach Beständigkeit. Der Politik scheint es immer weniger zu gelingen, eine akzeptierte gesellschaftliche Ordnung zu schaffen und eine Klammer zu finden, um die Fliehkräfte wieder neu zusammen zu führen und Unterstützung für einen solidarischen Umgang mit marginalisierten Gruppen zu finden, vielmehr dominieren eher *Kontrollverluste*.

Kontrollverluste

Dennoch kann die „nervöse“ Mitte nicht nur als ein kollabierender Stabilitätsanker betrachtet werden. Im Wirtschaftssystem zeigen sich trotz Prekarisierungsprozessen auch kreative Suchprozesse und Chancen für mehr berufliche Selbstständigkeit sowie zukunftsfähige Leitmärkte, die schon heute einen Innovations- und Beschäftigungsschub ausgelöst haben. Prominentes Beispiel sind die erneuerbaren Energien und die Möglichkeiten zur Steigerung der Energieeffizienz, die aufzeigen, dass der Umwelt- und Klimaschutz nicht nur ein zukunftsfähiges Lebensmodell ist, das längst die Mitte der Gesellschaft erreicht hat und neue politische Koalitionsbildungen anvisiert, sondern ebenfalls Arbeitsplätze schafft. Neben der ökologischen Modernisierung gibt es auch in anderen für die gesellschaftliche Zukunftsfähigkeit bedeutsamen Fragen (etwa bei der Bewältigung des demographischen Wandels oder der Gesundheits- und Mobilitätsthematik) noch erhebliche Gestaltungspotentiale. Allerdings sind insbesondere die „Humanpotentiale“ bislang von den politischen und wirtschaftlichen Eliten weder in der Wirtschaftssphäre noch in Fragen sozialer Integration hinreichend aufgegriffen worden, wenngleich gerade von der (postideologischen) Mitte wachsende Impulse ausgehen, die auf eine neue Form der Umgestaltung der gesellschaftlichen Ordnung hinweisen. Dominierend bleibt aber auch in den neuen Protesten die individualistische Privatisierung der Lebens- und Konsumweise. Eher wirken die Appelle an einen starken Staat, der die Probleme lösen soll, hilflos, was Philosophen zu der Schlussfolgerung brachte: „Diese Menschen rufen ausschließlich nach einem neuen Herrn“ (Slavoj Žižek, in: Zeit Online v. 25.8. 2011). Trotz aller Debatten um „Sozialkapital“ oder die Bürgergesellschaft prägen derzeit eher Ängste den gesellschaftlichen Diskurs, das Ende einer gesellschaftlichen Epoche verunsichert und deshalb sind Strategien für eine aktive Gesellschaftsgestaltung nur bruchstückhaft zu erkennen.

Literatur

- Berger, P. A./Hitzler, R. (Hg.), 2010: Individualisierungen. Wiesbaden.
 Böhle, F./Voß, G. G./Wachtler, G., (Hg.), 2010: Handbuch Arbeitssoziologie. Wiesbaden.

- Bude, H., 2010: Zwischen Krisenangst und Zuversicht. In: Bundesverband deutscher Banken (Hg.): Führung – Verantwortung – Vertrauen: Perspektiven für Deutschland und Europa. Schönhauser Gespräche. Berlin, S. 25ff.
- Bude, H., 2010a: Einübung in Bürgerlichkeit. In: Bude, H./Kaiser, P./Kauffmann, B. (Hg.): Bürgerlichkeit ohne Bürgertum. In welchem Land leben wir? München, S. 189ff
- Burzan, N./Berger, P. A. (Hg.), 2010: Dynamiken (in) der gesellschaftlichen Mitte. Wiesbaden.
- Ehrenberg, A., 2008: Das erschöpfte Selbst. Depression und Gesellschaft in der Gegenwart. Frankfurt.
- Ehrenberg, A., 2011: Das Unbehagen in der Gesellschaft. Berlin.
- Evers, A. /Heinze, R. G. (Hg.), 2008: Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden.
- Geißler, R., 2010: Die Sozialstruktur Deutschlands: Aktuelle Entwicklungen und theoretische Erklärungsmodelle. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Giesecke, J./Verwiebe, R., 2010: Erwerbchancen und Arbeitsmarktintegration im wiedervereinigten Deutschland. In: Krause, P./Ostner, I. (Hg.): Leben in Ost- und Westdeutschland. Eine sozialwissenschaftliche Bilanz der deutschen Einheit 1990-2010. Frankfurt/New York, S. 247ff.
- Hacker, J.S./Pierson, P., 2011: Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer – And Turned its Back on the Middle Class. New York.
- Heinze, R. G., 2009: Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten. Wiesbaden.
- Heinze, R.G., 2011: Die erschöpfte Mitte. Zwischen marktbestimmten Soziallagen, politischer Stagnation und Eigenverantwortung. Weinheim.
- Hradil, S., 2010: Der deutsche Armutsdiskurs. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (51-52), S.3ff.
- Jürgens, K., 2009: Arbeits- und Lebenskraft. Reproduktion als eigensinnige Grenzziehung. 2. Aufl. Wiesbaden.
- Neckel, S. 2010: Refeudalisierung der Ökonomie. Zum Strukturwandel kapitalistischer Wirtschaft. MPIfG Working Paper (10/6).
- Prantl, H., 2011: Glückes Schmiede geschlossen. in: SZ v. 20./21. 8. 2011, S. 4
- Senghaas-Knobloch, E., 2011: Arbeiten in der postfordistischen Dienstleistungsgesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (15), S. 24ff.
- Schimank, U. , 2005: Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne. Wiesbaden.
- Schimank, U. , 2011: Wohlfahrtsgesellschaften als funktionaler Antagonismus von Kapitalismus und Demokratie. MPIfG Working Paper (11/2). Köln.
- Schupp, J., 2010: Aspekte sozialer Ungleichheit in Deutschland. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, H. 1/2010, S. 6ff.
- Streeck, W., 2010: Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise. In: Leviathan. Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft 38 (2), S. 159ff.
- Wehler, H.U. (2008): Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Fünfter Band: 194-1990. München.
- Werding, M./Müller, M. (2007): Globalisierung und gesellschaftliche Mitte. Beobachtungen aus ökonomischer Sicht. In: Herbert-Quandt-Stiftung (Hg.): Zwischen Erosion und Erneuerung: Die gesellschaftliche Mitte in Deutschland. Ein Lagebericht, S. 104ff.
- WSI-Mitteilungen, 2011: Schwerpunkttheft „Prekarisierung der Arbeit – Prekarisierung im Lebenszusammenhang (8/2011).
- Vogel, B., 2009: Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen. Hamburg.

»Indes« steht für Kommunikation zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. Fundiert, pointiert und originell präsentiert sich hier ein deutungsstarkes Periodikum für politische Aufklärung.

Herausgegeben von Franz Walter.

Für den Jahrgang 2012 sind folgende Hefte geplant:

I. Parteien und Bürgerwut

Unter anderem mit folgenden Beiträgen:
Christoph Ruf: »Die Linke und ihre Autoritäten«;
Dieter Rucht: »Was ist das »Neue« am »neuen Protest?«;
Paul Dekker: »Politisches Unbehagen in den Niederlanden.«

II. Wer träumt noch von Utopia?

III. Großveranstaltungen

IV. Über Grenzen



www.
indes-online.
de

Abonnieren Sie jetzt INDES, Sie erhalten den Jahrgang 2012 (4 Hefte) mit 50 % Ermäßigung!

Sie erhalten den Jahrgang 2012 zum ermäßigten Preis im 1. Abojahr von € 30,- D, danach zum jeweiligen regulären Jahresbezugspreis (2012: € 60,- D).

Oder: Sie erhalten den Jahrgang 2012 zum ermäßigten Studenten-/Auszubildendenpreis im 1. Abojahr von € 18,45 D*, danach zum jeweiligen regulären Jahresbezugspreis (2012: € 36,90 D). * Nachweis erforderlich

Bestellen Sie gleich auf www.v-r.de! Oder unter Leserservice Zeitschriften Telefon: (089) 87 80 68 81-6
E-Mail: v-r@intime-media-services.de

Vandenhoeck & Ruprecht

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

Die Judikative – Abhängigkeiten in einer Staatsgewalt, die keine ist?

Werner K. Kannenberg*



Werner K.
Kannenberg

Zusammenfassung

Die Gewaltenteilung ist in Bezug auf die Judikative nur unvollständig umgesetzt: zwar sind die Richter bei der Rechtsprechung unabhängig, jedoch sind die Gerichte in die Exekutive eingeordnet. Die Ministerialverwaltung hat die Justizstrukturen in der Hand, auch über die Richterkarrieren übt sie einen zwar indirekten, aber starken Einfluss aus. Das widerspricht dem europäischen Standard der Rechtsstaatlichkeit.

Dass die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind, ist nicht nur in der Verfassung geregelt, sondern auch im öffentlichen Bewusstsein fest verankert. Aber entsprechen die tatsächlichen Strukturen der Justiz auch dem verfassungsrechtlichen Programm? Wie weit reichen die verfassungsrechtlichen Garantien überhaupt? Welche Karrierewege gibt es für Richter und wer steuert sie? Antworten auf diese Fragen sind im Gerichtsverfassungsrecht und im Richterrecht angelegt, Rechtsmaterien, auf die Nichtjuristen praktisch nie zugreifen. So finden die Grundlegungen der Strukturen der Dritten Gewalt in der Öffentlichkeit kaum Beachtung. Das begünstigt Fehlentwicklungen, die inzwischen auch tatsächlich eingetreten sind: Deutschland hat in Bezug auf Gewaltenteilung und Justizstrukturen den Anschluss an den Standard der Rechtsstaatlichkeit verloren. Dieser Beitrag gibt hierzu einen Überblick.

* Der Autor war Verwaltungsrichter in Hessen und ist Regierungsdirektor im Bundesministerium der Justiz (stv. Referatsleiter im Bereich Verfassungsgerichtsbarkeit, Justizgrundrechte und Justizverfassungsrecht) und Mitglied des Bundesvorstandes des Neue Richtervereinigung e.V. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

1. Zusammenfassung in Thesen

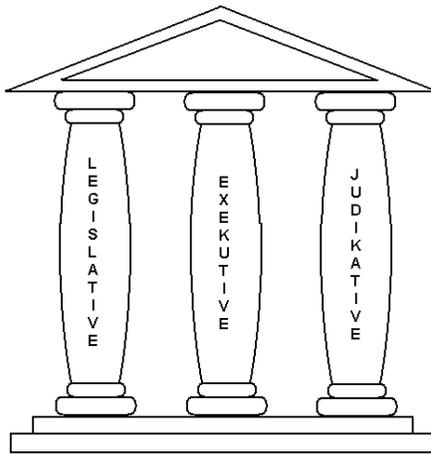
Die Judikative ist in Deutschland lediglich funktional, nicht aber organisatorisch als eigenständige Staatsgewalt konstruiert.

Das Grundgesetz garantiert den Richtern Unabhängigkeit, die Gerichte jedoch sind als Behörden in die Exekutive eingegliedert. Die Gerichtspräsidenten und ihre richterlichen Verwaltungsreferenten sind in ihren Verwaltungsfunktionen wie Beamte in die administrative Hierarchie eingebunden.

Der Mangel organisatorischer Eigenständigkeit führt zu spezifischen Belastungen der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit der Richter, über deren Karrieren in den Bundesländern durch Ministerien entschieden wird.

Die organisatorische Trennung der Judikative von der Exekutive und folglich eine Selbstverwaltung der Judikative ist inzwischen in der Europäischen Union und im Europarat der Standard der Rechtsstaatlichkeit.

Forderungen der Berufsverbände der Richter und Staatsanwälte nach organisatorischer Emanzipation der Judikative von der Exekutive finden zunehmend politische Resonanz.



2. Justiz als Staatsgewalt

Als John Locke die Gewaltenteilung postulierte, sah er nur zwei Gewalten vor: Legislative und Exekutive. Die Gerichte ordnete er der Exekutive zu. Über ein halbes Jahrhundert später erkannte Montesquieu – Locke war da schon tot –, dass die Judikative eigenständig betrachtet werden sollte. Das gründete er allerdings nicht darauf, dass die Rechtsprechung eine besonders wichtige und daher eigenständige Funktion erfülle, sondern folgte das lediglich aus ihrer Eigen-

tümlichkeit. Berühmt ist seine Einordnung der Judikative als „quelque façon nul“ – „gewissermaßen inhaltsleer“. Die bürgerlichen Revolutionen erstritten die Unabhängigkeit der Gerichte, die europäischen Monarchen behielten zwar zunächst noch das Recht, Urteile zu korrigieren, machten davon aber immer weniger Gebrauch und gaben ihre Befugnisse insoweit nach und nach ganz ab. Damit etablierte sich die Justiz als Staatsgewalt. Heute gehört die Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative zu den Grundlagen unseres Staatswesens (Artikel 20 Absatz 2 GG). Danach wäre ein klar dreigeteilter Staatsaufbau zu erwarten (Abbildung 1). Allerdings entsprechen dem in staatsorganisatorischer Hinsicht weder der Bund, noch die Länder.

3. Aufgabe und Stellung der Richter

Die Erfahrungen in der Weimarer Republik und in der nationalsozialistischen Diktatur zeigten, dass der formale Bestand von Grundrechten und Gesetzesbindung nicht genügt, um Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten. Die Verantwortlichen in der deutschen Justiz versagten nicht weniger als andere Träger deutscher Staatsgewalt. Im demokratischen Neuanfang wurde den Richtern trotzdem mit einer für das Grundgesetz ungewöhnlich emphatischen Diktion „Vertrauen“ entgegengebracht: Artikel 92 GG beginnt seit je her mit den Worten „Die rechtssprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut“. Flankiert wird dies insbesondere mit der Garantie richterlicher Unabhängigkeit (Artikel 97 GG). Von der so fundierten Stellung der einzelnen Richter ist jedoch die Stellung der Rechtsprechung zu unterscheiden.

4. Aufgabe und Stellung der Rechtsprechung

Das Grundgesetz regelt selbst nicht, was zur Rechtsprechung gehört, es baut auf einem vorkonstitutionellen Verständnis von Judikative auf. Fehlen gesetzliche Definitionen von Begriffen, streiten Juristen meist darum. Tatsächlich ist juristisch umstritten, was genau Rechtsprechung charakterisiert.¹ Im historischen Rückblick ist festzustellen, dass es unterschiedlichste europäische Traditionen hierzu gibt, von denen hier nur manche angesprochen werden sollen: die germanische Volksgerichtsbarkeit, in der die umstehenden Bürger („widrige Umstände“) das Urteil fällten, die römisch-rechtlichen Funktionen von praetor und iudex, die absolutistische Herrschaftsform mit der in jeder Hinsicht vom Herrscher abhängigen Geheimjustiz (Kameraljustiz) bis zu der kanonischen Konzeption der nur aus der heiligen Schrift und daher durch Gelehrte abzuleitenden unverrückbaren Wahrheit. Diese Stränge wirken in der heutigen Konzeption von Gerichtsbarkeit nach.

Rechtsprechung hat heute sehr unterschiedliche Aufgaben, von denen ebenfalls nur einige typische holzschnittartig benannt werden sollen: sie entscheidet auf Initiative Privater deren Streit (Zivilgerichtsbarkeit), sie trifft originär staatliche Entscheidungen, etwa bei der Verhängung von Strafen (Strafgerichtsbarkeit) oder sie kontrolliert staatliches Handeln (öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeiten).

Die Frage danach, durch wen und wie festgestellt wird, was *im einzelnen Falle* (konkret individuell) Recht ist, ist eng mit der Frage verbunden, wer vorgibt, was *allgemein* (generell-abstrakt) Recht ist. Diese Fragen wurden ursprünglich einheitlich behandelt, das Recht wurde aus Traditionen geschöpft und aus der Streitfrage heraus anhand der Einzelfälle weiterentwickelt. Hinzu kam, dass der materielle Anspruch, also das Recht, von jemand anderem etwas verlangen zu dürfen – z.B. Schadenersatz – und Regelungen über das prozessuale Vorgehen zur gerichtlichen Feststellung des Anspruchs (heute: Prozessrecht) begrifflich als Einheit verstanden wurden. Daher haben sich Rechtsetzung und

Rechtsprechung sowie das materielle Recht und das Prozessrecht lange als Einheit entwickelt. Im Zuge der Verwissenschaftlichung des Rechts wurden zunächst materielles und Prozessrecht getrennt. Dieser Vorgang war bereits fortgeschritten, als im Zuge der Konstitutionalisierung Grundfragen der Staatlichkeit auch praktisch zur Diskussion gestellt wurden. Die Frage, welche inhaltlichen Anforderungen an ein gerechtes Recht zu stellen sind, wurde mit der Forderung nach demokratischer Teilhabe und der Abwendung vom Absolutismus beantwortet. Aus bürgerlicher Sicht blieb damit nur noch die Frage drängend, wie eine gerechte Behandlung durch das Gericht sicher gestellt werden könnte. Die Frage wurde ergebnisorientiert gestellt und entsprechend beantwortet: Die Antworten wurden in der Hauptsache in Modifikationen des gerichtlichen Verfahrensrechts gesucht – die Bürger strebten danach, vor Gericht nicht wehrlos zu sein. Die Strukturen der Gerichtsbarkeit wurden bereits wenig beachtet.

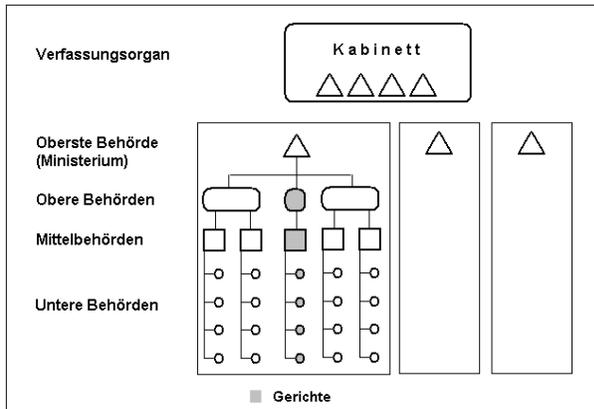
Dementsprechend enthielt die Weimarer Reichsverfassung und enthält das Grundgesetz verschiedene Justizgrundrechte, die in der Hauptsache Verfahrensgarantien sind, die der Richter zu beachten hat und die den Rechtsuchenden schützen. Das gilt auch und insbesondere für die richterliche Unabhängigkeit: sie ist nicht Privileg der Richter um ihrer selbst willen, selbst in den Teilen, die auf den ersten Blick so aussehen (z.B. Unversetzbarkeit oder Weisungsfreiheit) sondern dient einzig und allein dem Schutz der Rechtsuchenden.

Mit der Staatsorganisation der Judikative befasst sich das Grundgesetz dagegen kaum, für sie interessierte sich der parlamentarische Rat nicht. Sogar die fünf Gerichtsbarkeiten (ordentliche Gerichtsbarkeit, Arbeitsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Finanzgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit) werden nicht explizit von dem Grundgesetz etabliert, auf die Garantie ihres Bestandes kann nur mittelbar aus der Einrichtung der fünf obersten Bundesgerichte geschlossen werden. Das eröffnet z.B. das Potenzial für Diskussionen darüber, ob auch in den Bundesländern diese Gerichtsbarkeiten unterschieden werden müssen, oder ob nicht – insgesamt oder wenigstens in der einen oder anderen Instanz – Gerichtsbarkeiten zusammen gelegt werden können (konkret in der Diskussion: Zusammenlegung von Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit).

Als Zwischenergebnis kann fest gehalten werden, dass es sich bei der Judikative um eine Staatsgewalt handelt, deren Tätigkeit und Ergebnisse zwar von hohem politischen Interesse waren, deren tragende Strukturprinzipien jedoch weniger allgemeine Beachtung fanden und noch heute finden. Diese Strukturprinzipien sind bis heute auf verfassungsrechtlicher Ebene nur höchst bruchstückhaft geregelt.

Der bereits zitierte Artikel 92 GG weist den Richtern nur die Rechtsprechung zu. Bei enger Auslegung kann zwischen Rechtsprechung im Sinne der Einzelfallentscheidungen einerseits und Verwaltung der Judikative andererseits unterschieden werden. Genau diese Sichtweise hat sich in Deutschland durchgesetzt. Und Artikel 97 GG garantiert nur den Richtern (als Personen), nicht auch den Gerichten (als Institutionen) Unabhängigkeit. Das hat Handlungsspielräume eröffnet, die konsequent auch ausgeschöpft wurden.

5. Einordnung der Gerichte in den Verwaltungsaufbau der Exekutive

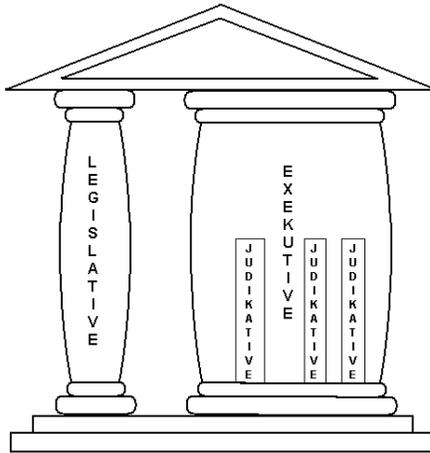


Unter dem Postulat einer Dreiteilung der Staatsgewalten würde ein Staatsaufbau zu erwarten sein, der die Gewalten organisatorisch im Wesentlichen trennt und deren Spitzen zwar mit unterschiedlichen Aufgaben, aber gleichrangig nebeneinander stehen. Tatsächlich sind alle Gerichte (mit Ausnahme des Bun-

desverfassungsgerichts, das aber nicht nur Gericht, sondern auch oberstes Verfassungsorgan ist und daher eine Sonderrolle einnimmt) in organisatorischer Hinsicht nachgeordnete Behörden in einem Ressort der Exekutive (Abbildung 2). Dieser Umstand ist im öffentlichen Bewusstsein kaum präsent. Konkret bedeutet das, dass z.B. ein Oberlandesgericht eine nachgeordnete (Obere) Behörde im Ressort des Justizministeriums ist, dem wiederum die Landgerichte im Bezirk (als Mittelbehörden) nachgeordnet sind, denen wiederum die jeweiligen Amtsgerichte nachgeordnet sind (untere Behörden²). Die Strukturen der Judikative sind damit in organisatorischer Hinsicht in die Exekutive integriert. Sie sind auch auf verschiedene Zweige der Exekutive verteilt. Denn zwar konzentriert sich die Zuordnung der Gerichte zu den einzelnen Ressorts zunehmend auf die Justizressorts, sie ist aber wandelbar, insbesondere regelmäßig nicht auf verfassungsrechtlicher Ebene vorgegeben. Mitunter gehören die Arbeitsgerichte zu den Ressorts für Arbeit und Soziales, die Verwaltungsgerichte zum Innenressort. Im Bund gehören z.B. der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesfinanzhof zum Bundesministerium der Justiz, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht jedoch nicht. Im heutigen Staatsaufbau sind organisatorisch somit nicht drei Säulen, sondern lediglich zwei – mit den Gerichten als in die Exekutive inkorporierten Fremdkörpern der Judikative – zu unterscheiden (Abbildung 3).

6. Auswirkungen der Einordnung der Gerichte in den Verwaltungsaufbau der Exekutive

Die Bedeutung der Einordnung der Gerichte in Ressorts der Exekutive kann kaum überschätzt werden. Denn zwar folgt aus der Eingliederung der Gerichte in den Verwaltungsaufbau der Exekutive selbstverständlich kein Weisungsrecht in Bezug auf die Rechtsprechung. Aber alles, was nicht zum Kernbereich der Rechtsprechung gehört unterliegt der administrativen, letztlich ministeriellen



Leitung und Kontrolle. Dass die Exekutive darauf auch Wert legt, zeigt sich selten so plakativ, wie in der Diskussion um die im Sommer 2011 angekündigte Zusammenlegung der beiden Oberlandesgerichte in Rheinland-Pfalz. Nach Protesten von Vertretern der Richterschaft, die als Mitglieder in eine vom Justizministerium eingerichtete Arbeitsgruppe berufen wurden, stellte der Ministerpräsident öffentlich klar: „Das sind nicht unsere Verhandlungspartner, das sind unsere Mitarbeiter.“³

Der Umstand der äußeren Einbindung der Gerichte in Ressorts hat bereits verschiedene Folgen, von denen die innergerichtlichen Konsequenzen nochmals zu unterscheiden sind.

a) Ressortinterne Außenbeziehungen

Die Einordnung eines Gerichts als nachgeordnete Behörde in den Geschäftsbereich eines Ministeriums stellt Weichen für Inhalte und Wege der Kommunikation, für die Kultur und die Ausstattung der Gerichte. Die Wirkungen hängen ganz maßgeblich von den Gepflogenheiten in dem Ressort ab. Dies kann durchaus konkrete Auswirkungen auf die einzelne Richterin oder den einzelnen Richter haben, zumal die maßgeblichen Personalangelegenheiten der Richter in den Personalreferaten der Ministerien bearbeitet werden.

So ist der zeitnahe Informationsfluss – oder die gezielte Unterbindung von Informationsweitergabe – oftmals der entscheidende Faktor dafür, ob Informationen noch relevant sind. Werden Fortbildungsangebote oder Stellenausschreibungen zu spät oder gar nicht vom Ministerium weitergegeben, werden sie zeitnah bis zum letzten Richter durchgereicht? Wie werden Informationen über Angebote von Interessenvertretungen behandelt, wird die Arbeit in Interessenvertretungen z.B. im Rahmen des Möglichen erleichtert, geduldet oder implizit als unerwünscht gekennzeichnet? In welchem Kreise wird bekannt gemacht, dass Spezialisten für öffentliche Anhörungen oder Teilnehmer an Umfragen gesucht werden oder eine potenziell karriereförderliche Stelle neu zu besetzen ist? Wann und an wen gelangen Ausschreibungen internationaler Institutionen, von Behörden im „eigenen“ Ressort und aus anderen Ressorts? All dies wird maßgeblich von den Ressorteseigenheiten und nicht zuletzt auch von der Politik des zuständigen Ministers determiniert.

Konkret eröffnet die Zugehörigkeit zum Geschäftsbereich eines Ministeriums in der Regel erleichterte Wechselmöglichkeiten in ebendiesem Geschäftsbereich. Nicht selten korrespondiert dem auch die Erwartung seitens der ministeriellen Personalverwaltung, dass die Richter zu derartigen Wechseln bereit sind. Als Beispiel sei hier auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern verwie-

sen, die dort zum Geschäftsbereich des Innenministeriums gehört. Dort ist es üblich, dass Verwaltungsrichter nur wird, wer vorher in der bayerischen Innenverwaltung tätig war, z.B. in einem oder mehreren Landratsämtern. Verwaltungsrichter wird also grundsätzlich nur, wer zunächst gewissermaßen in der Innenverwaltung sozialisiert wurde, dort eine anfängliche berufliche Prägung erhalten hat sowie mit persönlichen Beziehungen ausgestattet wurde. Der Funktionswechsel vom Beamten zum Richter ist zwar auch ein Statuswechsel, die Besoldungsunterschiede sind jedoch regelmäßig gering (es ist ein leider auch von deutschen Fernsehproduktionen unterstütztes Zerrbild, dass Richter und Staatsanwälte sich einen feudalen Lebensstandard leisten können), so dass der Wechsel leicht möglich ist. Will ein Verwaltungsrichter befördert werden, setzt dies dann regelmäßig erneut eine Zeit als Beamter in der Innenverwaltung voraus, etwa im Innenministerium. Das festigt das „Wir-Gefühl“, das Verständnis für die Nöte der Verwaltung und die persönliche Vernetzung, bevor die oder der Betreffende als Vorsitzende Richterin bzw. Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht in die Gerichtsbarkeit zurückkehren.

Ähnliches gilt in der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Bayern: das zuständige bayerische Ministerium erweckt den Eindruck, als ob es einen einheitlichen Beruf als Richter oder Staatsanwalt gebe („Wer eine Tätigkeit als Richter im hiesigen Geschäftsbereich anstrebt, entscheidet sich damit zugleich für eine Tätigkeit als Staatsanwalt.“⁴), obwohl jedenfalls nach aktuellem Stand lediglich der Richter einen besonderen Status hat, insbesondere mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet ist. Wer als Richter eingestellt wird, wird daher mit hoher Wahrscheinlichkeit am Ende der Probezeit zwar auf Lebenszeit ernannt, jedoch nicht zum Richter, sondern zum Staatsanwalt. Wer nach ein paar Jahren der Tätigkeit als Staatsanwalt Richter geworden ist und ein richterliches Beförderungsamt anstrebt, muss meist zunächst wieder auf seine richterliche Unabhängigkeit verzichten und erneut Staatsanwalt (Gruppenleiter) werden, bevor er möglicherweise Vorsitzender Richter wird und erst dadurch die richterliche Unabhängigkeit wieder erlangt.

Ein Wechsel in Behörden anderer Ressorts ist für Richter in Bayern dagegen unüblich und eher nicht karriereförderlich. Ein solcher Wechsel wird zusätzlich durch die Beurteilungspraxis erschwert. Denn zwar muss nach den bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben (Artikel 33 GG) jede Stelle primär nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung vergeben werden, so dass sich jedermann bewerben darf und der besser beurteilte Bewerber Erfolg haben muss. Aber es gibt keine gesetzlichen Vorgaben für den Aufbau von Beurteilungen und „fremde“ Beurteilungen können leicht dem Verdacht ausgesetzt werden, die Maßstäbe in anderen Ressorts seien einfach niedriger, so dass eine Vergleichbarkeit der Beurteilungsnoten nicht gegeben sei. Damit gelingt es effektiv, Hürden zwischen den Ressorts zu errichten, die von Bewerbern, die ihren Ruf nicht ruinieren und irgendwann auch tatsächlich befördert werden wollen, respektiert werden.

Mit dieser Praxis, die zu einer starken Vernetzung von Ressortministerium und Richtern, also z.B. von Innenverwaltung und Verwaltungsrichtern führt, wird große Nähe zur Verwaltung überhaupt, speziell zum Ministerium hergestellt und das Bewusstsein, dass Richter von der Exekutive so weit als möglich unabhängig sein sollen, untergraben.

Das schadet auch der Unabhängigkeit, die von dem Richter auch diejenige Distanz von den Beteiligten fordert, die nötig ist, um Neutralität zu wahren und den Anschein der Parteilichkeit zu meiden. Natürlich muss darauf vertraut werden, dass unzuträgliche Einflussnahmen von einer integren Richterpersönlichkeit zurückgewiesen werden. Aber wären auch die Strukturen darauf eingerichtet, Distanz zur Verwaltung zu fördern, wäre dies der Unabhängigkeit der Rechtsprechung förderlich und würde das Risiko mindern, dass die kritische Selbstreflexion und aktive Abwehr subtiler Einflussreize mitunter doch nicht gelingt.

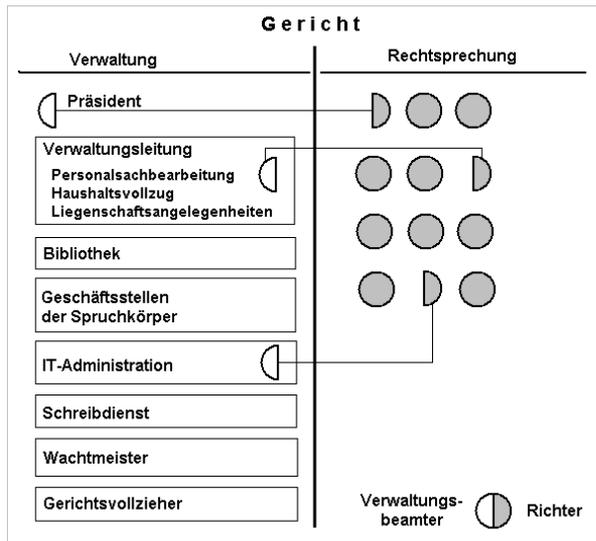
Die Einordnung in die Behördenstruktur der Exekutive bringt jedoch noch einen weiteren Effekt mit sich: das Bewusstsein etwa der Amtsgerichte, am untersten Ende einer Hierarchie zu stehen, das „kleinste Licht“ zu sein. Auch das prägt das Selbstbewusstsein der Richterschaft. Dabei ist eine solche Behördenstruktur selbst innerhalb der Exekutive nicht nötig, da es nicht zwingend ist, dass ein Rechtsmittelgericht, das spezielle Rechtsprechungsaufgaben wie etwa die Bearbeitung von Berufungen und Revisionen erfüllt, einem erstinstanzlichen Gericht auch in administrativer Hinsicht vorgesetzt ist. Auch sonst stehen in einem ministeriellen Geschäftsbereich durchaus Behörden mit unterschiedlichen Aufgaben gleichrangig nebeneinander.

b) Gerichtsinterne Stellung der Richter

Aufgaben und Befugnisse innerhalb eines Gerichts sind streng getrennt in Aufgaben der Rechtsprechung und Verwaltungsaufgaben (Abbildung 4). Der Präsident (Direktor) hat eine Doppelfunktion: er leitet die Verwaltung und er ist auch als Richter in der Rechtsprechung tätig. Je größer das Gericht und je höher die Stellung des Gerichts in der Verwaltungshierarchie, desto mehr Verwaltungsanteile hat der Präsident und umso intensiver ist der Kontakt zum Ministerium.

Darüber hinaus können meist weitere Stellenanteile richterlicher Arbeitskraft für Aufgaben der Verwaltung verwendet werden. Darüber, ob und wie das im vorgegebenen Rahmen erfolgt (Verteilung der Stellenanteile und Auswahl der Funktionen, für die sie verwendet werden), entscheidet jedes Gericht selbst. Soweit Richter in der Verwaltung eingesetzt werden, sind sie in die Verwaltungshierarchie eingeordnet, d.h. in dieser Funktion sind sie dem Präsidenten nachgeordnet und ggf. – je nach der Funktion, die sie bekleiden – z.B. nachgeordneten Gerichten vorgesetzt, in jedem Falle mittelbar vom Ministerium weisungsabhängig.

Im Unterschied zur Tätigkeit im Bereich der Verwaltung greift im Bereich der Rechtsprechung die richterliche Unabhängigkeit. Dazu gehören praktisch nur die Fallbearbeitung im engeren Sinne und die Verteilung der richterlichen Geschäfte im Präsidium. Wo die Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit verlaufen, ist immer wieder Gegenstand von Streitigkeiten. Am ehesten fällt noch die funktional für eine bestimmte Tätigkeit vom Richter für nötig erachtete Ausstattung des Büros in den Kernbereich der Rechtsprechung, dagegen dürfte die Bereitstellung von Literatur eher dem nicht von der richterlichen Unabhängigkeit umfassten Bereich der äußeren Ordnung im Gericht zugerechnet werden.



Wenn ein Richter sich nicht, auch nicht nur in einem bestimmten Bereich seiner Tätigkeit, in die Verwaltungshierarchie der Exekutive einordnen will, kann er sich dem dadurch entziehen, dass er keine Verwaltungsaufgaben übernimmt. Er muss es daher vermeiden, an der Ausbildung für Rechtsreferendare, an der Beaufsichtigung von Gerichtsvollziehern, an der Bibliotheksverwaltung mitzuwirken oder auf ir-

gendeine andere Art Verantwortung für Verwaltungsangelegenheiten zu übernehmen. Allerdings sind es genau diese Tätigkeiten, allen voran die Tätigkeit in der Verwaltungsleitung des Gerichts, die die Übernahme von Personalverantwortung beinhalten und für Beförderungen, z.B. zum Präsidenten qualifizieren (und die von ihm teilweise auch verlangt werden dürfen, vgl. § 42 Deutsches Richtergesetz). Die generelle Verweigerung der Einordnung in die Exekutive bedeutet daher oftmals Abstriche in Bezug auf Karrierechancen.

Ein anderer Weg zur Erhöhung von Karrierechancen besteht in den meisten Bundesländern in einer Abordnung – einem Wechsel auf Zeit – zu dem jeweiligen Obergericht. Am Ende der Abordnung wird der Richter von dem Gerichtspräsidenten – demjenigen Richter, der in der jeweiligen Gerichtsbarkeit die größte Nähe zum Ministerium aufweist – beurteilt. Diese Beurteilung ist zu meist die entscheidende Weichenstellung für die Karriere des Richters. Um das richtig einordnen zu können, sollen kurz die Karrierewege von Richtern aufgezeigt werden.

Richter werden in der sog. R-Besoldung eingruppiert. Es gibt nur wenige Stufen, mithin nur wenige Karrieremöglichkeiten für die reine Rechtsprechungstätigkeit. Die erste Beförderungsstufe führt zum Vorsitzenden Richter am Landgericht oder zum Beisitzer am Oberlandesgericht, die zweite Beförderungsstufe führt bereits zum Senatsvorsitzenden im Oberlandesgericht (Abbildung 5). Das erklärt, warum die weitaus größte Zahl der Richter in ihrer richterlichen Karriere nicht weiter als bis zum ersten Beförderungsamt aufsteigen.

Die Besoldung der Stufen R 1 und R 2 ist in sich alters- bzw. erfahrungsabhängig gestuft. Höhere R-Besoldungen sind alters- und erfahrungsunabhängige Festgehälter.

Weitere Beförderungsämter sind die Ämter als Gerichtsdirektor oder -präsident, mithin Tätigkeiten, in denen der Richter teilweise in die Hierarchie der Exekutive eingeordnet ist. Wie hoch diese Ämter eingeordnet sind, hängt von der Zahl der Richterstellen am jeweiligen Gericht ab. Ein Präsident eines

Karrierestufen im Richterdienst			
	Amtsgericht	Landgericht	Oberlandesgericht
R 3			Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht
R 2		Vorsitzender Richter am Landgericht	Richter am Oberlandesgericht
R 1	Richter am Amtsgericht	Richter am Landgericht	

mittelgroßen Amtsgerichts oder Landgerichts (mit bis zu 40 Richtern) ist nach R 3 eingestuft, der Präsident eines Oberlandesgerichts zumeist nach R 6.

Nur wenige Richter werden zu Bundesrichtern gewählt, zumeist sind sie zu diesem Zeitpunkt R 2-Richter. Bundesrichter sind in R 6, Vorsitzende an Bundes-

gerichten in R 8, deren Präsidenten in R 10 eingeordnet.

Es zeigt sich, dass es im Richterdienst vergleichsweise wenige Beförderungspositionen gibt. Umso empfindlicher wird eine Karriereplanung für Störungen. Wenn ein Richter angesichts der ohnehin nicht hohen Chancen auf Beförderungen es auch noch ablehnt, in der Verwaltung mitzuwirken oder sich einer Abordnung an ein Obergericht mit anschließender Beurteilung durch den Präsidenten des Obergerichts zu unterziehen, hat dies meist zur Folge, dass er über das Eingangsamt R 1 nicht hinaus kommen wird. Hinzu kommt, dass es kein gesetzliches Anforderungsprofil für Beförderungsstellen im Richterdienst gibt, so dass das Ministerium im Rahmen der Ausschreibung ein Anforderungsprofil aufstellen kann, das auf die Stelle, aber auch auf bestimmte Kandidaten zugeschnitten sein kann, etwa indem bestimmte Verwaltungserfahrungen (z.B. im Bereich der IT oder der Liegenschaftsverwaltung oder in einem Ministerium) als für die Stelle besonders wichtig herausgehoben werden. Denn bei der Festlegung von Anforderungsprofilen ist die Behörde weitestgehend frei. Das eröffnet der Verwaltung die Möglichkeit, die Zusammensetzung des Personalkörpers der Judikative tendenziell zu beeinflussen, wenn nicht zu filtern, insbesondere in den höheren Instanzen, in denen ggf. das letzte – politisch interessante – Wort in der Rechtsprechung gesprochen wird.

Aber selbst wenn ein Richter auf eine Karriere verzichtet – völlig kann sich kaum ein Richter den Entscheidungsbefugnissen der Ministerialverwaltung entziehen. Denn nicht nur über Abordnungen entscheidet das Ministerium. So sind zwar Versetzungen gegen den Willen des Richters nicht möglich – auf der anderen Seite hat der Richter keinen Anspruch auf eine von ihm begehrte Versetzung, über die eben auch im Ministerium entschieden wird. Wo ein Richter nach einer Familienpause wieder eingesetzt wird, legt er zumeist auf Bitten der Verwaltung schon bei dem Beurlaubungsantrag durch eine Einverständniserklärung mit einer Versetzung in die Hand des Ministeriums, jedenfalls dann, wenn er eine zunächst dauerhafte Ermäßigung oder die Wiederaufstockung seiner Stelle anstrebt. Die Garantie der Unversetzbarkeit läuft leer, wenn ein Gericht aufgelöst wird, weil dann ein Richter an ein anderes Gericht umgesetzt werden muss. Es ist schon vorgekommen, dass Richter zur Bereitschaft gedrängt wurden, sich mit einer (nach der Distanz des anderen Gerichts zum Wohnort noch tragbaren)

Versetzung einverstanden zu erklären, widrigenfalls ein Gericht – möglicherweise das, in dem der Richter bislang tätig ist – aufgelöst werde und einige Versetzungen – wohin auch immer – unumgänglich würden.

Vollständig unabhängig ist beim derzeitigen richterrechtlichen status quo daher nur der Richter, der niemals eine Versetzung begehrt, auch keine Beurteilung, dessen Gericht nicht aufgelöst wird und der in seinem ganzen Berufsleben im Eingangsamt R 1 bleiben will. In der Summe trifft das auf die wenigsten Personen zu. Es dürfte jedoch weniger der in der Größenordnung von 10% liegende Gehaltssprung von R 1 nach R 2 sein, der die Kollegenschaft dazu motiviert, sich nachhaltig um eine Beförderung zu bemühen (eher schon der Sprung von einer mittleren Stufe aus R 2 nach R 3, was eine Verbesserung um ca. 25 % ausmacht, mehr noch der Schritt nach R 6 [ca. 60 %]). Von größerem Gewicht dürfte das Bedürfnis sein, die in einer Beförderung liegende und auch nach außen sichtbare förmliche Anerkennung für die eigene Leistung zu erhalten. Denn gerade Richter erhalten selten positive Anerkennung für ihre Arbeit. Nur selten zollt die obsiegende Seite dem Gericht Dank und Anerkennung – sieht sie sich doch eher selbst bestätigt – während umgekehrt die unterliegende Seite regelmäßig Kritik in Gestalt von Rechtsmitteln vorbringt.

c) Außendarstellung – Pressearbeit

Selbst die höchsten Richter eines Bundeslandes sind der Öffentlichkeit praktisch nicht bekannt. Oder kennen Sie die Namen der Präsidenten des Oberlandesgerichts, des Finanzgerichts, des Landesarbeits- und des Landessozialgerichts und des Oberverwaltungsgerichts (in manchen Ländern heißt es Verwaltungsgerichtshof) die für Ihre Wohnsitzregion zuständig sind? Wohl kaum. Die Justiz hat keinen hochrangigen Vertreter an ihrer Spitze, der justizspezifische Interessen öffentlich vertritt. Auch dieses Defizit der Außendarstellung der Gerichte gegenüber der Öffentlichkeit ist eine fatale Folge der Eingliederung der Gerichte als nachgeordnete Behörden in die Strukturen der Exekutive.

Zum einen monopolisieren die Ministerien die Pressearbeit zu übergreifenden justizpolitischen Themen aktiv bei sich. Denn sie werden von Politikern geleitet, deren Pressepräsenz für ihren persönlichen Erfolg zentrale Bedeutung hat. Außerdem haben sie kraft ihrer Stellung als vorgesetzte Behörde die Befugnis, von der sie selbstverständlich auch Gebrauch machen, in Konfliktfällen durch Weisung die Öffentlichkeitsarbeit der Gerichte zu steuern oder sogar zu unterbinden. Das wird jedoch meist nicht nötig sein. Denn so, wie es selbstverständlich ist, dass eine untere Wasserbehörde einen Konflikt mit der oberen Wasserbehörde nicht vor der Presse ausbreitet, ist es in der Praxis selbstverständlich, dass in Verwaltungsangelegenheiten ein Dissens zwischen Gerichten und Ministerium nicht öffentlich ausgetragen wird.

Zum anderen stehen die verschiedenen Präsidenten der jeweiligen obersten Gerichte (der obersten Bundesgerichte auf Bundesebene, auf Landesebene die Präsidenten der Obergerichte) je nur für ihre eigene Gerichtsbarkeit. Eine einheitliche Ansprechpartnerin, die als Richterin für die Judikative insgesamt spricht, gibt es nicht. Die Aufteilung auf fünf „Chefpräsidenten“ beschneidet ei-

nes jeden öffentliches Gewicht – so sehr, dass die Presse das Interesse schnell verliert und sich typischerweise den Berufspolitikern an der Spitze der Ministerien zuwendet. Das ist auch konsequent, denn selbst die üblicherweise interessierte Öffentlichkeit weiß wohl regelmäßig nicht die unterschiedlichen Aufgaben der Gerichtsbarkeiten ohne gesonderte Erklärung richtig einzuordnen. Hinzu kommt, dass die Gerichtsbarkeiten auf verschiedene Ressorts aufgeteilt sind und nicht einmal ein Minister für alle Gerichte Verantwortung trägt.

Das Ergebnis dieser Aufteilung auf Ressorts und Aufspaltung in fünf Gerichtsbarkeiten, deren Präsidenten die protokollarische Stellung der Leiter nachgeordneter Behörden haben, ist Desinteresse der Öffentlichkeit an deren Verlautbarungen. Die Konsequenz ist, dass die Strukturen der Judikative kein presserelevantes und damit kein politisches Gewicht haben. Die Pressearbeit der Gerichte beschränkt sich daher zumeist darauf, der Öffentlichkeit Rechtssprechungsergebnisse vorzustellen. Strukturprobleme der Judikative werden ausgeblendet.

d) Selbstwahrnehmung der Richter

Die meisten Richter akzeptieren die traditionell gewachsenen Strukturen ohne sie zu hinterfragen und sehen sich in ihrer Unabhängigkeit nicht berührt. Sie werden kaum mit Verwaltungsangelegenheiten befasst und haben im Bereich der Rechtsprechung dank Weisungsfreiheit und der Möglichkeit, Ort und Zeit ihrer Tätigkeit sehr frei zu regeln, Freiheiten, die kaum ein abhängig Beschäftigter in Wirtschaft und Verwaltung genießt. Das unterstützt die Selbstwahrnehmung als in jeder Hinsicht unabhängig. Auf welche Weise hier das Bewusstsein, einer Elite anzugehören und die reflexartige Zurückweisung der Gefährdung der Unabhängigkeit – die bewusst hinzunehmen für einen Richter fast ehrenrührigen Charakter hätte, da Integrität und Neutralität zum Ansehen des Berufsbildes maßgeblich beitragen – zusammenwirken, wäre eine gesonderte Untersuchung wert.

Andere Richterinnen und Richter erkennen die Möglichkeiten einer richterlichen Karriere und suchen – mit Erfolg – die Nähe zum Ministerium, um z.B. in Verwaltungsfunktionen oder Abordnungen an das Ministerium oder als wissenschaftliche Mitarbeiter von Parlamentsfraktionen oder von Verfassungsgerichten Beziehungen aufzubauen, die den Grundstein für eine Karriere als Präsident (der R 2-Präsident eines Amtsgerichts hat beste Aussichten, auch Präsident eines (R 3-)Landgerichts zu werden, der Präsident eines (R 3-) Landgerichts hat beste Aussichten, Präsident eines anderen (R 4-) Landgerichts zu werden etc.) oder Bundesrichter legen.

7. Alternative Lösungsmodelle

a) Der europäische Standard der Rechtsstaatlichkeit

Die meisten europäischen Demokratien haben ihre Judikative komplett anders aufgestellt. Dort erfolgt eine Trennung auch in organisatorischer Hinsicht. An der Spitze der Judikative steht ein von Richterinnen und Richtern auf Zeit gewähltes, mit rd. 30 Mitgliedern recht großes Gremium, das die Verantwortung für die Verwaltungsangelegenheiten der Judikative trägt. Dieses Gremium, für das es in Deutschland keine Entsprechung gibt, führt eine Bezeichnung, die in etwa als „Oberster Rat der Richterschaft“ übersetzt werden könnte („consiglio superiore della magistratura“, „consejo general del poder judicial“, „conseil supérieur de la magistrature“).

Die Konsequenzen sind einschneidend: die Judikative hat einen starken eigenständigen Stand und vertritt die eigenen Interessen mit politischem Gewicht. Protegierende Einflussnahmen durch die Spitze der Exekutive auf Richterkarrieren sind ausgeschlossen. Es kommt vor, dass Dispute zwischen Judikative und Exekutive in der Tagespresse auf Seite 1 dargestellt werden – in Deutschland lebensfremd.

Solche Strukturen, die zur Stabilisierung der Demokratie beitragen, sind inzwischen der Standard der Rechtsstaatlichkeit in Europa⁵. In der Europäischen Union fehlen sie außer in Deutschland nur in Österreich und Tschechien. Strukturen organisatorischer Eigenständigkeit der Judikative sind auch der Standard der Rechtsstaatlichkeit des Europarates. Die dortigen Arbeiten zu Rechtsstaatlichkeit und richterlicher Unabhängigkeit (etwa die Haltung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates⁶ oder die Stellungnahmen von CCJE [Conseil Consultatif de Juges Européens]⁷ und CCPE [Conseil Consultatif de Procureurs Européens]) sehen einen untrennbaren Zusammenhang zwischen richterlicher Unabhängigkeit und Autonomie der Dritten Gewalt, einschließlich Personal- und Haushaltsautonomie.

b) Die Haltung der Berufsverbände von Richtern und Staatsanwälten

In Deutschland gibt es hauptsächlich vier Berufsverbände von Richtern und Staatsanwälten: den Deutschen Richterbund (mit Abstand der größte richterliche Berufsverband), die Neue Richtervereinigung, Ver.di und den Amtrichterverband. Letzterer vertritt nur partikulare Interessen und hat Arbeiten zur Justizstruktur noch nicht vorgelegt.

Die übrigen Verbände treten in unterschiedlicher Weise für eine Herstellung der organisatorischen Eigenständigkeit der Judikative ein. Der Richterbund hat in der Erwartung, am ehesten auf Landesebene politisch etwas bewegen zu können, 2009 Mustergesetzesentwürfe für Strukturreformen der Landesjustiz vorgelegt und sie 2010 finalisiert.⁸ Die Neue Richtervereinigung hat 2010 Diskussionsentwürfe für das Bundesrecht vorgestellt (verfassungsrechtliche Veranke-

zung und einfachgesetzliche Ausformungen) und durch die Bundesmitgliederversammlung 2011 in überarbeiteter Form als ihre Entwürfe beschlossen.⁹ Ver.di liegt inhaltlich nahe an den Vorstellungen der Neuen Richtervereinigung.

Alle diese Reformvorschläge, die in jüngerer Zeit aktualisiert und vertieft wurden, bringen es mit sich, dass die Exekutive Macht abgibt, die sie bisher in Bezug auf die Strukturen, aber auch in Bezug auf Personalentscheidungen in der Judikative hat. Solche Vorschläge sind für die zuständigen Minister uninteressant, zumal wenn – wie hier bislang – weder für den Machtverlust eine Kompensation auf einem anderen Gebiet angeboten werden kann noch der Beifall der Öffentlichkeit erwartet werden darf. Allerdings sind die Rahmenbedingungen insoweit im Fluss. Zunehmend werden in Koalitionsvereinbarungen von Landesregierungen links von der Mitte Passagen aufgenommen, die eine vorsichtige Öffnung für Strukturreformen in der Judikative erkennen lassen. Zeit dafür wäre es endlich.

Anmerkungen

- 1 Vgl. ausführlich Hillgruber in Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Loseblatt, München (2007), Rdnr. 18 ff. zu Artikel 92 GG
- 2 Die Terminologie der verschiedenen Verwaltungsebenen ist in den Bundesländern uneinheitlich. Von einer terminologischen Differenzierung wird hier abgesehen, da sie im Kontext des Beitrages ohne Interesse ist. Ebenso wenig braucht hier dargestellt zu werden, dass auch atypische Hierarchiestrukturen möglich sind, in denen einzelne Ebenen nicht vertreten sind.
- 3 <http://www.faz.net/artikel/C32302/proteste-gegen-kurt-beck-juristen-begehren-auf-30460882.html>
- 4 <http://www.justiz.bayern.de/ministerium/berufe/rista/00042/>
- 5 Das gilt auch jenseits Europas. So hat z.B. die in einer Volksabstimmung am 1. Juli 2011 angenommene Verfassungsreform in Marokko die Gewaltenteilung gestärkt (Artikel 107 der Verfassung) und einen „Obersten Rat der Judikative“ („Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire“) eingeführt, dem allerdings der König vorsitzt und neben von der Richterschaft gewählten Personen und hohen Richtern (kraft Amtes) auch einige vom König benannte Personen angehören (Artikel 115 der Verfassung). Wie sich hier die Verfassungswirklichkeit entwickeln wird, bleibt abzuwarten.
- 6 Resolution Nummer 1685/2009
- 7 www.coe.int/ccje/
- 8 www.drj.de/cms/fileadmin/docs/sv_gesetzentwurf_100325
- 9 www.nrv-net.de/downloads_publikationen/488.zip

Folter im Rechtsstaat

Das Menschenbild in westlichen Gesellschaften

Claudia Simone Dorchain

„Grenzen meines Körpers sind Grenzen meines Ichs.“
Jean Améry, *Jenseits von Schuld und Sühne*



Claudia Simone
Dorchain

Abstract:

Es ist ein Skandal, aber keiner bemerkt ihn: der Philosoph Slavoj Žižek hat in der „New York Times“ von 2007 darauf hingewiesen, dass westliche Gesellschaften heute erstmals öffentlich den Gebrauch von Folter als Verhörmethode öffentlich zugeben¹. Das Beispiel des US-amerikanischen Militärgefängnisses Guántanamo Bay zeige deutlich, so Žižek, dass das Verhältnis von Staatsmacht und Bürgerrecht heute einem Verständnis gewichen sei, welches im Grund das Menschenbild der Moderne – das von Gewaltfreiheit und Selbstbestimmung gegenüber einer Staatsmacht geprägt sei – konterkariert. Darüber hinaus eröffne Folter mehrere philosophische Probleme hinsichtlich ihrer Rechtfertigung: ein Problem der Folter sei die Kollision zwischen Lüge und Wahrheit hinsichtlich ihrer öffentlichen Rechtfertigung, und ein anderes Problem sei die offenbare Unkontrollierbarkeit der Gewalt, die der Folter oftmals zu Grunde läge. Dieser Essay stellt sich einer doppelten Frage: erstens die phänomenologische Frage, inwiefern Folter eskalatorisch ist, und zweitens die historische und systematische Frage, welches Menschenbild der Folter zu Grunde liegt und Argumente zu ihrer Legitimität liefern soll.

Folter ist ein aktuelles Thema, das Forschung und Kunst gleichermaßen beschäftigt und gerade heute für ein erhöhtes Aufsehen und eine wissenschaftliche Erörterung von Zwecken und Mitteln sorgt. Vom 21. bis 23. Mai 2009 fand an der Universität Zürich der 6. Workshopkongress für Klinische Psychologie und Psychotherapie statt, organisiert und geleitet wurde der Kongress von Prof. Dr. Ulrike Ehlert und ihrem Team. Der Grossanlass zog über 650 Fachleute an die Universität Zürich, von denen nicht alle im Wissenschaftsgeschäft tätig waren, sondern auch in der Kunst- und Kulturproduktion. Der Dramaturg Volker Hesse hat bei diesem Anlass den systematischen Zusammenhang von Folter und Kunst überzeugend dargelegt, indem er den Mythos von Wilhelm Tell zeitgemäß interpretierte. Für die „Tell-Spiele“ in Altdorf habe er mit über 70 Laiendarstellern gearbeitet und versucht, den Mitwirkenden einen Eindruck von dem historischen Geschehen und seiner Tiefendimension zu vermitteln. Um den herkömmlichen Klischees des bekannten Stückes als einer mutmaßlichen Vater-Sohn-Komplizenschaft nicht zu erliegen, habe er mit den Schauspielern die eigentliche Grausamkeit der Szenen besprochen und ihnen dazu Folterbilder aus dem

irakischen Abu-Ghraib-Gefängnis gezeigt. „Die vielfach zum Klischee verkommene berühmte Apfelschuss-Szene ist in ihrem Kern eine *Foltergeschichte in einem Besatzungskrieg*“, erläutert Volker Hesse. Der Junge, dem der Apfel vom Kopf geschossen werden soll, sei Teil eines grausamen Disziplinierungsprozesses, stellt er klar: „Um diese Szene in ihrem tieferen Schichten zu bewältigen, ist ein Wissen um Folterprozesse notwendig.“

Ist Folter ein historisch überkommendes Mittel?

Der Kongress in Zürich offenbart eine Diskrepanz zwischen dem öffentlichem Bewusstsein und der Aktualität eines Phänomens. So sehr die Folter in der Forschung wahrgenommen wird als ein Thema mit Studienbedarf, so stark ist sie heute aus dem Bewusstsein der Allgemeinbevölkerung verschwunden. Das „Wissen um Folterprozesse“, ohne das – Hess zufolge – die Schauspieler der Tell-Spiele in Altdorf gar nicht verstehen, was den Kernpunkt der Tell-Geschichte ausmacht, dürfte heute in Europa allgemein kaum noch vorhanden sein, obgleich die TV-Nachrichten uns jeden Tag Folttereingeständnisse aus Guántanamo Bay senden. Doch die Vergessenheit der Folter und ihre Verharmlosung, ja Verniedlichung in romantisierenden Klischees bis hin zur Leugnung ist ein (post)modernes und somit kurzlebige Phänomen. Man könnte sagen, Folter ist historisch überliefert, aber nicht historisch überkommen im Sinn von überwunden. Es gibt nach wie vor Evidenz für eskalierende Staatsgewalt gegen den Bürger – und somit indirekt eine Infragestellung der Bürgerrechte, doch diese Evidenz wird kaum in der Öffentlichkeit wahrgenommen.

Einige frühe Beispiele sollen im Gegensatz dazu zeigen, wie verbreitet die Folter im Bewusstsein der europäischen Bevölkerung noch vor wenigen Generationen durchaus war. Goethes mit so euphorischen Worten geschilderter Osterspaziergang im „Faust I“ malt die Begegnung von Mensch und Natur, den feierlichen Auftritt von geschmückten Bürgern in Festtagskleidung in ihren privaten Mußestunden in den allerschönsten Farben. Doch so friedfertig war die Klassik nicht, zumindest nicht für die, die sie als Zeitgenossen erlebten. Mephisto weist süffisant darauf hin, dass Gretchen im Kerker gefoltert wurde und zuckt dazu gleichgültig die Achseln: „Sie ist die Erste nicht!“², woraufhin Faust flucht: „Hund! Abscheuliches Untier!“³.

Der Bekanntheitsgrad von Foltern war nicht allein einem Lesegenuss geschuldet. Jan Philipp Reemtsma vom Hamburger Institut für Sozialforschung weist in seiner 2008 erschienenen Studie „Vertrauen und Gewalt“ ganz zu Recht darauf hin, dass die deutschen Klassiker selbst, als Autoren und Bürger ihrer Zeit, in einer repressiven Gesellschaftsordnung lebten, in welcher der Anblick von Galgen, Pranger und Folterrad – Instrumente tödender Gewalt im Namen einer Staatsmacht – zum Alltag und somit zu dem, was man als „normal“ empfand, gehörte⁴. In der Goethezeit gab es in Europa praktisch keinen Landstrich ohne Gehängte, die zudem oft grausam entstellt waren. Michel Foucault zitiert diesbezüglich einen Zeitzeugen:

„Ich habe gesehen, wie die Erde mit Rädern, Galgen, Prangern übersät waren; ich habe gesehen, wie Skelette auf den Straßen scheußlich verstreut waren.“⁵

Der Historiker Richard van Dülmen merkt in seiner Untersuchung von Strafjustiz und Folter bereits 1984 lakonisch an, dass es bis vor wenigen Generationen wohl kaum einen Bürger in Europa gab, der nicht zumindest einmal in seinem Leben als Augenzeuge eine öffentliche Hinrichtung miterlebte⁶, teils auch eine Hinrichtung mit bestialischer Verstümmelung des Delinquenten. Jahrhunderte wurden von Zurschaustellungen der Gewalt, die durchaus als eine Gewalt des Heiligen wahrgenommen wurde, geprägt. Der deutsche Theologe Meister Eckhart erlebte als junger Magister in Paris die Hinrichtung der als „Ketzerin“ verurteilten Philosophin Marguerite Porète auf dem Scheiterhaufen, ein Spektakel, das, wie man leicht vermuten kann, tief auf das Vorstellungsvermögen des später berühmten Theologen und Seelsorgers eingewirkt hat⁷.

Hinrichtungen waren mit dem Ende der Inquisition nicht beendet, selbst wenn man bedenkt, dass die letzte „Hexe“ in Europa nicht im so genannten Mittelalter, sondern erst im 18. Jahrhundert verbrannt wurde⁸. Nicht nur das kirchliche, sondern auch das weltliche Recht setzte seine massive Folter- und Tötungsgewalt mit überschießender eskalatorischer Kraft bis in die Neuzeit ein. Noch Theodor Fontane merkt in seinem Roman „Schach von Wuthenow“⁹ an, dass noch am Ende des 19. Jahrhunderts eine Frau auf dem Hausvogteiplatz in Berlin – heute eine U-Bahn-Haltestelle – vor den Augen der entsetzten Bürger zu Tode „gerädert“ wurde. Das so genannte Rädern ist eine besonders schmerzhaft Tötungsart, bei der das Opfer auf ein Rad gespannt wird und ihm die Knochen zerschlagen werden; im Gnadenfall erwürgt man es vorher.

Folter: ein „modernes“ Problem oder ein Problem der Moderne?

Was sich vom Mittelalter zur frühen – und späteren – Neuzeit gewandelt hat, ist nicht die Folter selbst, sondern die Bewertung der Folter. „Modern“ ist, staatliche Gewalt zu problematisieren und gegen sie zu protestieren. Für Fontanes Offizier Schach von Wuthenow stellt das Rädern als Hinrichtung schon 1882 eine Grenzüberschreitung durch Gewalt dar und einen Rückfall in barbarische Zeiten – kein Wunder: zu dem Zeitpunkt verkehrten schon Eisenbahnen in Europa, und Darwin und Nietzsche waren dabei, das Bild vom Menschen zu revolutionieren. Doch Schach (der ein mystischer Denker ist und an anderer Stelle seine persönliche Sympathie für den Templer-Orden kundgibt) denkt in gewisser Hinsicht auch falsch, wenn er die Hinrichtung durch Rädern als nicht mehr zeitgemäß, gleichsam als anachronistische Irritation innerhalb eines sich modernisierenden Preußenstaates, als dessen Vertreter er sich selbst fühlt, ansieht.

Die Foltergewalt ist keine rein pragmatisch zu fassende Gewalt und somit auch keine Gewalt, die direkt mit den Mitteln und Techniken eines Zeitalters in Bezug gesetzt werden muss, so dass ein Rückgriff auf „alte“ Mittel zugleich auch eine implizite Abwertung der Modernisierungsabsicht bedeutete. Wenn Reemtsma in seiner 2008 erschienenen Studie über Vertrauen und Gewalt sagt:

„Menschen handeln nie einfach instrumentell, stets ist ein „existentielles“ Moment im Spiel“¹⁰, heißt das in Bezug auf die Folter, dass sich Gewaltzwecke und ihre Mittel nicht in der Maßgabe epochaler Möglichkeiten – der *technischen Vernunft* einer Zeit, wie Aristoteles sagen würde – entsprechen müssen, sondern dass die Foltergewalt auch bei instrumenteller Fragwürdigkeit ihre „existentielle“ Bedeutung behält, unabhängig davon, ob sie mit brutalen oder subtilen Mitteln, „mittelalterlichem“ Rädern oder anders ausgeübt wird.

Gewalt-Eskalation als „existentielles Motiv“?

Worin bestünde, wenn Reemtsma Recht behielte, das „existentielle Motiv“ innerhalb der Folter? Zunächst ist festzuhalten, dass jede Folter per se über den rein instrumentellen Gebrauch von Mitteln hinaus reicht. Seit den Anfängen der europäischen Rechtsgeschichte vom römischen Recht über die mittelalterlichen Rechtskodizes bis zur Gegenwart ist es hinlänglich bekannt, dass jeder Folter eine Tendenz zur Eskalation innewohnt: „zweckmäßige“, verhältnismäßige Folter scheint es nicht zu geben, denn immer ist offenbar eine Tendenz zum Unverhältnismäßigen, sinnlos Brutalen gegeben¹¹. Dass, wer Macht besitzt, andere zu foltern, dies gewöhnlich ohne Rücksicht auf Verletzung, ja sogar auf den Tod des Opfers tut, ist eine psychologische Tatsache, die uns seit dem berühmten Experiment von Stanley Milgram¹² von 1961 vertraut ist, in dessen Versuchsaufbau Testpersonen auf Befehl der Versuchsleiter ihren Opfern ungerührt Stromstöße in vermeintlich tödlicher Intensität gaben. Dieses Experiment wurde häufig wiederholt, führte unabhängig von der Zusammensetzung der Versuchspersonengruppe hinsichtlich Alters, Bildung und Geschlecht immer zu denselben traurigen Ergebnissen und bewies somit schlüssig, dass Menschen unter Befehlsbedingung scheinbar ohne Skrupel Folter anwenden, die immer eskaliert.

Trotz der wissenschaftlich bewiesenen Wahrscheinlichkeit der Eskalation gebotener Gewalt gibt es gegenwärtig Stimmen, die den Gebrauch von Folter befürworten. Michael Wolffsohn äußerte sich am 5. Mai 2004 in der Talkshow von Sandra Maischberger zustimmend über den Einsatz von Folter aus politischen Gründen:

„Ich würde sagen: Ja, es ist legitim, weil der Terror im Grunde genommen mit den normativen Grundlagen, also mit der Bewertungsgrundlage unserer zivilisierten Ordnung überhaupt nichts mehr zu tun hat. Und wenn wir da mit Gentleman-Methoden versuchen, den Terror zu kontern, werden wir scheitern.“¹³

Wenn, wie Wolffsohn glaubt, der politische Zweck tatsächlich die Mittel „heilig“ und die so genannte „Rettungsfolter“¹⁴ legitim sei, wird der Raum profanen Rechts, in dem Rechtszwecke und Rechtsmittel in vernünftiger Relation stehen müssen, jener Raum, den Walter Benjamin in seiner schon 1918 erschienenen Gewaltkritik als den modernen demokratischen Staat definiert¹⁵, eindeutig und unwiderruflich überschritten. Folter ist kein legales Mittel eines modernen Rechtsstaats, sondern die alte Gewalt des Heiligen, die von Wolffsohn öffentlich gefordert wird: die Gewalt der Tragödie, des Mythos, der Gründungsmythen, des Tyrannen, des absolutistischen Despoten, für den seine Untertanen

rechtlose, bloße Körper sind. Untersuchen wir also die Folter als souveränes Machtmittel der Gewalt des Heiligen – und ihre heutige Wahrnehmung.

Folter und Sakralisierung

Wenn Wolffsohn Folter in gewissen Fällen als rechtfertigbar ansieht, wird damit dem modernen Menschenbild, das auf demokratischen Grundrechten und Grundfreiheiten der Bürger basiert, der Boden entzogen. Doch Wolffsohns Forderung nach Folter ist keine rein individuelle Aussage, sondern steht in einer Tradition, die als dunkle Nebenlinie eines modernen Rechts- und Staatsbildes angesehen werden kann. Die Widersprüche einer Legalisierung von Folter und eines Menschen- und Bürgerrechts sind hinlänglich bekannt. Das Ausschlachten von Körpern kann kein „Mittel zum Zweck“¹⁶ im Verständnis der kantianischen Sittenlehre sein, da es erkennbar keinem außerhalb von ihm selbst liegenden Zweck dient, sondern es ist reiner „Selbstzweck“. Reemtsma verweist hierbei auf Michel Foucault und stellt dar, dass es ein Kennzeichen der Moderne sei, dass der Staat auf seine Macht, tötende Gewalt gegen den Bürger auszuüben – sprich: ihn hinzurichten – verzichtet¹⁷. Es ist jedoch voreilig, diese Ereignisse eskalierender Gewalt, die bei näherer Betrachtung auch zeitlich noch erschreckend nah sind, historisch weit entfernen und somit durch eine psychologische Strategie gleichsam unschädlich machen zu wollen, denn was wir als vormodern begreifen wollen, entrückt so unserem Bewusstsein. Mit Blick auf die aktuellen Geschehnisse nicht nur in den US-Militärgefängnissen ist diese Perspektive ganz unzulässig.

Erstens geschieht hemmungslos eskalierende autotelische Gewalt auch heute und an vielen Orten. Die Todesschwadronen in Rio de Janeiro haben die Leichname ihrer Opfer mit über 300 Schüssen regelrecht zerfetzt, berichtet Alexander Mitscherlich entsetzt¹⁸. Zweitens verkennt eine Haltung der postmodernen Entrüstung über Eskalation den eigentlich „heiligen“ Aspekt solcher sinnlos erscheinenden Gewalt. Jene Gewalt will nicht nur den Körper zerstören, was jeder tötenden Gewalt eignet, sondern zudem auch Unterschiede zwischen Menschen nivellieren. Das Mittel hierzu ist die Eskalation. Sie will durch die Verstümmelung und Unkenntlichmachung des Opfers Unterschiede vernichten, und somit das Individuum als „principlum individuationis“ in seiner Eigenschaftlichkeit unkenntlich machen. Der Körper wird so im extremsten denkbaren Maß als bloße Masse unter der Verfügungsgewalt eines souverän gewalttätigen Täters behandelt, welcher nicht von profanen Rechtszwecken motiviert sein kann, sondern wahrscheinlicher von der Idee der Unterschiedslosigkeit besessen ist, die eine Idee des Heiligen ist. René Girard, der den Zusammenhang von Gewalt und dem Heiligen erstmals 1974 untersucht hat, sagt dazu:

„Es ist richtig, dass das primitive Denken zwei Pole hat, den Unterschied und die Unterschiedslosigkeit. In beiden Fällen hält man sich nur an den einen Pol und verwirft automatisch, was um den anderen kreist...“¹⁹

Erkennen wir, dass die Foltergewalt zugleich die Gewalt des Heiligen ist und auch nur die Gewalt des Heiligen sein kann, sakralisierte Gewalt? „Profan“ kann sich weder ein Vlad Dracul, der Pfähler, der die ermordeten Türken auf gespitzte Pfähle aufspießt, noch ein Besessener, der im Todesschwadron wütet und die Leichen solange mit Schüssen durchlöchert, bis sie einem menschlichen Sieb gleichen, rechtfertigen. *Es gibt keine profane Rechtfertigung für Gewalt über den Tod hinaus: mit dem Ende des Lebens endet jeder Rechtszweck.* Das gilt sowohl für das positive Recht, als auch für das Naturrecht, wenn wir hierzu Walter Benjamins Unterscheidung berücksichtigen²⁰. Positives Recht müsste Rechtszwecke und Mittel in eine vernünftige Relation stellen, dürfte im Fall der Todesstrafe höchstens vom Staat ausgehen (und selbst dort nicht immer und überall und womöglich überhaupt nicht, wenn dem modernen Staat Tötungsverbot zukommt), das Naturrecht dürfte gegebenenfalls vom Einzelnen angewandt werden, jedoch nicht unmäßig weit über alle Grenzen der Verhältnismäßigkeit hinaus. Beide Rechtstraditionen schließen folglich eskalatorische Gewalt kategorisch aus. Das bedeutet, dass eskalatorische Gewalt als solche außerhalb des Rechts steht und Folter insofern nicht zu legitimieren ist – es sei denn, durch einen Rekurs auf eine angeblich „sakrale“ Rechtfertigung, womit argumentativ der Geltungsanspruch „profanen“ Rechts und seiner Vergesellschaftungsform in einem modernen Staat bereits abgewiesen wird.

Der moderne Staat darf nicht töten

Selbst wenn alle Gewalt beim Staat liegt, wie Max Weber²¹ betont, darf der Staat – modern – nicht mehr töten. Der Begriff der staatlich legitimierten Gewalt wird also im Verständnis des modernen Rechtsstaats ausdrücklich ohne Todesgewalt über den Bürger definiert. Hierbei muss nochmals unterschieden werden zwischen tötender Gewalt, die das Leben des Bürgers beendet, und eskalatorischer Gewalt, die den Toten zusätzlich verstümmelt oder ausweidet. Sogar in den Lebzeiten von Goethe und Fontane, als der Staat sich die Tötung von Bürgern zu angeblichen Abschreckungszwecken (die jedoch wohl selten erreicht wurden) zuweilen noch erlaubte, ging das eskalatorische Töten bereits eindeutig über dessen positive Rechtszwecke hinaus. Kein einziger positiver und somit profaner Rechtszweck sieht das Verstümmeln, Ausweiden und „Ausdärmen“ der Bürger als Opfer vor, wie es Foucault mit erkennbarem Grauen beschreibt²². Im eskalatorischen Töten ging sogar der vormoderne Staat – und geht jede westliche Gesellschaft heute – weit über einen profanen, rechtfertigbaren Rechtszweck hinaus.

Das positive Recht verurteilt Gewalteskalationen ebenso wie das Naturrecht. Das Naturrecht ist nicht unlimitiert, es kennt eine klare Grenze für rechtfertigbare Gewalt, deren Ausmaß durch eine vorgängige Gewalteinwirkung begrenzt und gleichsam gespiegelt wird. Es sieht im Rückgriff auf das antike „juxtalionis“, das Vergeltungsrecht, von dem uns bereits das Alte Testament berichtet („Auge um Auge, Zahn um Zahn“²³), höchstens eine direkte Gleichwertigkeit von Schaden und Gewalt an, eine Äquivalenz zwischen Gewalten, jedoch keine Übertreibung. Selbst Rache, die über den Tod des Gerichteten hinaus gin-

ge, wie etwa Achills Verstümmelung von Hektors Leichnam in der „Ilias“, ist nicht mehr aus dem naturrechtlich gestützten subjektiven Empfinden zu rechtfertigen, welches Gewalt mit Gegengewalt vergilt. Wir müssen folgern: wo tödende Gewalt weit über den Tod hinaus geht, fehlt die naturrechtliche Rechtfertigungsgrundlage, kann also kein wie auch immer definierter profaner Zweck am Wirken sein. In diesen Eskalationen – die so selten nicht sind – sieht man die entfesselte Macht der Gewalt des Heiligen und zugleich die Enthemmung, die die Vorstellung eines Heiligen auslösen kann.

Das „Ausweiden“, von dem Foucault berichtet, ist schlechthinige Gewalt, die keiner Legitimation mehr bedarf und auch außersakral keine findet, es ist Symbol und Tatsächlichkeit, „Signifikat und Signifikant“ in einem, wie es Christina von Braun in Bezug auf das Blut sagte²⁴. Bezeichnend und durchaus nicht trivial erscheint die Tatsache, dass die Symbolik des Ausweidens auch gern im Zusammenhang mit Beziehungen gebracht wird, welche destruktiv sind und mindestens einen Partner, traditionell die Frau, verletzen. Karin Struck schreibt in ihrer Version des Blaubart-Mythos, dass sie sich gleichsam wie „ausgeweidet“²⁵ fühlte von ihrem tyrannischen Ehemann. Das ist mehr als ein ausdrucksvolles Sprachbild, es führt unmittelbar auf eine konventionelle Folterpraxis zurück, die die meisten Menschen über Generationen hinweg im Blickfeld hatten: die Gewalt des Heiligen in ihrer totalen Form.

Das Menschenbild der Folter als Entrechtung

Die eskalatorische, „ausweidende“ Gewalt ist nicht rechtfertigbar, weder im positiven Recht noch im Naturrecht im Verständnis von Walter Benjamin, und diesbezüglich ist sie aufgehoben in der Sphäre des dionysischen Heiligens, das Friedrich Nietzsche 1873 in seiner Kunstkritik als Motiv des Wütens und Zerstörens über den Tod hinaus beschreibt. Doch kommen wir zurück zur realen Praxis des Folterns, wie sie heute noch – oder wieder – in Militärgefängnissen geschieht. Rudolf Burger sieht den letzten Rechtfertigungsgrund von Guántanamo Bay in einer thomistischen Auffassung vom gerechten Krieg, vom „bellum iustum“: dieser Krieg – als eine veritable Gewalt des Heiligen, ausagiert von einem vormodernen Staat – wurde im Mittelalter gegen die Heiden, die Ungläubigen geführt und durch die Verbreitung des christlichen Heilsglaubens legitimiert²⁶. Der ungläubige Feind war jedoch nicht nur der Andere, nicht nur der „Ungläubige“, nicht nur ein Verbrecher (denn auch der Verbrecher hat Rechte), sondern weniger als ein Verbrecher – er war vogelfrei. Das bedeutet, dem Feind wurden alle seine Rechte als Bürger und Subjekt genommen.

Mit diesem Rückgriff auf die Rechtfertigung von Gewalt in der vormodernen, scholastischen Philosophie erkennt Burger die extreme Gewalt der Foltern und auch ihre schamlose öffentliche Sichtbarkeit: nur eine Rhetorik und Suggestion der Ent-Subjektivierung des Feindes könne solche Gewalt legitimieren. In den Gewaltexzessen von Guántanamo Bay sind wir jedoch offenbar weniger beim legitimierten „bellum iustum“ der Scholastiker, einer legitimierten Gewaltform, deren rechtsphilosophische Rechtfertigung eine rituell zu nennende rigide

Ordnungsstruktur voraussah („Gläubige“ und „Ungläubige“ bekämpften sich nach Regeln), sondern Jahrhunderte zuvor: beim Menschenopfer.

„Moderne“ Menschenopfer?

Der Aspekt des Terrors in der Folter ebenso wie der Aspekt des Absurden und Irrationalen, des Unvorhersehbaren, welcher in dieser willkürlich erscheinenden Gewalt erkennbar wird, hat nichts mehr mit dem „gerechten Krieg“ zu tun, von dem Thomas von Aquin sprach. Ähnlich ist hierbei lediglich die Entrechtung und Ent-Subjektivierung in der Erniedrigung des Feindes. Doch sogar hier lassen sich erhebliche Unterschiede erkennen, wengleich eine Erörterung von Differenzen unterhalb des Subjektstatus ein ethisches Ärgernis für jeden Humanismus darstellt.

Tatsächlich scheint es so, als gäbe es sogar in einer Praxis der Ent-Subjektivierung, im „gerechten Krieg“ thomistischer Rechtfertigung, noch eine Abstufung von Opfern: die „Ungläubigen“ der Kreuzzüge waren angebliche Feinde eines christlich definierten Heiligen und als rechtlos erklärt, doch sie besaßen immerhin – als ernst zu nehmende Gegner – noch die Würde des potentiellen Widerstands, der wohl auch zuweilen gelang. Die Häftlinge in Guántanamo jedoch sind nicht nur ent-subjektiviert, sie sind auch der letzten Würde beraubt, die sogar noch dem ent-subjektivierten Menschen traditionell eignet, der Würde des Widerstands. Das bedeutet die völlige Preisgabe an die Gewalt des Staates, die keine profane mehr sein kann, sondern eine Sphäre des Heiligen als Rechtfertigung evoziert. Der imaginäre Zustand der „Vogelfreiheit“ der Feinde, ihrer absoluten Rechtlosigkeit, welche bereits einem vormodernen Staatsverständnis widerspräche, kann nur außerprofan, kultisch argumentiert werden. *Die Vorstellung des völligen Verlusts von Bürger- und Menschenrechten evoziert nicht den profanen Rechtszweck, sondern das sakrale Opfer.*

Die Vorstellung der Rechtlosigkeit impliziert einen Bruch mit der humanistischen Tradition des Menschenbildes: Menschenrechte und Menschenbilder sind so stark miteinander verbunden, dass der angebliche Verlust von Menschenrechten den Verlust des Menschenbildes nach sich zieht. Wer als rechtlos erklärt wird, gilt nicht mehr als „Mensch“, sondern als bloßer Körper. Dieser Zusammenhang eignet auch den Juden im Dritten Reich, die von der NS-Propaganda als „Schädlinge“ und „Parasiten“ bezeichnet wurden und dementsprechend wie solche vernichtet wurden: durch Giftgas, denn das ist eine Identität von politischer Suggestivrhethorik und dem ihr korrespondierenden Gewaltmittel, an die Julius Hans Schoeps erinnert²⁷. Diese Rhetorik ist folgerichtig innerhalb der Logik „heiliger Gewalt“. Seit das Heilige im westlichen Kulturkreis keine Menschenopfer mehr fordert, erfordert die Legitimation der Gewalt, ihre Opfer als Nicht-Menschen zu definieren: als „Schädlinge“, „Untermenschen“ im nietzscheanischen Verständnis oder „bloßes Leben“ als dem entrechteten, tötbar Mensch. Die eskalierende Gewalt des Staates bedient sich Phrasen, um die Ent-Subjektivierung benennen, deren ideelle Grundlage der Entzug aller Bürger- und Menschenrechte und deren drastischste Manifestation die Folter ist.

Anmerkungen

- 1 Zizek, Slavoj. 2007. *Knight of the living dead*, March 24, in: New York Times 2007-08-20
- 2 Goethe, Johann W. von. (1808) *Faust I*, Walpurgisnacht, 386
- 3 ebenda
- 4 Reemtsma, Jan Ph. 2008. *Vertrauen und Gewalt*, Hamburg: Hamburger Institut für Sozialforschung, S. 216ff.
- 5 Foucault, Michel. 1977. *Überwachen und Strafen*, Frankfurt a.M., S. 18
- 6 Dülmen, Richard van. 1984. *Das Schauspiel des Todes*, Frankfurt a.M., S. 244
- 7 vgl. Altmeyer-Dorchain, Claudia S. 2005. *Grund und Erkennen in deutschen Predigten Meister Eckharts*, Würzburg, S. 33
- 8 1775 wurde mit der Dienstmagd Anna Schwägelin im Allgäu wahrscheinlich die letzte Frau in Europa als angebliche Hexe hingerichtet. Ich danke Mareike Albers, Leo-Baeck-Summerschool der Humboldt Universität zu Berlin, für diesen Hinweis.
- 9 Fontane, Theodor. 1878-1882. *Schach von Wuthenow* (Vossische Zeitung)
- 10 Reemtsma, Jan Ph. 2008. *Vertrauen und Gewalt*, Hamburg, S. 107
- 11 vgl. Wesel, Uwe. 2005. *Das Fiasko des Strafrechts*, In *Die Zeit* 49/2005 zum Thema Folter: "Folter ist triebhaft und hat den Drang zur Ausdehnung."
- 12 Milgram, Stanley. 1963. *Behavioral Study of Obedience*, in: *Journal of Abnormal and Social Psychology*. 67, S. 371–378
- 13 „Maischberger“ auf n-tv, 5. Mai 2004
- 14 Zum Begriff der „Rettungsfolter“ forscht derzeit Prof. Thomas Weitin an der Universität Konstanz in der von der Volkswagen-Stiftung e.V. geförderten Forschungsreihe „Wahrheit und Folter“. Leider kann ich hier aus Zeitgründen nicht auf diese spannende Forschungsreihe eingehen.
- 15 vgl. zur Relation von Rechtszwecken und Rechtsmitteln bei Benjamin, Walter. *Zur Kritik der Gewalt* (1918), S. 40f.
- 16 vgl. Kant, Immanuel. (1785) *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, BA 67
- 17 Reemtsma mit Bezug auf Foucault, Michel. 1977. *Überwachen und Strafen*, Frankfurt a.M., S. 67f., in: Reemtsma, a.a.O., S. 133
- 18 Mitscherlich, Alexander. 1983. *Zwei Arten von Grausamkeit*, In Bd. V: Sozialpsychologie, Frankfurt a.M.
- 19 Girard, Rene. 1974. *Das Heilige und die Gewalt*, Paris, S. 354
- 20 Benjamin, Walter. (1918) *Zur Kritik der Gewalt...*, S.40f.
- 21 Weber, Max. (Reprint: 1999) *Politik als Beruf*, S. 18
- 22 Foucault, Michel. 1977. *Überwachen und Strafen...*, S. 67f.
- 23 Ex. 21, 23-25
- 24 vgl. Braun, Christina von. 2004. *Das „bewegliche“ Vorurteil. Aspekte des internationalen Antisemitismus*, Würzburg, S. 18
- 25 Struck, Karin. 1994. *Blaubarts Schatten*, Frankfurt a.M., S. 149
- 26 Burger, Rudolf. 2005. *Re- Theologisierung der Politik? Wertdebatten und Mahnreden*, Hannover, S. 91f.
- 27 Schoeps, Julius H. 1997. *Erlösungswahn und Vernichtungswille. Die sogenannte „Endlösung der Judenfrage“ als Vision und Programm des Nationalsozialismus*, in: ders., Michael Ley (Hg), *Der Nationalsozialismus als politische Religion*, Bodenheim, S. 268

Literatur

- Altmeyer-Dorchain, Claudia S. 2005. *Grund und Erkennen in deutschen Predigten Meister Eckharts*, Würzburg: Königshausen & Neumann
- Benjamin, Walter. 1918. *Zur Kritik der Gewalt*, Frankfurt a.M.
- Braun, Christina von. 2004. *Das „bewegliche“ Vorurteil, Aspekte des internationalen Antisemitismus*, Würzburg

- Burger, Rudolf. 2005. *Re-Theologisierung der Politik? Wertdebatten und Mahnreden*, Hannover
- Dülmen, Richard van. 1984. *Das Schauspiel des Todes*, Frankfurt a.M.
- Fontane, Theodor. 1878-1882. *Schach von Wuthenow*, Vossische Zeitung
- Foucault, Michel. 1977. *Überwachen und Strafen*, Frankfurt a.M.
- Girard, René. 1974. *Das Heilige und die Gewalt*, Paris: Gallimard
- Goethe, Johann W. (1808) *Faust I*, Walpurgisnacht, 386
- Kant, Immanuel. (1785) *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, BA 67
- Milgram, Stanley. 1963. *Behavioral Study of Obedience*, In *Journal of Abnormal and Social Psychology*. 67, S. 371–378
- Mitscherlich, Alexander. 1983. *Zwei Arten von Grausamkeit*, In Band V. Sozialpsychologie, Frankfurt a. M.
- Reemtsma, Jan Ph. 2008. *Vertrauen und Gewalt*, Hamburg: Hamburger Institut für Sozialforschung
- Schoeps, Julius H. 1997. *Erlösungswahn und Vernichtungswille. Die sogenannte „Endlösung der Judenfrage“ als Vision und Programm des Nationalsozialismus*, In Ders., Michael Ley (Hg), *Der Nationalsozialismus als politische Religion*, Bodenheim
- Struck, Karin. 1994. *Blaubarts Schatten*, Frankfurt a.M.
- Weber, Max. (Reprint: 1999) *Politik als Beruf*, Frankfurt a.M.
- Wesel, Uwe. 2005. *Das Fiasko des Strafrechts*, in: Die Zeit 49/2005
- Zizek, Slavoj. 2007. *Knight of the living dead*, March 24, in: New York Times 2007-08-20

Die Rolle Deutschlands in der „Griechenland-Krise“

Argumente der Befürworter und Gegner eines zweiten Hilfspaketes

Lena Maria Zimmer



Lena Maria Zimmer

1. Einleitung

Wo endet europäische Solidarität und wo beginnt nationalstaatliche Eigenverantwortung? Kann mithilfe eines zweiten Hilfspaketes der Euro-Staaten die drohende Insolvenz Griechenlands abgewendet werden? Welche Folgen hätte eine griechische Staatspleite für die Europäische (Währungs-)Union im Allgemeinen und für die Bundesrepublik Deutschland im Besonderen? Diese und viele weitere Fragen stehen im Mittelpunkt der Debatte um die so genannte „Griechenland-Krise“. In den Medien diskutieren Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft potenzielle Wege aus der Krise, die von einem Austritt Griechenlands aus der Währungsunion bis zu der Möglichkeit einer geordneten Insolvenz reichen. Uneinigkeit herrscht jedoch bezüglich der – mit den jeweiligen Modellen verbundenen – rechtlichen Rahmenbedingungen sowie ökonomischen Folgen für Griechenland, die Europäische Gemeinschaft und die Bundesrepublik Deutschland. Obgleich sich die derzeitige Debatte auf Griechenland konzentriert, geht hiervon auch eine allgemeine Signalwirkung aus. So kann die Griechenland-Krise als Präzedenzfall betrachtet werden, aus dem sich ein allgemeiner Kurs der Währungsunion gegenüber in Finanznot geratenen Mitgliedsstaaten entwickelt.

Im Folgenden wird die deutsche Diskussion rund um ein zweites Griechenland-Hilfspaket nachgezeichnet. Dabei werden insbesondere die Argumente prominenter Befürworter und Gegner dargestellt.

2. Stimmen aus der Politik

Die Entscheidung für oder gegen ein zweites Hilfspaket an Griechenland spaltet die politischen Lager nicht allein entlang der Fraktionsgrenzen. Auch innerhalb der Parteien hat sich eine verhärtete Front zwischen Befürwortern und Gegnern gebildet. Insbesondere in den Regierungsparteien CDU/CSU und FDP herrscht große Uneinigkeit, ob man Athen ein weiteres Hilfspaket gewähren soll.

Ein prominenter Gegner der ersten Stunde ist CSU-Politiker Peter Gauweiler. Er gehörte bereits zu den Unterzeichnern der Verfassungsbeschwerde gegen

das erste Griechenland-Hilfspaket. In einem Interview mit der Passauer Neuen Presse erläutert Gauweiler, inwiefern die Hilfen seiner Meinung nach gegen das deutsche Grundgesetz verstoßen. Zentrale Punkte sind für ihn die damit einhergehende bewusste Beschleunigung der Inflation in Deutschland und somit die Verletzung der Regierungsverpflichtung, die Kaufkraft des Geldes zu gewährleisten sowie eine Verletzung des Wahlrechts.

PNP: Warum verstoßen die Hilfen gegen das Grundgesetz?

Gauweiler: Weder die Milliarden-Kredite für Griechenland noch der Rettungsschirm für alle übrigen Defizitstaaten sind mit unserer Verfassung zu vereinbaren. Die Bundesregierung ist nach dem Grundgesetz zur Gewährleistung der Kaufkraft des Geldes verpflichtet. Der Rettungsschirm bewirkt das Gegenteil. Er beschleunigt die Inflation. Die Unterstützung bedeutet aber auch eine Aushöhlung des Wahlrechts. Der Bundestag hat mit der Entscheidung, Milliardenbeträge für Defizitsünder in Europa via ‚Rettungsschirm‘ bereitzustellen und sich in noch größerer Höhe für fremde Staatsschulden zu verbürgen, seine Haushaltsautonomie aufgegeben und gegen die Verantwortung des Haushaltsgesetzgebers verstoßen. Das ist nicht hinnehmbar.“

Bereits in diesem Interview sympathisiert Gauweiler mit der Möglichkeit, dass Griechenland den Weg einer geordneten Insolvenz einschlägt.

PNP: Sie plädieren für eine Pleite Griechenlands?

Gauweiler: Es ist insofern wie bei einer Privatinsolvenz. Jedes Mal stellt sich die Frage, ob es besser wäre, den Konkurs zu verschleppen, als den klaren Schnitt zu wagen und damit einen Neuanfang zu ermöglichen. Staatspleiten hat es immer wieder gegeben. Argentinien, Russland oder die Türkei konnten wieder gesunden, weil sie mit Hilfe des IWF einen klaren Schnitt gezogen und sich zu einer Umschuldung durchgerungen haben.“

Passauer Neue Presse, 06.07.2011, online abrufbar unter <http://tinyurl.com/bw52o5h>

Der CDU-Bundestagsabgeordnete Klaus-Peter Willsch gehört ebenfalls zu den offenen Gegnern der Griechenland-Hilfen. Seiner Meinung nach wird hierdurch nicht nur gegen das deutsche Grundgesetz, sondern auch gegen den Maastrichter Vertrag verstoßen. Genauer: Er sieht hierin eine Verletzung der sogenannte No-Bailout- oder Nichtbeistands-Klausel des Maastrichter Vertrages.

„Die „No-Bailout“-Klausel in Art. 125 AEUV stellt sicher, dass ein Euro-Teilnehmerland nicht für Verbindlichkeiten und Schulden anderer Teilnehmerländer haften oder aufkommen muss. Diese Klausel soll gewährleisten, dass für die Rückzahlung öffentlicher Schulden die Staaten selbst verantwortlich bleiben. Die Übertragung von Risikoprämien infolge einer nicht tragbaren Haushaltspolitik einzelner Staaten auf die Partnerländer soll damit vermieden werden. Mit dieser Bestimmung soll auch eine vernünftige Haushaltspolitik auf einzelstaatlicher Ebene gefördert werden.“

<http://tinyurl.com/6q6hd6m>

In einem Interview mit handelsblatt.com wird die Spaltung des bürgerlichen Lagers durch die Griechenland-Krise besonders deutlich. Während Willsch gegen weitere Hilfen plädiert, vertritt sein Fraktionskollege Peter Altmaier die Gegenposition. Als Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion gehört es zu Altmaiers Aufgaben, Opponenten in den eigenen Reihen umzustimmen. Altmaier betont, dass der Euro insbesondere für die deutsche Wirtschaft Prosperität sowie ein hohes Maß an Stabilität gebracht habe. Um diese Wirkung zu erhalten, liege es im deutschen Interesse, den Euro weiter zu stärken und diese „Stabilitätskultur“ in

allen 17 Euro-Staaten herzustellen. Hingegen weist Willsch auf den Bruch der No-Bailout-Klausel sowie die von der griechischen Regierung nicht eingehaltenen Sparvorgaben durch die Troika, hin.

Altmaier: Das ökonomische Argument ist in der Tat das entscheidende. Wir haben im Nachkriegseuropa große Wohlstandsgewinne erzielt, indem wir freie und offene Märkte und eine gemeinsame Währung geschaffen haben. Die Inflation ist niedriger als in den letzten zehn Jahren der D-Mark. Dass einige Staaten ihre juristisch klaren Verpflichtungen nicht ernst genommen und eine Politik der leichten Schulden verfolgt haben, muss geändert werden. Das hat aber nichts zu tun mit der Frage, ob ein Land zum Euro gehört oder nicht. Wir müssen erreichen, dass sich unsere erfolgreiche Stabilitätskultur in der gesamten Euro-Zone durchsetzt. Das halte ich auch für machbar.

Willsch: Na, ich habe da meine Skepsis. Unbestreitbar, der Euro ist stark und hat niedrige Inflationsraten gebracht. Aber das Versprechen, es gebe keine Einstandsverpflichtung für die Schulden anderer Staaten, das ist gebrochen worden.

Altmaier: Die Griechen haben Unglaubliches geleistet bisher. Und wir haben überhaupt kein Versprechen gebrochen, schon gar nicht das Verbot einer Einstandspflicht, sondern wir haben aus freien Stücken im deutschen Parlament entschieden, dass wir uns an der Solidarität mit Griechenland und anderen Staaten in Schwierigkeiten beteiligen – allerdings gegen klare und sehr harte Bedingungen.

Willsch: Die Rettungsversuche sind doch so gelaufen: Griechenland hat etwas versprochen, das wurde nicht gehalten; es wird mehr Geld gegeben, dann wird mehr versprochen, es wird wieder nicht gehalten. Schließlich müssen wir als Euro-Gruppe dauerhaft das Defizit Griechenlands ausgleichen.“

Willsch bringt noch ein weiteres vieldiskutiertes Argument der Gegner eines zweiten Hilfspakets an. So seien die griechischen Defizite derart gravierend, dass durch die Unterstützungsleistungen nur Zeit erkaufte würde, ohne dass sich die Lage Griechenlands jedoch noch nachhaltig verbessern könne. Bereits das erste Hilfspaket habe lediglich private Gläubiger, die jahrelang an den Zinszahlungen Griechenlands verdient hätten, auf Kosten der Euro-Staaten entlastet.

„Willsch: [...] Griechenland hat 230 Milliarden Euro Bruttoinlandsprodukt, inzwischen 360, vielleicht 370 Milliarden Gesamtschuldenstand, Steuereinnahmen von 45 Milliarden und einen Zinsdienst von 25 Milliarden Euro. Das ist mathematisch unlösbar. Ich kenne niemanden außerhalb der Politik, der das anders sieht. [...] In der gekauften Zeit ist Folgendes passiert: Die privaten Gläubiger haben sich aus dem Staub gemacht, und die Papiere liegen jetzt bei der EZB, alleine geschätzte 50 Milliarden Euro Griechenbonds. Insgesamt dürfte sie inzwischen 135 Milliarden haben. Weil die EZB so viele schlechte Papiere in ihre Bilanz genommen hat, mussten wir Ende letzten Jahres das Eigenkapital erhöhen, da waren wir mit einer knappen Milliarde dabei. Und das ist natürlich nicht das Ende.“

handelsblatt.com, 26.09.2011 <http://tinyurl.com/cajvot3>

Willschs Parteikollege Wolfgang Bosbach, ebenfalls erklärter Gegner eines weiteren Hilfspakets, betont die Eigenverantwortung, die die einzelnen Mitgliedsstaaten in Bezug auf ihren jeweiligen Staatshaushalt haben.

„Es ging um die Einführung einer Währungsunion und nicht um eine Transferunion und schon gar nicht um eine Schuldenunion.“

Die Staaten sind demnach selbst für ihre Schulden verantwortlich. Ein zweites Hilfspaket trage nicht dazu bei, dass weiteren verschuldeten Ländern der Währungsunion ihre Eigenverantwortung deutlich würde. Damit spricht er die von

vielen gefürchtete Möglichkeit an, dass sich, im Sinne eines Trittbrettfahrertums weitere Staaten ihre nationalen Haushalte durch die Euro-Staaten ausgleichen lassen könnten.

„Die Antwort auf die hohen Schulden Griechenlands könne nicht lauten, ‚dass die Staatengemeinschaft auf Dauer haften oder zahlen muss‘. Es müsse die Eigenverantwortung der Länder gestärkt werden.“

tagesschau.de, 14.09.2011 <http://tinyurl.com/6hnzcyu>

Geschlossen gegen weitere Hilfspakete an Griechenland tritt allein die Partei DIE LINKE auf. Die Bundestagsfraktion stimmt am 29. September demgemäß auch einstimmig gegen eine Aufstockung des Euro-Rettungsschirms EFSF. In seiner persönlichen Erklärung moniert der Fraktionsvorsitzende Gregor Gysi demokratische Defizite in den Entscheidungen um die Hilfeleistungen. Damit spricht Gysi den Sonderausschuss an, der in dringenden Fällen – am Parlament vorbei – Entscheidungen zum Rettungsschirm treffen soll.

tagesschau.de, 29.09.2011 <http://tinyurl.com/6jshasr>

Hauptargument der Befürworter einer Unterstützung Griechenlands ist die Sorge um die Stabilität des Euros. Als konsequente Fürsprecherin der Griechenland-Hilfen tritt Bundeskanzlerin Angela Merkel auf. Merkel betont, dass die Rettung Griechenlands im deutschen Interesse liege. Durch die starke Vernetzung Deutschlands in Europa, sei ein starker Euro unverzichtbar.

„Wir helfen, damit unsere Währung, unsere gemeinsame Währung stabil ist.“

cdu.de, 26.09.2011 <http://tinyurl.com/bt7qgjk>

Auch in ihrer Rede vor dem Deutschen Bundestag am 07.09.2011 – unmittelbar nachdem das Bundesverfassungsgericht die Beschwerde gegen das erste Griechenland-Hilfspaket abgewiesen hat – betont Merkel die wirtschaftliche Abhängigkeit Deutschlands von Europa.

„Aber wir können sagen, Deutschland geht es gut. Aber wir wissen, Deutschland kann auf Dauer nicht erfolgreich sein, wenn es Europa nicht auch gut geht. Wir, die Bundesrepublik Deutschland, sind zentraler Bestandteil der Europäischen Union. Deutschlands Zukunft ist untrennbar mit der Zukunft Europas verbunden.“

Dabei spricht Merkel jedoch auch die Voraussetzungen für weitere Hilfen an, welche von manchen Kritikern als Spardiktat bzw. als Eingriff in die nationalstaatliche Souveränität Griechenlands gedeutet werden.

„Und ich sage auch, Griechenland muss Strukturreformen machen, Griechenland muss transparente Strukturen in seinem Land schaffen und Griechenland muss, was immer da auch kommt, auch investieren. [...] Und deshalb war es richtig, dass wir durchgesetzt haben, dass es Hilfen nur gegen strenge Auflagen gibt.“

youtube.com, 07.09.2011 <http://tinyurl.com/d7v9j3e>

Ein weiteres Argument der Befürworter geht über die finanziellen Verstrickungen Europas hinaus. So bezeichnet der SPD Fraktionsvorsitzende Frank-Walter Steinmeier die Rettungsmaßnahmen als notwendigen Schritt zum Erhalt der Europäischen Union, welche nicht allein Wohlstand, sondern auch Frieden garantiere.

„Es ist dieses Europa, das 60 Jahre Frieden und ein Maß an Wohlstand für Deutschland erbracht hat, das noch vor Jahrzehnten unvorstellbar schien. Auch die deutsche Einheit wäre

ohne Europa nicht möglich gewesen. Das ist die Geschichte. Aber wir müssen auch begründen, warum Europa unsere Zukunft ist. Ich sage: Europa ist unsere Hoffnung auf weitere Jahrzehnte Frieden und Wohlstand. Nur gemeinsam sind wir stark genug, im weltweiten Wettbewerb standzuhalten, unsere Freiheit zu verteidigen und Frieden zu bewahren.“

rp-online.de, 01.10.2011 <http://tinyurl.com/cjj7nqm>

Neben der SPD tritt auch die Bundestagsfraktion der GRÜNEN geschlossen für ein zweites Hilfspaket auf. Die GRÜNEN begründen dies mit der Sorge, dass bei einem griechischen Zahlungsausfall über die ausstehenden Forderungen deutscher Finanzinstitute an Athen auch deutsche Sparer unkontrolliert betroffen sein könnten sowie einem drohenden Vertrauensverlust in die Politik. Darüber hinaus unterstreichen sie die Notwendigkeit einer europäischen Solidarität.

„Wir sind eine pro europäische Partei und sehen die Hilfen für Griechenland als Zeichen europäischer Solidarität und ökonomischer Vernunft. Wer die Hilfen ablehnt, muss auch die Folgen eines unkontrollierten Zahlungsausfalls für die Menschen in Griechenland verantworten. Aus deutscher Sicht sprechen handfeste Gründe für eine Rettung Griechenlands. Schulden in Griechenland bedeuten im Umkehrschluss auch Guthaben an anderer Stelle, zum Beispiel bei Banken oder in den Fonds von Lebensversicherern und Riester-Verträgen. Ein Ausfall Griechenlands würde also auch deutsche Sparer treffen. Wahrscheinlich ist auch, dass ein unkontrollierter Ausfall Griechenlands das Vertrauen in andere Staaten drastisch verringern würde, ähnlich wie im Jahr 2008. Damals erlosch nach der Insolvenz einer Bank – der amerikanischen Lehman Brothers – das Vertrauen in die gesamte Bankenbranche. Solche Effekte hätten gravierende Folgen für die Weltwirtschaft, von denen Deutschland als exportorientierte Nation besonders betroffen wäre.“

gruene-bundestag.de, 20.09.2011 <http://tinyurl.com/cefwgjl>

Bundeskanzler a.D. Helmut Schmidt spricht sich ebenfalls für eine weitere Hilfeleistung Richtung Griechenland aus. Auch er ist der Meinung, dass sich die nationalstaatlichen Interessen nicht mehr von den Interessen der Staatenunion trennen lassen. Primär betont Schmidt jedoch den Gedanken der Solidarität und zieht in einem Interview mit ZEIT online eine Analogie zur Lage in Nachkriegs-Deutschland

„Wissen Sie, ich will das einmal mit der deutschen Situation nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vergleichen. Natürlich hätten die Amerikaner oder Franzosen damals sagen können: Die Deutschen haben selber Schuld, lass sie doch verkommen in ihrem Elend! Das haben sie aber nicht getan. Stattdessen haben die Amerikaner den Marshall-Plan erfunden, die Franzosen haben uns 1950 mit ihrem Schuman-Plan die Hand entgegengestreckt. Im Verhältnis zur damaligen Lage Deutschlands und zur Hilfsbereitschaft dieser Länder, die wenige Jahre zuvor noch unsere Kriegsfeinde gewesen waren, ist das gegenwärtige griechische Problem ein minores – und der Teufel soll die europäischen Regierungschefs holen, wenn sie es nicht fertigbrächten, Griechenland zu retten!“

Auf die finanzielle Belastung Deutschlands und eine mit dem Hilfspaket möglicherweise einhergehende höhere Staatsverschuldung angesprochen, weist Schmidt darauf hin, dass es sich zunächst einmal lediglich um Bürgschaften handeln würde.

„Die ganze Aufregung bezieht sich auf die Zukunft. Bisher ist noch nichts gezahlt worden. Ja, es geht um Bürgschaften. Und die werden, wie alles Geld, im Laufe der Zeit etwas an Wert verlieren.“

zeit.de, 07.10.2011 <http://tinyurl.com/bwtdjdb>

3. Stimmen aus Ökonomie und Wissenschaft

Neben dem CSU-Politiker Gauweiler wurde die Verfassungsbeschwerde gegen das erste Griechenland-Hilfspaket auch von den Ökonomen Wilhelm Nölling, Wilhelm Hankel und Joachim Starbatty sowie dem Staatsrechtler Karl Albrecht Schachtschneider unterzeichnet. Die vier Wissenschaftler hatten bereits 1997 erfolglos Verfassungsbeschwerde gegen die Einführung des Euros eingelegt.

ftd.de, 26.09.2011 <http://m.ftd.de/artikel/60109032.xml?v=2.0>

In einem Interview mit tagesschau.de geht Nölling insbesondere auf den von den Kritikern diagnostizierten Bruch der No-Bailout-Klausel ein. Des Weiteren betont er die Eigenverantwortung der Einzelstaaten und kritisiert die griechische Haltung in der Krise. Auch Nölling geht davon aus, dass die Unterstützungen der Euro-Staaten die wirtschaftliche Lage Griechenlands nicht mehr nachhaltig bessern können.

„Wie können wir den Steuerzahlern zumuten, dass sie für ein Land Hunderte von Milliarden aufbringen müssen, das überhaupt nicht daran denkt einzusehen, in welcher schwierigen Lage es ist? Und das auch nicht einsieht, dass man mit Streiks und Verweigerungshaltung und mit ungeheuren Kapitalabflüssen diesem Land nicht helfen kann. Ich kann nur allen sagen, die die Verantwortung dafür übernehmen: Meine Güte, überlegt euch das. Es wird nicht funktionieren.“

tagesschau.de, 07.05.2010 <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/griechenlandhilfe118.html>

Differenzierter betrachtet Staatsrechtler Mathias Rossi die Argumente der Verfassungskläger. Ebenfalls auf tagesschau.de stellt er der viel zitierten No-Bailout-Klausel das „Solidaritätsgebot“ der Euro-Mitgliedstaaten gegenüber.

„Ein ganz klares Verbot, füreinander einzustehen, gibt es im Europarecht jedenfalls nicht. Es gibt zwar die Bail-Out-Klausel, [...] aber die EU kennt viele Transferleistungen. Zum Beispiel im Agrarbereich, der Kohäsionsfonds, die transeuropäische Netzpolitik – also alles, was mit Infrastruktur zu tun hat. Es war sogar ausdrücklich gewollt, dass Spanien, Portugal oder später die osteuropäischen Länder auf den gleichen Stand kommen. Das lässt sich alles unter dem Oberbegriff „Solidaritätsgebot“ zusammenfassen – und jetzt ist eben die Frage, wie weit dies reicht.“

Zu den Argumenten, die Hilfspakete würde gegen den im Grundgesetz verankerten Eigentumsschutz verstoßen und die Schuldenbremse missachten, äußert sich Rossi wie folgt:

„Zum Eigentumsschutz muss man sagen: Das Grundgesetz schützt nicht vor einer gewissen Preisschwankung. Sonst wäre jede Wirtschafts- und Finanzpolitik von Klagen der Bürger bedroht. [...] Und die Schuldenbremse bedeutet ja, dass das Parlament bestimmte Neuverschuldungen und absolute Verschuldungen nicht überschreiten darf. Aber wie es diesen Verschuldungsrahmen aufteilt – ob es sagt, ich bin bereit, innerhalb der Verschuldung soundsoviel für Griechenland zur Verfügung zu stellen – das ist dann doch die politische Entscheidung des Gesetzgebers.“

tagesschau.de, 05.07.2010 <http://tinyurl.com/6djnfjz>

Für weitere Rettungsmaßnahmen sprechen sich Gustav Horn, Direktor des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), und Jörg Hinze, Konjunkturexperte des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts (HWWI), aus. Jedoch üben beide Ökonomen scharfe Kritik an der bisherigen Hilfsstrategie der EU. Horn kritisiert insbesondere das strenge Spardiktat, welches Griechenland durch die Troika auferlegt wurde.

„Die Austeritätspolitik kombiniert mit politischen Schmähungen in einzelnen Geberländern destabilisiert Griechenland und zunehmend auch die übrigen Krisenländer“, sagte Horn Handelsblatt Online. Zugleich werde die Akzeptanz für weitere Hilfen in den Geberländern zerstört. „Wird nicht bald von dieser Strategie abgesehen, endet die Euro-Krise im Chaos einer zerfallenden Währungsunion“, warnte der IMK-Chef.“

Horn zufolge benötigt Griechenland Zeit, um die vorhandenen Strukturprobleme zu beheben. Die Geberländer müssten sich geduldig zeigen und den Griechen die nötige Zeit mithilfe niedrig verzinsten Kredite und Investitionshilfen gewähren.

handelsblatt.com, 16.06.2011 <http://tinyurl.com/coq5dxg>

Auch Hinze hält die einmaligen Hilfspakete für zu kurz gegriffen und plädiert für dauerhafte Maßnahmen Richtung Griechenland. Solche längerfristigen Sanierungsmodelle, auf die sich die EU mit Griechenland einigen sollten, müssten jedoch streng überwacht werden.

„Ansonsten müsste befürchtet werden, dass Griechenland ein Fass ohne Boden wird und je länger man sich durchwurschtelt, es – auch für die deutschen Steuerzahler – umso teurer wird.“

handelsblatt.com, 16.06.2011 <http://tinyurl.com/coq5dxg>

Viele Ökonomen zweifeln indes daran, dass sich die tief greifenden finanziellen Probleme Griechenlands allein mithilfe eines weiteren Hilfspakets lösen lassen. Roland Döhrn, Leiter der Konjunkturabteilung des Rheinisch- Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), beurteilt besonders die griechische Politik in der Krise sehr kritisch. Ohne einen politischen Konsens in Griechenland würden die EU-Hilfspakete ins Leere laufen.

„Allerdings habe ich Zweifel, ob eine rasche Hilfszusage der EU die Lage in Griechenland beruhigen kann“, sagte Döhrn. „Das Grundproblem ist doch, dass in Griechenland kein politischer Konsens darüber herbeizuführen ist, wie Staatsausgaben und – einnahmen auf mittlere Sicht in Einklang gebracht werden sollen.“ Eine rasche, unkonditionierte Hilfszusage würde die Probleme Griechenlands nach Döhrns Überzeugung daher nicht lösen, sondern die künftigen Probleme für die EU vergrößern.“

handelsblatt.com, 16.06.2011 <http://tinyurl.com/coq5dxg>

Mit den zunehmenden Zweifeln daran, dass ein zweites Hilfspaket die griechische Situation noch nachhaltig bessern könnte, nehmen auch die Forderungen nach einer geordneten Insolvenz von Seiten vieler Ökonomen, zu. So heißt es in einer unter Henning Klodt am Zentrum Wirtschaftspolitik im IfW erstellten Analyse:

„Die staatliche Überschuldung hat ein Ausmaß erreicht, das selbst unter relativ optimistischen Annahmen über die künftige Wachstums- und Zinsentwicklung nicht mehr beherrschbar ist. [...] Wenn die Rettungspakete nicht ins Uferlose wachsen sollen, führt an einem kräftigen Schuldenschnitt kein Weg vorbei.“

sueddeutsche.de, 14.09.2011 <http://tinyurl.com/5t6ckpa>

Ende September fordern schließlich auch die fünf Wirtschaftsweisen einen Schuldenschnitt für Griechenland, mit anderen Worten: die geordnete Insolvenz. Zwar wird ein Dominoeffekt bei weiteren Schuldenstaaten erwartet, diese könne man jedoch mithilfe eines aufgestockten Rettungsschirms EFSF absichern. Eine langfristige Stabilität in der Währungsunion sei jedoch nur durch eine geordnete Insolvenz Griechenlands zu erreichen.

wiwo.de, 27.09.2011 <http://tinyurl.com/c55qslv>

4. Ausblick

Wie in Politik und Wissenschaft, so lassen sich auch in der Gesellschaft keine klaren Mehrheitsverhältnisse bei der Entscheidung für oder gegen ein zweites Hilfspaket finden. Laut ZDF-Politbarometer, einer repräsentativen Befragung unter der wahlberechtigten Bevölkerung Deutschlands, sprechen sich im Juni 2011 noch 60 Prozent der Bevölkerung gegen weitere EU-Kredite an Griechenland aus; 33 Prozent votierten für weitere Hilfeleistungen.

politbarometer.zdf.de, 10.06.2011 <http://tinyurl.com/cndrzcn>

Im September 2011 zeigt das Politbarometer ein noch gespalteneres Bild – diesmal jedoch mit einer knappen Mehrheit zugunsten der Griechenland-Hilfen. So antworten 50 Prozent der Befragten auf die Frage, ob Deutschland einen „Bankrott“ Griechenlands zulassen sollte, dass sie dies nicht gut fänden; 41 Prozent indes fänden dies gut. Dabei glauben 68 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung, dass eine Griechenland-Pleite für die deutsche Wirtschaft schlechte Folgen habe.

politbarometer.zdf.de, 23.09.2011 <http://tinyurl.com/3rugpbp>

So verschieden die Auslegungen der rechtlichen Rahmenbedingungen ausfallen und so unterschiedlich die Wirkung eines zweiten Hilfspakets eingeschätzt wird, in einem Punkt herrscht bei Gegnern und Befürwortern eines zweiten Hilfspakets große Einigkeit. Durch die Angabe falscher Zahlen zum öffentlichen Defizit und Schuldenstand verletzte Griechenland die Stabilitätskriterien bereits bei Aufnahme in die Währungsunion. Um die Stabilität der Europäischen (Währungs-)Union dauerhaft sichern zu können, sind neue Kontrollmechanismen nötig, die den Schuldenstand der Teilnehmerstaaten überwachen und bei Verletzungen gegen die europäischen Stabilitätskriterien bindende Sanktionen verhängen. Die Einführung solcher präventiver Maßnahmen wird als notwendiger Schritt betrachtet, um weitere europäische Krisen-Szenarien zukünftig zu vermeiden.

Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Wahrung der Arbeitnehmerrechte

Heiner Adamski



Heiner Adamski

I. Öffentliche Unternehmen

In Deutschland haben öffentliche Unternehmen – auch Staatsunternehmen oder Staatsbetriebe genannt – auf der Ebene des Bundes sowie in Ländern und Kommunen über viele Jahre eine gewisse Daseinsvorsorge geleistet. Mit diesem Begriff ist die staatliche Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen im Rahmen einer für ein menschenwürdiges Dasein notwendigen Grundversorgung gemeint. Zu den Aktionsfeldern gehören das Verkehrs- und Beförderungswesen, die Versorgung mit Wasser, Elektrizität und Gas, die Müllabfuhr, die Abwasserbeseitigung, Kultureinrichtungen, Kommunikationswege (Telekommunikationsleitungen und Funkstrecken), die medizinische Versorgung der Bevölkerung (Krankenhäuser), soziale Sicherungssysteme und vieles mehr. Die rechtlichen Ausgestaltungen der öffentlichen Unternehmen waren und sind unterschiedlich. Es gibt sog. Regiebetriebe, Eigenbetriebe, Stiftungen und rechtlich selbstständige oder unselbstständige Anstalten. Die Unternehmen können auch privatrechtliche Rechtsformen haben; praktisch kommen nur die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und die Aktiengesellschaft (AG) in Frage, da Beteiligungen der öffentlichen Hand an Unternehmen nur dann zulässig sind, wenn die Haftungen auf die Kapitaleinlage begrenzt bleiben (Bestimmungen zur Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen enthält u.a. die Bundeshaushaltsordnung).

1. Neoliberale und sozialstaatliche Positionen

Die Daseinsvorsorge durch öffentliche Unternehmen und damit durch den Staat ist freilich umstritten. Warum soll der Staat in einem marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem über öffentliche Unternehmen tätig werden? Marktwirtschaftler und besonders Neoliberale sehen dafür kaum Gründe und fordern die Privatisierung dieser Unternehmen. Andererseits wird die staatliche Daseinsvorsorge als ein verfassungsrechtlich geschütztes Element des Sozialstaatsprinzips gesehen. Der einzelne Mensch wird als frei und für sich selbst verantwortlich

verstanden, es wird aber nicht ignoriert, dass er nicht frei bzw. in Freiheit leben kann, wenn alles dem Markt und privaten Firmen – die ja Gewinne erzielen wollen und auch müssen – überlassen wird. Hier bekommt dann das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 und 28 Grundgesetz) Bedeutung. Danach soll – so die herrschende Meinung – das staatliche Handeln auf soziale Sicherheit und Gerechtigkeit gerichtet sein; es soll allen gewährleisten, dass sie an gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen teilhaben können und fordert insoweit den Staat. Das Grundgesetz und auch die Staatsaufgabenlehre enthalten aber keine abschließenden Kataloge der Staatsaufgaben und damit Antworten auf die Frage, ob beispielsweise ein Wasserwerk und eine Klinik von einer Stadt oder einem Land oder eben von einem privaten Unternehmen betrieben werden soll. Rechtlich sind nur gewisse Grenzen der Privatisierung gezogen:

Beispielsweise werden durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 GG wirtschaftliche Betätigungen von Gemeinden und damit auch Betätigungen im Rahmen der Daseinsvorsorge geschützt. In manchen Gemeindeordnungen wird auch explizit der Begriff „Daseinsvorsorge“ verwendet. Ein anderes Beispiel ist der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG; er sieht vor, dass hoheitsrechtliche Befugnisse in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen sind. Dadurch wird – was ja auch denkbar wäre – eine Privatisierung polizeilicher Aufgaben im engeren Sinn verhindert. Zu erwähnen ist hier auch die ausdrückliche Verankerung der Möglichkeit der „Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit“ in Art. 14 GG und der Vergesellschaftung von „Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln“ zum Zwecke der Überführung „in Gemeineigentum oder andere Formen der Gemeinwirtschaft“ in Art. 15 GG. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung bzw. der genaue Umfang des Schutzes vor Privatisierung sind aber umstritten. Es gibt auch keine abgeschlossene Lehre zu den Staatsaufgaben. Und ein „autoritäres Konzept“ staatlicher Daseinsvorsorge wird als unvereinbar mit dem in den Freiheitsrechten und im Sozialstaatsgebot vorausgesetzten Prinzip der Subsidiarität gesehen. Unbeschadet dessen haben aber in Deutschland in vielen Jahrzehnten öffentliche Unternehmen vielfältigste Dienste der Daseinsvorsorge für die Bürger und die Gesellschaft erbracht.

2. Privatisierungswelle

Mittlerweile sind aber viele dieser öffentlichen Unternehmen im Verlauf einer Privatisierungswelle privatisiert worden. Öffentliche Unternehmen wurde verkauft. Öffentliches Vermögen wurde in Privateigentum umgewandelt. Der Anteil des öffentlichen Sektors wurde dadurch zugunsten der privaten Wirtschaft zurückgedrängt. Dieser Prozess war mit Entstaatlichung, Deregulierung und dem Abbau öffentlicher Verantwortung verbunden. Grundlage dieses Prozesses war und ist die wirtschaftsliberale Überzeugung, dass der privatwirtschaftliche Betrieb der Unternehmen – und damit auch die private Gewinnerzielung – wirtschaftlicher sei. Das Bundesfinanzministerium hat im Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes 1991 (damals war Kohl Bundeskanzler und Waigel Finanzminister) diese Position vertreten:

„In der sozialen Marktwirtschaft gebührt grundsätzlich privater Initiative und privatem Eigentum Vorrang vor staatlicher Zuständigkeit und staatlichem Eigentum (Subsidiaritätsprinzip). Privates Eigentum und privatwirtschaftliche, durch Markt und Wettbewerb gesteuerte und kontrollierte unternehmerische Tätigkeit gewährleisten am besten wirtschaftliche Freiheit, ökonomische Effizienz und Anpassung an sich verändernde Marktverhältnisse und damit Wohlstand und soziale Sicherheit für die Bürger. Soweit eine soziale Flankierung des Marktgeschehens erforderlich ist, erfolgt sie durch die Ausgleichs- und Förderinstrumente der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, nicht dagegen durch die unternehmerische Tätigkeit des Staates. Für die Beteiligungspolitik des Bundes folgt daraus:

- Es ist nicht Aufgabe des Staates, dort unternehmerisch tätig zu werden, wo private Initiative Aufgaben ebenso gut ohne Beeinträchtigung staatlicher Belange erfüllen kann.
- Es ist nicht Aufgabe des Staates, bei hoher Steuerlast und hoher Staatsverschuldung Substanzakkumulationen zu Lasten und anstelle des einzelnen Bürgers zu betreiben. Überall da, wo es möglich ist, muss in weitestgehendem Umfang privates Eigentum an die Stelle des staatlichen Eigentums treten.“

(Quelle: Monopolkommission 1992, Tz. 51.)

Bei den Privatisierungen stellt sich die Frage, wie eigentlich die Rechte der Arbeitnehmer in den öffentlichen Unternehmen gewahrt werden. Kann der Staat ein öffentliches Unternehmen samt der Arbeitnehmer „verkaufen“? Die (deutschen) Arbeitnehmer haben ja das in Art. 12 GG garantierte Recht (und zwar als Grundrecht!), Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Der Staat kann ihnen nicht vorschreiben, wo ihr Arbeitsplatz ist. Aber kann er die Arbeitnehmer – die doch vielfach ganz bewusst den Staat als Arbeitgeber gewählt haben – in die private Wirtschaft aus- oder verlagern? Ein Beispiel: Eine Krankenschwester – die bekanntermaßen einem wichtigen, aber nicht besonders gut bezahlten Berufsstand angehört – entscheidet sich ähnlich wie ein Lehrer oder ein Sozialwissenschaftler aus Gründen der sozialen Sicherung für einen staatlichen oder staatsnahen Arbeitsplatz. Sie wird nicht verbeamtet wie der Lehrer und der Hochschullehrer, aber sie hat eine relativ große soziale Sicherheit „beim Staat“. Darf der Staat diese Krankenschwester und letztlich ganze Belegschaften von Unternehmen durch Privatisierung der Unternehmen in die privatwirtschaftliche Welt entlassen? Das Bundesverfassungsgericht hat dazu eine Entscheidung (Beschluss) gefasst.

II. Der Konflikt

Das Land Hessen hatte 2005 angesichts wirtschaftlicher Probleme der Universitätskliniken die Zusammenfassung und Privatisierung der Universitätskliniken Gießen und Marburg beschlossen. In einem dazu erlassenen Gesetz über die Errichtung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg (UKG) wurde geregelt, dass alle Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten der bislang selbständigen Uni-

versitätskliniken im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf das „Universitätsklinikum Gießen und Marburg“ als neu errichtete Anstalt des öffentlichen Rechts übergehen. Ferner wurde in das Gesetz die Ermächtigung aufgenommen, die neue Anstalt im Wege der Rechtsverordnung zu privatisieren. Die Privatisierung erfolgte 2006. Das Universitätsklinikum Gießen und Marburg wurde in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung umgewandelt. Das Land verkaufte 95 % der Geschäftsanteile des neu geschaffenen Universitätsklinikum Gießen und Marburg GmbH an einen privaten Krankenhausbetreiber. Gemäß § 3 Abs. 1 UKG wurden die Arbeitsverhältnisse der in der Krankenversorgung und Verwaltung der beiden Kliniken tätigen nichtwissenschaftlichen Beschäftigten, die bis dahin im Dienst des Landes Hessen standen, auf das Universitätsklinikum übergeleitet. In der Bestimmung heißt es: „Die bisher in der Krankenversorgung und Verwaltung der Universitätskliniken Gießen und Marburg tätigen nicht wissenschaftlichen Beschäftigten im Arbeits- oder Auszubildendenverhältnis zum Land Hessen werden mit In-Kraft-Treten dieses Gesetzes von der Justus-Liebig-Universität Gießen und der Philipps-Universität Marburg zum Universitätsklinikum Gießen und Marburg versetzt und in den Anstaltsdienst übergeleitet. Die Beschäftigten im Anstaltsdienst der Universitätskliniken Gießen und Marburg werden mit In-Kraft-Treten dieses Gesetzes Beschäftigte des Universitätsklinikums Gießen und Marburg. Das Universitätsklinikum Gießen und Marburg tritt in die Rechte und Pflichten der Arbeits- und Auszubildendenverhältnisse der in Satz 1 und 2 genannten Arbeitnehmer ein. Soweit bisher nicht wissenschaftliche Beschäftigte im Beamtenverhältnis den Universitätskliniken Gießen und Marburg zur Dienstleistung zugewiesen sind, werden sie mit In-Kraft-Treten dieses Gesetzes dem Universitätsklinikum Gießen und Marburg zur Dienstleistung zugewiesen.“

Eine spezielle Vorschrift des § 613a BGB – der Rechte und Pflichten bei einem Betriebsübergang regelt – wurde in das Gesetz nicht aufgenommen. § 613a bestimmt in den Absätzen 1 bis 5:

(1) Geht ein Betrieb oder Betriebsteil durch Rechtsgeschäft auf einen anderen Inhaber über, so tritt dieser in die Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen ein. Sind diese Rechte und Pflichten durch Rechtsnormen eines Tarifvertrags oder durch eine Betriebsvereinbarung geregelt, so werden sie Inhalt des Arbeitsverhältnisses zwischen dem neuen Inhaber und dem Arbeitnehmer und dürfen nicht vor Ablauf eines Jahres nach dem Zeitpunkt des Übergangs zum Nachteil des Arbeitnehmers geändert werden. Satz 2 gilt nicht, wenn die Rechte und Pflichten bei dem neuen Inhaber durch Rechtsnormen eines anderen Tarifvertrags oder durch eine andere Betriebsvereinbarung geregelt werden. Vor Ablauf der Frist nach Satz 2 können die Rechte und Pflichten geändert werden, wenn der Tarifvertrag oder die Betriebsvereinbarung nicht mehr gilt oder bei fehlender beiderseitiger Tarifgebundenheit im Geltungsbereich eines anderen Tarifvertrags dessen Anwendung zwischen dem neuen Inhaber und dem Arbeitnehmer vereinbart wird.

(2) Der bisherige Arbeitgeber haftet neben dem neuen Inhaber für Verpflichtungen nach Absatz 1, soweit sie vor dem Zeitpunkt des Übergangs entstanden sind und vor Ablauf von einem Jahr nach diesem Zeitpunkt fällig werden, als Gesamtschuldner. Werden solche Verpflichtungen nach dem Zeitpunkt des Übergangs fällig, so haftet der bisherige Arbeitgeber für sie jedoch nur in dem Umfang, der dem im Zeitpunkt des Übergangs abgelaufenen Teil ihres Bemessungszeitraums entspricht.

(3) Absatz 2 gilt nicht, wenn eine juristische Person oder eine Personenhandelsgesellschaft durch Umwandlung erlischt.

(4) Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses eines Arbeitnehmers durch den bisherigen Arbeitgeber oder durch den neuen Inhaber wegen des Übergangs eines Betriebs oder eines Betriebsteils ist unwirksam. Das Recht zur Kündigung des Arbeitsverhältnisses aus anderen Gründen bleibt unberührt.

(5) Der bisherige Arbeitgeber oder der neue Inhaber hat die von einem Übergang betroffenen Arbeitnehmer vor dem Übergang in Textform zu unterrichten über:

1. den Zeitpunkt oder den geplanten Zeitpunkt des Übergangs 2. den Grund für den Übergang, 3. die rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Übergangs für die Arbeitnehmer und 4. die hinsichtlich der Arbeitnehmer in Aussicht genommenen Maßnahmen.

Sodann heißt es in Absatz 6:

(6) Der Arbeitnehmer kann dem Übergang des Arbeitsverhältnisses innerhalb eines Monats nach Zugang der Unterrichtung nach Absatz 5 schriftlich widersprechen. Der Widerspruch kann gegenüber dem bisherigen Arbeitgeber oder dem neuen Inhaber erklärt werden.

Eine diesem Absatz 6 entsprechende Regelung wurde in das Gesetz über die Errichtung des Universitätsklinikums nicht aufgenommen.

Eine Krankenschwester, die als Arbeitnehmerin des Klinikums Marburg beim Land Hessen beschäftigt war, widersprach dem Übergang des Arbeitsverhältnisses auf das Universitätsklinikum Gießen und Marburg und später auf die GmbH. Ihre Klage gegen das Land auf Feststellung, dass ihr Arbeitsverhältnis mit dem Land fortbesteht, hatte zunächst Erfolg vor dem Arbeitsgericht, aber keinen Erfolg vor dem Landesarbeitsgericht und dem Bundesarbeitsgericht. Diese arbeitsgerichtliche Rechtsprechung besagte, dass der Beschwerdeführerin unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt ein Widerspruchsrecht zustehe. Die Überleitung der Arbeitsverhältnisse und auch die Nichteinräumung eines Widerspruchsrechts seien durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt. Die Krankenschwester hat dann mit einer Verfassungsbeschwerde im Wesentlichen eine Verletzung ihres Grundrechts auf freie Wahl bzw. Beibehaltung des Arbeitsplatzes (Art. 12 GG) gerügt. Zudem sei sie in ihrem Recht auf den gesetzlichen Richter verletzt, weil das Bundesarbeitsgericht vorab dem Gerichtshof der Europäischen Union die Frage hätte vorlegen müssen, ob sich aus dem Gemeinschaftsrecht (Richtlinie 2001/23/EG) ein Widerspruchsrecht der Arbeitnehmer ergebe. Zweck der Richtlinie ist, die Arbeitnehmer bei einem Inhaberwechsel nach einem Übergang ihres Unternehmens zu schützen. Sie präzisiert die Rechte und Pflichten der vom Übergang betroffenen Arbeitgeber in den Zusammenfassungen der EU Gesetzgebung so:

„Der Übergang eines Unternehmens oder eines Betriebs kann die Folge einer vertraglichen Übertragung oder einer Verschmelzung sein. Nach dem Übergang tritt der Erwerber des Unternehmens als Inhaber in das von dem Veräußerer übertragene Unternehmen ein. In diesem Fall bleiben die Rechte und Pflichten der Angestellten im Zusammenhang mit ihrem Arbeitsvertrag bestehen.

Diese Richtlinie gilt für alle Arten von Arbeitsverhältnissen, ohne zu unterscheiden zwischen:

- der Anzahl von Arbeitsstunden, die geleistet wird oder zu leisten ist;
- der Art des Arbeitsvertrags (d.h., ob es sich um ein befristetes, ein unbefristetes oder um ein Leiharbeitsverhältnis handelt).

Diese Richtlinie gilt für öffentliche und private Unternehmen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, unabhängig davon, ob sie Erwerbszwecke verfolgen oder nicht.

Die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer bleiben bei einem Übergang eines Unternehmens bestehen. Diese Rechte und Pflichten erwachsen aus dem Arbeitsvertrag oder einem Arbeitsverhältnis.

Der Übergang eines Unternehmens an sich stellt keinen Grund zur Kündigung dar. Kündigungen dürfen ausschließlich aus wirtschaftlichen, technischen oder organisatorischen Gründen erfolgen.

Die Mitgliedstaaten können den Veräußerer des Unternehmens verpflichten, den Erwerber über alle Rechte und Pflichten zu unterrichten, die auf den Erwerber übertragen werden müssen. Allerdings werden diese auch übertragen, wenn diese Mitteilung nicht erfolgt. Grundsätzlich müssen die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer während der Geltungsdauer des Kollektivvertrags aufrechterhalten werden. Diese Bedingungen können geändert werden, allerdings frühestens ein Jahr nach dem Übergang des Unternehmens und nur, wenn die Mitgliedstaaten diese Änderung genehmigen.

Zusatzversorgungseinrichtungen werden dagegen in der Regel nicht übertragen. Die Mitgliedstaaten treffen jedoch die erforderlichen Maßnahmen, um die Rechte der Arbeitnehmer auf Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung zu sichern.

Die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer werden nicht aufrechterhalten, wenn der Übergang eines Unternehmens im Zuge eines Insolvenz- oder Konkursverfahrens erfolgt. Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit Insolvenzverfahren nicht in missbräuchlicher Weise in Anspruch genommen werden, um den Arbeitnehmern ihre Rechte im Falle eines Übergangs vorzuenthalten.

Beim Übergang eines Unternehmens behalten die Vertreter der Arbeitnehmer ihre Funktionen, bis eine Neuwahl möglich ist. Die Vertretung der Arbeitnehmer muss gesichert sein, auch bei einem Konkurs- oder Insolvenzverfahren.

Außerdem werden die Gewerkschaftsvertreter vor der Verabschiedung von Maßnahmen konsultiert, welche die Arbeitnehmer betreffen.

Die Arbeitnehmer werden über die Bedingungen des Übergangs informiert, entweder direkt oder durch ihre Vertreter. Diese Informationen betreffen insbesondere den Zeitpunkt bzw. den geplanten Zeitpunkt des Übergangs, die Gründe für den Übergang, die rechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Folgen, die hinsichtlich der Arbeitnehmer in Aussicht genommenen Maßnahmen.

Wenn es in dem betreffenden Mitgliedstaat eine Schiedsstelle gibt, kann die Verpflichtung zur Information und Konsultation auf die Fälle beschränkt werden, in denen der Übergang Nachteile für einen erheblichen Teil der Arbeitnehmer zur Folge hat.

Die Rechte der Gewerkschaftsvertreter werden aufrechterhalten, auch wenn ihr Mandat aufgrund des Übergangs des Unternehmens erlischt.“

III. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat am 25. Januar 2011 beschlossen (1 BvR 1741/09):

1. § 3 Absatz 1 Satz 1 und 3 des Gesetzes über die Errichtung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg vom 16. Juni 2005 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Teil I Seite 432) ist nach Maßgabe der Gründe mit Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.

2. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens bis zum 31. Dezember 2011 eine Neuregelung zu treffen.

3. Die Urteile des Bundesarbeitsgerichts vom 18. Dezember 2008 – 8 AZR 692/07 – und des Hessischen Landesarbeitsgerichts vom 25. Juli 2007 – 2 Sa 641/07 – verletzen die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes. Sie werden aufgehoben. Die Sache wird an das Hessische Landesarbeitsgericht zurückverwiesen. Das Verfahren ist bis zu einer gesetzlichen Neuregelung auszusetzen.

4. Die Bundesrepublik Deutschland und das Land Hessen haben der Beschwerdeführerin jeweils zur Hälfte die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Zusammenfassend kann zu dem Beschluss gesagt werden:

Bei einer Übertragung eines Betriebes durch Vertrag auf einen neuen Inhaber tritt dieser gem. § 613a Abs. 1 Satz 1 BGB an die Stelle des alten Arbeitgebers. Da die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG die freie Wahl des Arbeitgebers schützt, haben die betroffenen Arbeitnehmer jedoch ein Widerspruchsrecht gem. § 613a Abs. 6 BGB. Im Falle eines Widerspruchs bleiben sie beim alten Arbeitgeber (sie können dann aber gekündigt werden).

Der Staat als Arbeitgeber kann Arbeitsverhältnisse statt durch Vertrag auch per Gesetz auf einen neuen Arbeitgeber überleiten (etwa bei der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen). Ein Widerspruchsrecht ist dann meist – wie bei der Privatisierung der Universitätskliniken Gießen und Marburg – nicht vorgesehen. Das Bundesverfassungsgericht entschied dazu aber, dass das Land Hessen das Interesse der Arbeitnehmer am Erhalt des frei gewählten Arbeitgebers bei der Privatisierung stärker beachten und die Überleitung daher bis Ende 2011 neu regeln muss. Für die Arbeitnehmer muss die Möglichkeit bestehen, das Land als Arbeitgeber zu behalten.

Im Ergebnis bedeutet dies: Dem Gesetzgeber sind Privatisierungen nicht untersagt. Er darf z.B. ein bisher zum Staat gehörendes Universitätsklinikum in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung umwandeln. Da bei einer solchen Umwandlung aber nicht nur der öffentliche Dienstherr wechselt, sondern ein privater Arbeitgeber an die Stelle des öffentlichen Dienstherrn tritt, muss das Arbeitnehmerinteresse an der Wahl des Arbeitgebers im Privatisierungsgesetz berücksichtigt werden. Daher kann es künftig keine gesetzliche Privatisierung mehr ohne Rückkehr- oder Widerspruchsrecht geben.

IV. Kommentar

Im Verlauf der Privatisierungswelle ist teilweise mit Begeisterung privatisiert worden. Dem Markt wurde viel und dem Staat wenig zugetraut, und viele Kommunen wollten durch Verkäufe Schulden reduzieren und haben verkauft. Damit hat der Staat aber auch Einfluss auf die Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge aufgegeben und zugleich vielfach die Arbeitswelt und sogar die ganze Lebenswirklichkeit von Arbeitnehmern beeinflusst. Diese Entwicklungen waren teilweise durchaus positiv. Teilweise waren sie es aber nicht. Die Realitäten der Arbeitswelt privatisierter Unternehmen und deren Leistungen sind eben

nicht immer überzeugend. Frühere Staatsmonopole wurden durch Privatmonopole ersetzt – und dann wurde intern der Arbeitsdruck größer, und es wurde noch weniger auf Kundenwünsche eingegangen als zuvor seitens des Staates. Zudem wurden und werden überhöhte Preise kassiert: Die Gemeinwohlverpflichtung des Staates wurde durch private Gewinninteressen ersetzt. Es hat sich gezeigt, dass die Qualität öffentlicher Dienstleistungen eben nicht automatisch verbessert wird, wenn auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge Markt- und Gewinnorientierung die Planungen dynamischer Betriebswirte mit eher geringem Problembewusstsein bestimmen. Mittlerweile ist es zu einem Umdenkprozess gekommen. Bürger wehren sich gegen weitere Privatisierungen. In Fachkreisen wird sogar schon von Rekommunalisierung gesprochen.

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts wird diesen Prozess vielleicht – vielleicht! – beeinflussen. Eines wurde aber schon jetzt erreicht: Es wurde wieder einmal deutlich, dass Gerichte so und anders entscheiden und dass Hartnäckigkeit sich lohnen kann: Das Bundesverfassungsgericht hat dem Landes- und Bundesarbeitsgericht erklärt, dass die Nichteinräumung eines Widerspruchsrechts der Arbeitnehmer eben nicht durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist. Zugleich wurde mitgeteilt, dass ein normales Arbeitsgericht die strittige Frage besser beantworten kann. Und auf jeden Fall wurden Arbeitnehmerrechte gestärkt.

Für die politische Bildung kann dieser Rechtsstreit Anlass sein, die Frage zu erörtern, welche Zusammenhänge es zwischen Daseinsvorsorge und Demokratie gibt oder geben kann und was die Unterschiede zwischen Demokratie und Markt sind. „Gute Dienste“ kann dabei der von Ernst Ulrich von Weizsäcker herausgebene Bericht an den Club of Rome „Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zuviel“ leisten (Stuttgart 2006). Hilfreich ist auch die NachDenkSeite „Die kommunale Daseinsvorsorge hat wieder Zukunft“ (<http://www.nachdenkseiten.de/?p=3972#more-3972>).

Geschichte und Sozialkunde: Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse zur Zusammenarbeit der Fächer

Marcus Syring



Marcus Syring

Zusammenfassung:

Qualitative Forschung über die Wirkung von Unterricht insbesondere bei der Bewusstseinsbildung Jugendlicher ist bisher sehr selten. Dennoch kann sie die Debatte um die Zusammenarbeit der Fächer Geschichte und Sozialkunde bereichern. Im folgenden Aufsatz sollen theoretische Überlegungen zur Zusammenarbeit der beiden Fächer mit Ergebnissen einer Mikrountersuchung zur Herausbildung von historisch-politischem Bewusstsein abgeglichen werden. Hieraus können dann Schlüsse für die „Integration der sozialwissenschaftlichen Fächer“ gezogen werden.

1. Einleitung

Es ist bereits viel über das Verhältnis der Fächer Geschichte und Sozialkunde geschrieben worden, doch in der Debatte herrscht weiterhin große Ratlosigkeit, vor allem über Formen der unterrichtlichen Zusammenarbeit.¹ Liegt der Schlüssel in einer stärkeren Verknüpfung – wenn nicht sogar in der Integration – beider Fächer? Oder sollten beide Fächer stärker auf ihrer Eigenständigkeit „bestehen“? Der Ansatz einer historisch-politischen Lerntheorie und Didaktik kann eine Lösung zu diesem Problem anbieten, was in diesem Aufsatz theoretisch und in ersten Ansätzen empirisch untersucht und gezeigt werden soll. Im Kern geht es dabei auch um Fragen einer qualitativen Unterrichtsforschung, die theoriegeleitet Auskünfte über die Wirksamkeit von Lehr-Lernprozessen liefern soll.

Die historisch-politische Bildung hat die Aufgabe, den Schülerinnen und Schülern Wege aufzuzeigen, wie die Vergangenheit auf politische Gegenwartsfragen bezogen werden kann. Die Interaktion in einer Gymnasialklasse in Landsberg (bei Halle) habe ich daraufhin untersucht, ob historische Kompetenzen wirklich zur Orientierung in der (politischen) Gegenwart dienen. Wenn dies so ist, dann scheint einer eng(er)en Verknüpfung beider Fächer nichts im Wege zu stehen. Die qualitative Erforschung von Unterricht ist in der Politikdidaktik durchaus innovativ.

Die Gründe für eine Kooperation zwischen beiden Fächern sind sowohl im thematisch-inhaltlichen, im didaktischen als auch im bewusstseinstheoretischen Bereich zu finden (Teil 2). Um die drei angeführten Zusammenhänge der Fächer Geschichte und Sozialkunde zu belegen, habe ich im vergangenen Schuljahr in

einer 10. Klasse eine verkürzte Version des Lehrstücks „Auf der Suche nach der besten Verfassung“ von Horst Leps durchgeführt (Leps 2006, 2007). In diesem Lehrstück „erfinden“ die Lernenden eine Verfassung, wobei sie durch die Ideen von Herodot, Platon und Aristoteles beraten werden. Mit Hilfe der Analyse der Argumentationen der Schülerinnen und Schüler in diesem genetischen Lehrstück sollen Dimensionen des historisch-politischen Bewusstseins sowie Formen des Geschichts- und Politikbewusstseins nachgewiesen werden (Teil 3). Die theoretischen Grundlagen zu den Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Geschichts- und Sozialkundeunterricht sowie zum historisch-politischen Bewusstsein werden abschließend mit den Ergebnissen dieser Analysen am Lehrstück abgeglichen (Teil 4). Aus dieser Bilanz folgend wird die Sinnhaftigkeit der Zusammenarbeit beider Fächer nochmals auf den Prüfstand gestellt und der Frage nach der besten Form einer Zusammenarbeit nachgegangen (Teil 5).

2. Schlüsselprobleme, Zugänge und Bewusstsein: Drei Begründungen zur Zusammenarbeit von Geschichte und Sozialkunde

In den vergangenen fünfzig Jahren wurden unterschiedliche Grundmodelle der Zusammenarbeit erörtert. Bis auf wenige Ausnahmen blieben meines Erachtens grundlegende Betrachtungen zur inhaltlichen Grundlage einer Zusammenarbeit außer Acht. Die beiden Ansätze der epochaltypischen Schlüsselprobleme (Klafki 1996) und politischen Grundfragen (Petrik 2007b) halte ich für sinnvoll, denn beide stellen einen Katalog von historisch-politischen Problemen von struktureller Aktualität zur Verfügung.

2.1 Epochaltypische Schlüsselprobleme, politische Grundfragen und Elementarkonflikte: Gemeinsame Gegenstände für den Geschichts- und Sozialkundeunterricht

Mitte der 1980er Jahre legte Wolfgang Klafki einen theoretischen Rahmen für ein Allgemeinbildungskonzept in seiner kritisch-konstruktiven Didaktik vor. „Allgemeinbildung bedeutet [...], ein geschichtlich vermitteltes Bewusstsein von zentralen Problemen der Gegenwart und – soweit voraussehbar – der Zukunft zu gewinnen, Einsicht in die Mitverantwortlichkeit aller angesichts solcher Probleme und Bereitschaft, an ihrer Bewältigung mitzuwirken.“ (Klafki 1996: 56) Dazu benennt Klafki (zuletzt) acht epochaltypische Schlüsselprobleme², die die Allgemeinbildung definieren: die Friedensfrage, die Problematik des Nationalitätsprinzips, die Umweltfrage, die Bevölkerungsexplosion, gesellschaftlich produzierte Ungleichheit, Gefahren und Möglichkeiten der neuen technischen Steuerungs-, Informations- und Kommunikationsmedien und Liebe, Sexualität und Geschlechterverhältnisse (vgl. Klafki 2003: 17ff.). Auf diese Kernprobleme der Gegenwart (und Zukunft) fokussiert, sollen exemplarisch Bildungsinhalte vermittelt werden, um das Ziel der Allgemeinbildung zu erreichen.

Ausgehend von Klafkis Schlüsselproblemen kann man gesellschaftsrelevante Grundfragen ableiten, die aufgrund unterschiedlicher Antworten elementare Konflikte verursachen. Diese Fragen sind „allgegenwärtig, weil sie elementare Bedürfnisse und gesellschaftliche Entwicklungsaufgaben betreffen.“ (Petrik 2007b: 160) Eduard Spranger entwickelte als einer der Ersten eine Didaktik, die diese politischen Elementarphänomene als Basiskonzepte für die politische Bildung verwendet (vgl. Spranger 1963). Elementarkonflikte bilden zudem einen exemplarischen Zugang, der die Mikrowelt der Schülerinnen und Schüler mit der Makrowelt der Gesellschaft, Geschichte und Politik verbindet (vgl. Petrik 2007a: 556f.). Petrik sieht acht gesellschaftliche Grundfragen: Entscheidungen treffen, durchsetzen und kontrollieren, Güter herstellen und verteilen, zusammen leben und lieben, einen Lebenssinn finden, mit Fremden umgehen, Natur nutzen und gestalten, sich ein Bild vom Menschen machen und sich selbst und die Gesellschaft weiter entwickeln. Die Frage nach der Entscheidungsfindung und die nach der Güterverteilung bezeichnen die elementaren Konfliktlinien (vgl. Petrik 2007b: 160ff.).

2.2 Gegenwarts- und Zukunftsbezug als Bindeglied

Die Gegenwarts- und Zukunftsbezogenheit ist eine „grundlegende, nicht hintergehbare Voraussetzung allen historischen Denkens“ (Bergmann 2007: 91), denn Geschichte ist ein Prozess des Nachdenkens über Vergangenheit, das in der Gegenwart stattfindet und von Zukunftserwartungen beeinflusst wird. Geschichte ist eine grundlegende Denkweise, die auf eine bestimmte Art und Weise Auskünfte erbringt, die für die Orientierung in der Gegenwart und Zukunft bedeutsam sind. Ich bezeichne die gegenwarts- und zukunftsorientierte Ausrichtung des Geschichtsunterrichts als didaktische Umsetzung des Geschichtsbewusstsein-Konzeptes, da sich in diesem Konzept die Geschichte von der „Wissenschaft über Vergangenes“ löst.

Es lassen sich zwei Bereiche der Gegenwärtigkeit und „Nutzung“ von Geschichte unterscheiden: einerseits die Gegenwärtigkeit von Vergangenheit und Geschichte in der Geschichtskultur, andererseits die Gegenwärtigkeit von Geschichte in aktuellen Problemen (vgl. Bergmann 2007: 92-103). Vom Blickwinkel der Geschichtsdidaktik aus liegt der Schlüssel zur erfolgreichen Verknüpfung von historischem mit politischem Wissen in der Gegenwarts- und Zukunftsorientierung. Auch Bergmann stellt in der Tradition von Klafki fest, dass es „die ‚Großen Fragen‘ unserer Zeit – der jüngsten Vergangenheit, der Gegenwart und der näheren Zukunft – [sind], die den didaktisch ertragreichen Zugriff auf die Vergangenheit bestimmen.“ (Bergmann 2007: 102). Damit schließt sich der Kreis zu den genannten Schlüsselproblemen und Grundfragen.

2.3 Geschichts-, Politik- und historisch-politisches Bewusstsein

Nachdem die inhaltlichen Grundlagen der Zusammenarbeit erörtert wurden (Gegenstand), soll im Folgenden ein bewusstseinstheoretischer Zugriff (Schüler) auf die Fragestellung der Notwendigkeit der Zusammenarbeit von Geschichte und Sozialkunde erfolgen.

Sowohl Geschichte als auch Politik müssen als Prozess der Sinnbildung betrachtet werden. Beiden Didaktiken liegen unterschiedliche Bewusstseinsformen zugrunde, wobei sich Geschichts- und Politikbewusstsein durch eigenständige Fragestellungen des Menschen gegenüber seiner Umwelt konstituieren. Vor allem Pandel etablierte in der Geschichtsdidaktik ein überzeugendes Modell des Geschichtsbewusstseins (vgl. Pandel 1987). In der Politikdidaktik bieten die Modelle des Demokratiebewusstseins von Lange (vgl. Lange 2005a) sowie der politischen Grundorientierungen von Petrik (vgl. Petrik 2007a: 560f.) eine gute Orientierung.

Dirk Lange entwickelt eine Betrachtung des historisch-politischen Bewusstseins, das sich im Überschneidungsbereich von Politik- und Geschichtsbewusstsein befindet (vgl. Lange 2009). Der kategoriale Zugriff über das Bewusstsein scheint sinnvoll, denn in ihm bilden sich Strukturen, Bilder, Orientierung und Vorstellungen über Geschichte, Gesellschaft und Politik aus. „Es beherbergt die subjektiven Vorstellungen über die Wirklichkeit.“ (Lange 2007: 205) Diese Vorstellungen lassen sich nicht an Unterrichtsfächer binden. Geschichtsbewusstsein tritt auch im Sozialkundeunterricht zu tage; Politikbewusstsein zeigt sich im Geschichtsunterricht. Die explizite Arbeit an beiden Bewusstseinsformen bleibt jedoch Aufgabe des jeweiligen Unterrichtsfaches. Die kognitiven Strukturen des Geschichts- und Politikbewusstseins korrelieren jedoch in manchen Fragen und bilden dabei eine eigene Substruktur aus.

Die historische Sinnbildung, „entwickelt Zeitverlaufsvorstellungen, um Fragen an die Gegenwart durch Vergangenheitserinnerungen zukunfts-fähig zu beantworten.“ (Lange 2005b) Man unterscheidet dabei drei Sinnbildungstypen: den zirkulären (traditioneller Erzähltypus durch Wiederkehr), den linearen (genetischer Erzähltypus durch Entwicklung) und den punktuellen (exemplarischer Erzähltypus durch Analogien).

Lange beschreibt in seinem Konzept des Bürgerbewusstseins fünf Sinnbildungstypen: Vergesellschaftung, Wertbegründung, Bedürfnisbefriedigung, Gesellschaftswandel und Herrschaftslegitimation (vgl. Lange 2008: 431ff.). Herrschaftslegitimation umgreift politische Sinnbildung und Demokratiebewusstsein. Die politische Sinnbildung „entwickelt Herrschaftsvorstellungen, um den Transformationsprozess von individuellen Interessen in allgemeine Verbindlichkeit zu erklären.“ (Lange 2005b) Beim Demokratiebewusstsein werden drei Sinnbildungstypen unterschieden: der plebiszitäre (Selbstregierung der Bürger), der repräsentative (Funktionäre, Organisationen) und der elektorale (gewählte Eliten, Experten).

Das historisch-politische Bewusstsein entsteht dort, wo beide Sinnbildungen miteinander korrelieren. Es besitzt zwei Denkstrukturen, die sich aus ihren jeweiligen Bezugsrahmen ergeben. Aus der Sichtweise des Geschichtsbewusstseins ist historisch-politisches Bewusstsein dasjenige Überschneidungsfeld, in dem historisches Denken auf einen politischen Gegenstand bezogen wird. Es kann daher als politikgeschichtliches Bewusstsein bezeichnet werden (vgl. Lange 2005b). Aus der Sichtweise des Politikbewusstseins wird politisches Denken auf einen historischen Gegenstand angewandt, wodurch man von einem geschichtspolitischen Bewusstsein sprechen kann (vgl. Lange 2005b).

2.4 Integration, Kooperation und Korrelation: Formen der unterrichtlichen Zusammenarbeit

Mit dem Zugriff auf Schlüsselprobleme oder Grundfragen gewinnt man eine inhaltliche Grundlage für einen fächerverbindenden Unterricht (nicht nur) zwischen Geschichte und Sozialkunde. Die Frage, welche Form der Zusammenarbeit gewählt werden sollte, bleibt damit jedoch noch unbeantwortet. Man kann drei Grundmodelle der Zusammenarbeit von Disziplinen und Unterrichtsfächern unterscheiden: das integrative, das kooperative und das korrelative Modell.

Bei der integrativen Zusammenarbeit lässt sich ein geschichts- und ein politikdidaktisches Integrationsmodell unterscheiden, wobei jedes die „hegemoniale Tendenz“ (Lange 2009: 13) zeigt, die jeweils andere Didaktik in sich aufzunehmen. Die oftmals postulierte Verschmelzung (Integration) beider Fächer dürfte ein Irrweg sein, da das Integrationsmodell darauf basiert, die Bedeutung des jeweils anderen Faches auf die Rolle eines Aspektes der eigenen Disziplin zu reduzieren.

Bei der kooperativen Zusammenarbeit resultiert der Erkenntnisgewinn der Schülerinnen und Schüler aus der bloßen Addition der historischen und politischen Auseinandersetzung mit einem Gegenstand. Dabei kann man drei Beziehungsstufen unterscheiden: die kompensatorische Kooperation, das ist die bloße wechselseitige Versorgung mit Kenntnissen, die koordinatorische Kooperation, bei der eine vereinbarte, aber getrennte Arbeitsteilung stattfindet, und schließlich die eigentliche Koordination, bei der eine gemeinsame Arbeit an einem Thema unter disziplinärer Eigenständigkeit stattfindet, um ein gemeinsam definiertes Ziel zu erreichen (vgl. Rohlfes 2005). Die reine Addition von unterschiedlichen Erkenntnisgewinnen wird dem Anspruch einer wirklichen Zusammenarbeit nicht gerecht.

Dieses Problem löst die korrelative Zusammenarbeit, denn hierbei sind beide fachdidaktischen Erkenntnis- und Handlungsperspektiven aufeinander verwiesen. Beide Fächer sind darauf angewiesen, auch die Sicht- und Frageweisen der anderen zu gebrauchen und zu vermitteln. Nur das korrelative Modell erkennt die grundlegende gegenseitige Verschränktheit beider didaktischer Perspektiven und Methoden zur Erkenntnisgewinnung an.

Die Debatte um die Einheit des sozialwissenschaftlichen Unterrichts in den vergangenen Jahren war durchaus produktiv. Ein fundierterer Rückgriff auf gemeinsame Themen in Form von Problemen wäre wünschenswert gewesen. Der gemeinsame Bereich des historisch-politischen Bewusstseins sollte nicht durch ein gemeinsames Fach überbewertet werden, sondern durch verabredeten und verschränkten Unterricht stattfinden.

3. „Auf der Suche nach der besten Verfassung“: Ein genetisches Lehrstück zur korrelativen Zusammenarbeit

Das genetische Prinzip in der Politikdidaktik liefert meines Erachtens den idealen Raum für die Entwicklung des Bewusstseins der Lernenden. Die Veränderung der Alltagsvorstellungen der Lernenden wird vor allem durch die gründliche Durchar-

beitung der subjektiven Vorstellungen, die Anpassung an die Lebenswirklichkeit sowie die Schülerorientierung und Kooperation untereinander gefördert.³

Seit etwa 15 Jahren verbreitet sich das von den Marburger Didaktikern Hans Christoph Berg und Theodor Schulze entwickelte Unterrichtskonzept der „Lehrkunstdidaktik“ im deutschsprachigen Raum. Dabei stehen die Grundformen des „Entdeckens“ und „Erschließens“ eines anspruchsvollen Themas durch die Schülerinnen und Schüler im Mittelpunkt der Lehrkunstdidaktik (vgl. Schulze/Berg 1997: 8).

3.1 Das genetische Lehrstück „Auf der Suche nach der besten Verfassung“

Die griechische Antike kann für Schülerinnen und Schüler als Politiklabor fungieren. Auf dieser Überlegung beruht das genetische Lehrstück „Auf der Suche nach der besten Verfassung“, von Horst Leps (vgl. Leps 2007). Im Kern des Lehrstücks geht es um eine fiktive Debatte Herodots, in der er drei Perser über die Regierungsformen Monarchie, Oligarchie und Demokratie debattieren lässt. Dieses hypothetische Gespräch soll Vor- und Nachteile jeder Regierungsform herausstellen. Die Situation der Verfassungsdebatte wird im Klassenzimmer nachgestellt, aber „nicht als authentische historische Handlungssituation, [...] nicht als chronologische Abfolge von Regierungen, [...] sondern als dramaturgisch umgesetztes, historisch authentisches Denkmodell.“ (Petrik 2007b: 265) Die Schülerinnen und Schüler erkennen, dass alle drei Regierungsformen Vorteile wie Effizienz, Kompetenz und Gerechtigkeit haben, jede in Reinform aber am Egoismus der jeweiligen Machthaber zu scheitern droht. Dieser Egoismus wird für die Lernenden im Nahraum erfahrbar, denn in der Debatte zu einer eigenen Verfassung gibt keine der Gruppen ihre Position freiwillig auf. Mit der unterstützenden Beratung von Platon und Aristoteles wird den Schülerinnen und Schülern klar, was eine „gute“ Verfassung kennzeichnet. Daraufhin entwerfen sie eigene Verfassungsskizzen und erkennen „den Sinn zentraler ideeller Grundlagen der zeitgenössischen parlamentarisch-demokratischen Verfassungen“ (Petrik 2007b: 265). Der Kern des Lehrstücks, der griechische Dreischritt von Herodot über Platon zu Aristoteles, verschafft den Schülerinnen und Schülern tiefe Einsichten, die dann auf einen aktuellen (oder historischen) Fall, der den Rahmen des Lehrstücks darstellt, angewendet werden können. Die oben beschriebenen Grundfragen und Schlüsselprobleme des menschlichen Zusammenlebens finden sich in Teilen im Lehrstück wieder.

Grundlage des Lehrstücks ist ein Gegenwarts- und Zukunftsbedeutung hat (hier der Weg zur europäischen Verfassung) und sowohl Kompetenzen aus dem Bereich der Geschichts- als auch der Sozialkundedidaktik fördert. Daher eignet es sich in idealer Weise für einen korrelativen Unterricht. Bezogen auf das politikdidaktische Kompetenzmodell der Fachgruppe Sozialwissenschaften (vgl. Behrmann/Grammes/Reinhardt 2004: 336ff.; Petrik 2007b: 327ff.) fördert das Lehrstück vor allem die politisch-moralische Urteilsfähigkeit sowie die Perspektivenübernahme. Bezogen auf das Strukturmodell des historischen Lernens der Forschungsgruppe „FUER Geschichtsbewusstsein“

(vgl. Borries/Körper/Schreiber 2006) fördert das Lehrstück in besonderer Weise die historische Orientierungskompetenz.

Auf den ersten Blick scheint es, dass der Inhalt des Lehrstücks in der Alltagswelt der Lernenden wenig Bedeutung habe. Er kann aber dort verankert werden, wenn eine Brückenbildung zwischen den Wissensformen Alltags-Wissen und Institutionen-Wissen (vgl. Grammes 1998) gelingt. Die Auseinandersetzung um eine gute Verfassung und um ein gutes Leben dreht sich im Kern auch um die Frage nach den Beziehungen zwischen dem eigenen „Ich“ der Schülerinnen und Schüler und den Anderen.

Mir standen nur zwei Doppelstunden für die Durchführung des Lehrstücks zur Verfügung.⁴ Ich wählte die Verfassungsdebatte von Herodot als historischen und die europäische Verfassungsdebatte als aktuellen Fall. Daraus ergab sich folgende Stundenplanung:

Rahmen/Vorspiel		
1. Std.	<i>Warum die europäische Verfassung scheiterte</i>	Die Lernenden erkennen die Schwierigkeiten bei der Entwicklung einer gemeinsamen Ordnung. Es entsteht das Bedürfnis nach Hilfe und/ oder historischen Vorbildern.
Verfassungsdebatte von Herodot (bei Leps Akt I)		
1. Std.	<i>Erarbeitung der drei Positionen</i>	Die drei Gruppen machen sich ihre Positionen klar und entwickeln Vorschläge zur Verhandlung mit den anderen Gruppen.
2. Std.	<i>Aushandlung einer Verfassung/ Debatte</i>	Die Gruppen machen sich gegenseitig ihre Auffassungen klar und treten in Verhandlungen ein, die ggf. eine Lösung erkennen lassen, aber oft scheitern.
2. Std.	<i>Erste Bilanz</i>	Ergebnissicherung mittels Auswertungsschema.
3. Std.	<i>Vorteile von Herrschaftsformen und Kriterien einer guten Verfassung</i>	Im Plenum werden Vorteile aus der vorangegangenen Stunde wiederholend zusammengetragen und persönliche Kriterien für eine gute Verfassung genannt.
3. Std.	<i>Verfassungssuche in Kleingruppen</i>	Die Lernenden finden sich in Gruppen mit jeweils einem Vertreter jeder Position zusammen und erarbeiten eine Verfassung.
4. Std.	<i>Vorstellen der Verfassungsschemata und Abstimmung</i>	Die Lernenden stellen sich gegenseitig im Plenum ihre Entwürfe für eine „gute“ Verfassung vor. In einer Abstimmung wird der beste Entwurf als Grundlage für den Vergleich ausgewählt.
Rahmen/Nachspiel		
4. Std.	<i>Vergleich eigene Verfassung und Vertrag von Lissabon</i>	Die Lernenden vergleichen ihre Verfassung mit einem Schema zur Gliederung der EU nach dem Vertrag von Lissabon. Der Vergleich zeigt Gemeinsamkeiten und Ähnlichkeiten und lässt sie über die Unterschiede nachdenken.

Abb. 1: Modifizierung des Lehrstücks/Grobplanung

3.2 Operationalisierung historischen und politischen Denkens: Argumentationsfähigkeit und Sinnbildungstypen

Ausgehend von der Transkription meiner Lehrstückerprobung analysierte ich Äußerungen, die historisch-politische Bewusstseinstypen sowie Geschichts- und Politikbewusstsein zeigten. Das Argumentationsniveau der Lernenden wurde

mittels der Argumentationsanalyse untersucht. Nach einer Beschreibung der Schüleräußerungen (Verstehen), folgt die Analyse von Schlüsselstellen, in denen sich der Schüler beteiligt hat (Auslegen). Anschließend findet die Interpretation und Typenbildung statt, also eine Bewertung durch fachdidaktische Kriterien (Anwenden) (vgl. Kuhn 1999: 196ff.). Die Untersuchung der Argumentation ist der Hauptschlüssel zur Analyse von Sinnbildungsmodi und Lernertypen, denn die Struktur des historisch-politischen, Geschichts- und Politikbewusstseins wird mittels Sprache offen gelegt. Das Grundschema der Argumentationsanalyse geht auf Toulmin zurück: Eine strittige These wird mit einem plausiblen Argument mittels einer Schlussregel (Argumentationsmuster) verknüpft. Dieser Schlussregel liegt eine Prämisse zugrunde (vgl. Toulmin 1976). Eine Anwendung auf die politische Kompetenzentwicklung in Lernprozessanalysen nahm Petrik in seiner „Dorfgründung“ vor (vgl. Petrik 2007b). Für den geschichtsdidaktischen Bereich bietet die Arbeitsgruppe „FUER Geschichtsbewusstsein“ drei Argumentationsniveaus⁵ an (vgl. Borries/Körper/Schreiber 2006: 38ff.), die sich mit den vier Niveaus bei Petrik zum Teil überschneiden, da beide Konzepte ihre Graduierung auf die Stufen der moralischen Urteils- und Bewusstseinsentwicklung von Kohlberg beziehen. Meine vier Niveau-Beschreibungen resultieren aus einem Zusammendenken der Niveaustufen von Petrik und Borries, Körper und Schreiber sowie eigenen Ergänzungen:

Niveau 1	<i>Präkonventionelles Niveau: Die unbegründete These im privaten Raum</i>
	Unbegründete Aussagen (Thesen) auf einer privaten (meist emotionalen) Ebene Geschichte ist etwas abgeschlossenes, was keine Wirkung und keinen Bezug zur eigenen Lebenswelt oder zur Gegenwart hat; historische Kompetenzen sind nur in Ansätzen entwickelt.
Niveau 2	<i>Konventionelles Niveau (I): Das schlüssige Argument im öffentlichen Raum</i>
	Suche nach Argumenten in der öffentlichen (demokratischen) Auseinandersetzung strittige Aussagen (Thesen) werden plausibel mit Argumenten verknüpft (Schlussregel). Verfügbarkeit von „Kategorien, Konzepte[n], Operationen und Verfahren [historischen Denkens] und [Bereitschaft], sich beim eigenen historischen Denken [dieser] zu bedienen.“ (Borries/Körper/Schreiber 2006: 38)
Niveau 3	<i>Konventionelles Niveau (II): Prämissenreflexion und -koordination bei der institutionellen Verfahrenssuche</i>
	Erkennen von versteckten und offenen Prämissen, (politischen) Grundorientierungen, Grundwerten, Normen und Prinzipien hinter einer Argumentation im Diskurs und ihre weitere Begründung führen zur Festigung oder Verwerfung (Neuorientierung) der Prämissen. Gesellschaftliche Vorstellungen schließen einen Handlungsrahmen (Ordnung) und meist eine genetische Betrachtung (Geschichtlichkeit) ein.
Niveau 4	<i>Postkonventionelles Niveau: Analyse der Argumentation auf sozialwissenschaftlichem Niveau</i>
	Fähigkeit, die bisherige Argumentation mittels sozialwissenschaftlicher Theorien zu untersuchen (Meta-Wissen). „Konventionen und Orientierungspotential [werden durch die Lernenden] als solche erkannt, thematisiert, reflektiert, eventuell revidiert und abgewandelt [...]“ (Borries/Körper/Schreiber 2006: 38).

Abb. 2: Vier Niveaustufen

Analysiert wurde das historisch-politische Bewusstsein mittels der historisch-politischen Sinnbildungstypen nach Lange (vgl. Lange 2009). Wie bereits in Teil 2 dargestellt, entstehen diese drei Typen des politikgeschichtlichen Bewusstseins bei der Zusammenführung der historischen und politischen Sinnbildungstypen: zirkuläres, lineares und punktuelles Lernen treffen auf repräsentative, elektorale und plebiszitäre Sinnbildung.

	<i>Zirkuläres Lernen</i>	<i>Lineares Lernen</i>	<i>Punktuelles Lernen</i>
<i>Repräsentative Sinnbildung</i>	indirekte Beteiligung über professionelle Stellvertreter wird durch ihr Überdauern im Wandel der Zeit legitimiert	indirekte Beteiligung über spezialisierte Repräsentanten wird durch ihre Entwicklung im Wandel der Zeit legitimiert	indirekte Beteiligung über spezialisierte Repräsentanten wird durch Momente aus dem Wandel der Zeit legitimiert
<i>Elektorale Sinnbildung</i>	politische Führung durch gewählte Eliten und Experten wird durch ihr Überdauern im Wandel der Zeit legitimiert	Führung durch gewählte politische und wirtschaftliche Eliten und Experten wird durch ihre Entwicklung im Wandel der Zeit legitimiert	Führung durch gewählte politische und wirtschaftliche Eliten und Experten wird durch Momente aus dem Wandel der Zeit legitimiert
<i>Plebiszitäre Sinnbildung</i>	direkte, basisdemokratische Beteiligung aller Bürger wird durch ihr Überdauern im Wandel der Zeit legitimiert	Selbstregierung der Bürgerinnen und Bürger wird durch ihre Entwicklung im Wandel der Zeit legitimiert	basisdemokratische Beteiligung aller Bürger wird durch Momente aus dem Wandel der Zeit legitimiert

Abb. 3: Sinnbildungstypen des politikgeschichtlichen Bewusstseins

Anhand der vorgestellten Niveaustufen werde ich die den Argumentationen zugrundeliegenden Prämissen und Sinnbildungsmodi beschreiben.⁶

4. „Die Monarchie sollte erhalten bleiben, denn sie hat lange geklappt“: Historisch-politisches Bewusstsein in Schüleräußerungen

Der Schüler Benjamin ist die treibende Kraft in der Gruppe der Monarchen, sowohl in der Vorbereitung zur Verfassungsdebatte, als auch in der Debatte selbst. Gemeinsam mit den anderen Gruppenmitgliedern stellt er zunächst die Vorteile einer monarchischen Herrschaftsform vor. Bemerkenswert ist, dass die Gruppenmitglieder den Erhalt von Traditionen als Argument anbringen, wobei sich bereits eine Form des historisch-politischen Bewusstseins als auch der politischen Grundorientierung anzudeuten scheint.

Der hier vorgestellte Ausschnitt ist nur ein geringer Teil des Materials und soll im Sinne einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet werden. Der Auszug soll hier einen Eindruck von der Materialsorte vermitteln und ist deshalb illustrativ und kein umfänglicher Beleg (dazu siehe Endnote 6).

Marc: Also die Vorteile sind von uns natürlich, dass wenn einer herrscht, natürlich schnell seine Meinung hat und dann auch schnell Probleme lösen kann, weil er sich ja nicht mit ganz vielen Leuten absprechen muss und er entscheidet ja alleine.

Juliane: Die Strategien werden dadurch eingehalten, so kann auch nichts verraten werden.

Denise: Außerdem können die Finanzen besser eingesetzt werden.

Laura: Und es gibt nicht so viel Streit unter den Bürgern, weil also dass die sich darüber streiten, wer Recht hat mit seiner Meinung, weil ja nur einer bestimmt mit seiner Meinung.

Benjamin: Und es gibt eine gradlinige, konsequente Problemlösung immer und das bestimmt unsere Herrschaftsform. Finanzen können besser eingesetzt werden und wir sind auf Traditionen bedacht.
[...]

Benjamin: Wir sehen das Problem in dem Neuen, wir sollten das Altbewährte behalten, die Traditionen pflegen, es hat die letzten hunderte Jahre immer geklappt mit einer Monarchie, auch mit einer Adelherrschaft. Und in einer Demokratie sehen wir das Böse, das Chaos, das Unkontrollierte, das wollen wir also verhindern und dem Volk nicht zumuten.
[...]

Julia (Demokrat): Du sagtest vorhin, Monarchie hat bis jetzt immer geklappt. Ich erinnere ich da an ein paar Kriege, die dadurch entstanden sind, wo ich sage, dass

Marc: Wir sind doch noch in Persien. *(lachen)*

Julius (Demokrat): Da gab es doch bestimmt auch Kriege.

Abb. 4: Schlüsselszene mit Äußerung von Benjamin

Im Verlauf der Verfassungsverhandlung äußert sich Benjamin in seiner „direkten“ Art. Seine strittige These: „Die Monarchie ist die beste Verfassungsform“ und sollte daher erhalten bleiben, belegt er mit der Argumentation, dass diese Herrschaftsform schon immer funktioniert hat. Hinzu fügt er das Argument, dass die Demokratie nur Chaos verursache und die Volksherrschaft unkontrollierbar sei. Diese These und Argument verknüpft Benjamin mit einer normativ-autoritativen Schlussregel: „weil es schon immer so war“. Seine zweite Schlussregel zum Anbringen des zweiten Arguments kommt bei den anderen gar nicht mehr zur Geltung. Es ist ein Zweck-Mittel-Muster: „Die Monarchie verhindert das Chaos.“ Sowohl das Argument als auch die normativ-autoritative Verknüpfung werden von Julia angegriffen und erscheinen auch den anderen Schülerinnen und Schülern nicht plausibel. Daher kommt es zur Zurückweisung des Argumentes und die These bleibt weiterhin strittig. Benjamin (sowie die anderen Gruppenmitglieder) schafft es im folgenden Verlauf nicht, seine These plausibel zu begründen.

Hinter der Argumentation von Benjamin⁷ stecken meines Erachtens zwei Arten von Prämissen: eine Grundorientierung⁸ sowie eine Norm. Die Grundorientierung scheint bereits gefestigt zu sein, denn für ihn bringt eine Herrschaft von Autoritäten, die auf Traditionen beruht, viele Vorteile. Eine konservative bzw. elektorale politische Grundorientierung ist hier erkennbar. Man sollte nichts ändern, was es bereits lange gibt und das als solches funktioniert hat. Die Norm, also eine verfahrensorientierte Einstellung als Prämisse (vgl. Petrik 2007b: 354), scheint zu sein, dass nur eine starke Autorität das Chaos be-

Das Interesse der Schülerinnen und Schüler an dem Lehrstück gibt Hoffnung: Weitere bereits vorliegende Lehrstücke sollten den Geschichts- und Sozialkundeunterricht bereichern und den Anstoß zur Weiter- und Neuentwicklung von Lehrstücken geben.⁹

In dem Lehrstück zeigte sich ein einziger Typ historisch-politischen Bewusstseins in nur einer Sequenz, nämlich der zirkulär-elektoraler Typ in den Äußerungen des Schülers Benjamin. Die Bewusstseinstypen von Lange sind demnach möglicherweise eine abstrakte Konstruktion, die sich im Unterricht nur selten zeigen. Das von Lange entworfene Konzept des historisch-politischen Bewusstseins scheint also für einen korrelativen Unterricht in der von mir durchgeführten Form nicht tragfähig zu sein.

Es zeigten sich in der Durchführung des Lehrstücks die drei Sinnbildungstypen des Demokratiebewusstseins (plebiszitär, repräsentativ, elektoral) beziehungsweise die vier politischen Grundorientierungen (konservativ, sozialistisch, liberal, libertär) (vgl. Endnote 6). Es wird in dieser 10. Klasse deutlich, dass Schüler durchaus unterschiedlich ausgestaltete Formen des Demokratiebewusstseins haben. Dabei weisen alle Bewusstseinsformen oder Grundorientierungen als gemeinsamen Nenner den demokratischen Grundkonsens bei Entscheidungen und das Rechtsstaatsprinzip auf. Ein Großteil der Schüler dieser 10. Klasse fühlt sich historisch geprägten Institutionen und Werten verbunden. Dies zeigte sich besonders deutlich in der Frage nach Kriterien für eine gute Verfassung, die die Schülerinnen und Schüler nennen und begründen sollten, sowie in ihren Modellen für eine gute Verfassung.

Das geringe Auftreten historisch-politischer Bewusstseinsformen und die im Gegensatz dazu häufigen Äußerungen auf Grundlage von Politik- *und/oder* Geschichtsbewusstsein lassen mich zu dem Schluss kommen, dass ein Modell des integrativen Unterrichts unbedingt abzulehnen ist, obwohl das Konzept der Schlüsselprobleme und einige didaktische Zugänge für die Zusammenarbeit sprechen. Es sollte daher getrennt an den jeweiligen fachspezifischen Kompetenzen und Bewusstseinsformen gearbeitet werden. Zukünftig kann ein solches Lehrstück als Ausgangspunkt für den Geschichts- und Sozialkundeunterricht genutzt werden. Darin liegt der Gewinn des Lehrstücks im Besonderen und des korrelativen Unterrichts im Allgemeinen: Man beruft sich aus der jeweils eigenen didaktischen Perspektive auf einen gemeinsamen (exemplarischen) Gegenstand. So können Politik- und Geschichtsbewusstsein getrennt voneinander gefördert werden. In leistungsstarken Klassen und Kursen könnte zudem eine Abstraktion hin zu historisch-politischen Bewusstseinsformen die Lernenden bereichern.

Anmerkungen

- 1 Einen guten Überblick über diese Debatte mit zum Teil kanonischen Texten dazu gibt der Sowi-Online-Reader zum historischen und politischen Lernen; abrufbar unter: <http://www.sowi-online.de/reader/historisch-politisch> [22.05.2011].
- 2 Klafki definiert Schlüsselprobleme als „Strukturprobleme von gesamtgesellschaftlicher, meistens sogar übernationaler beziehungsweise weltumspannender Bedeutung, die gleichwohl jeden Einzelnen zentral betreffen.“ (Klafki 1996: 60)
- 3 Martin Wagenschein, der Begründer des genetischen Prinzips im naturwissenschaftlichen Unterricht, versteht unter dem Begriff des „genetischen Unterrichts“ das genetisch-

- sokratisch-exemplarische Lehren und Lernen (vgl. Wagenschein 1992). Die sokratische Methode gehört dazu, weil das Werden, das Erwachen geistiger Kräfte, sich am wirksamsten im Gespräch vollzieht. Das exemplarische Prinzip gehört dazu, weil ein genetisch-sokratisches Verfahren sich auf exemplarische Themenkreise beschränken muss und auch kann.“ (Wagenschein 1992: 75)
- 4 Leps plant für die Durchführung des gesamte Lehrstücks 25-35 Unterrichtsstunden.
 - 5 Borries, Körber und Schreiber gehen bei ihrer Graduierung von einem Basalniveau als unterste Stufe aus. Hier sind keinerlei historische Kompetenzen vorhanden. Inwiefern diese Stufe überhaupt bei Schülerinnen und Schülern vorhanden sein kann, bleibt zu hinterfragen.
 - 6 Im Rahmen meiner Examensarbeit (erscheint Anfang 2012 im VS Verlag) habe ich anhand verschiedener Schlüsselszenen zusätzlich Sinnbildungstypen des Demokratiebewusstseins (vgl. Lange 2009) beziehungsweise politische Grundorientierungen (vgl. Petrik 2007b) analysiert und daraus abgeleitet eine Zuordnung zu prototypischen Politisierungstypen vorgenommen. Außerdem wurde das Geschichtsbewusstsein durch das von mir präferierte Kompetenzmodell (vgl. Borries/Körber/Schreiber 2006) an zweiter Schlüsselstelle analysiert.
 - 7 Im Falle von Benjamin entspricht die ihm übertragene Rolle (Anhänger der Monarchie) auch seiner eigenen Grundorientierung (konservativ), was sich in anderen Szenen zeigte. Wäre dies nicht der Fall, so müsste über das Verhältnis von eigener Orientierung und übernommener Rolle gesprochen werden.
 - 8 Ich tendiere zur Bezeichnung Grundorientierung im Gegensatz zu Grundgefühl, denn in der gesamten Unterrichtsreihe zeigte sich, dass Benjamin bereits über eine gefestigte politische Grundorientierung verfügt. Ein Grundgefühl ist meines Erachtens eine spontane, meist unreflektierte politische Einstellung, die durchaus gewechselt wird.
 - 9 Einen guten Überblick gibt die Seite www.lehrkunst.ch [22.05.2011].

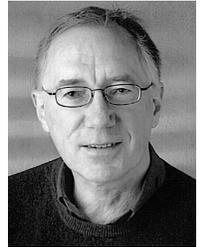
Literatur

- Behrmann, Günther C./Grammes, Tilman/Reinhardt, Sibylle (2004): Politik. Kern-Curriculum Sozialwissenschaften in der gymnasialen Oberstufe, in: Tenorth, H. (Hrsg.): Kerncurriculum Oberstufe II. Biologie, Chemie, Physik – Geschichte, Politik, Weinheim u.a.: Beltz, S. 322-406.
- Bergmann, Klaus (2007): Gegenwarts- und Zukunftsbezug, in: Mayer, U./Pandel, H.-J./Schneider, G. (Hrsg.): Handbuch Methoden im Geschichtsunterricht, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag, S. 91-112.
- Borries, Bodo v. (1999): Jugend und Geschichte. Ein europäischer Kulturvergleich aus deutscher Sicht, Opladen: Leske + Budrich.
- Borries, Bodo v./Körber, Andreas/Schreiber, Waltraut u.a. (Hrsg.) (2006): Historisches Denken. Ein Kompetenz-Strukturmodell, Neuwied: ars una Verlagsgesellschaft.
- Grammes, Tilman (1998): Kommunikative Fachdidaktik. Politik, Geschichte, Recht, Wirtschaft, Opladen: Leske + Budrich.
- Klafki, Wolfgang (1996): Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik. Zeitgemäße Allgemeinbildung und kritisch-konstruktive Didaktik, 5. Auflage, Weinheim: Beltz.
- Klafki, Wolfgang (2003): Allgemeinbildung heute. Sinndimensionen einer gegenwarts- und zukunftsorientierten Bildungskonzeption, in: Berg, H.-C. (Hrsg.): Bildung und Lehrkunst in der Unterrichtsentwicklung. Zur didaktischen Dimension von Schulentwicklung, München: Oldenburg, S. 11-28.
- Kuhn, Hans-Werner: Methodische Vorschläge für eine fachdidaktische Unterrichtsanalyse in: Kuhn, Hans-Werner/Massing, Peter (Hrsg.) (1999): Politikunterricht. Kategorial und handlungsorientiert. Ein Videobuch, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag, S. 182-215.

- Lange, Dirk (2005a): Was ist und wie entsteht Demokratiebewusstsein? Vorüberlegungen zu einer politischen Lerntheorie, in: Himmelmann, G./ders. (Hrsg.): Demokratiekompetenz. Beiträge aus Politikwissenschaft, Pädagogik und politischer Bildung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 258-269.
- Lange, Dirk (2005b): Zwischen Politikgeschichte und Geschichtspolitik. Grundformen historisch-politischen Lernens, in: Sowi-Online-Reader „Historisch-Politische Bildung“, Bielefeld, abrufbar unter: www.sowi-online.de/reader/historisch-politisch/lange_politikgeschichte.htm [22.03.2010].
- Lange, Dirk (2007): Politikbewusstsein und Politische Bildung, in: ders./Reinhardt, V. (Hrsg.): Basiswissen Politische Bildung, Band 1: Konzeptionen politischer Bildung, Baltmannsweiler: Schneider Verlag, S. 205-213.
- Lange, Dirk (2008): Bürgerbewusstsein. Sinnbilder und Sinnbildung in der politischen Bildung, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 3/2008, S. 431-439.
- Lange, Dirk (2009): Historisch-politische Didaktik. Zur Begründung historisch-politischen Lernens, Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag.
- Leps, Horst (2006): Lehrkunst und Politikunterricht, Marburg: Dissertation.
- Leps, Horst (2007): Lehrkunst im Politikunterricht, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 2/2007, S. 275-284.
- Pandel, Hans-Jürgen (1987): Dimensionen des Geschichtsbewusstseins. Ein Versuch, seine Struktur für Empirie und Pragmatik diskutierbar zu machen, in: Geschichtsdidaktik 12/1987, S. 130-142.
- Petrik, Andreas (2007a): Basiskonzepte, Brückenbildung, Kompetenzentwicklung? Dewey, Spranger, Wagenschein und Piaget! Drei politikdidaktische Kontroversen und vier genetische Lösungsvorschläge, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 4/2007, S. 555-568.
- Petrik, Andreas (2007b): Von den Schwierigkeiten ein politischer Mensch zu werden. Konzept und Praxis einer genetischen Politikdidaktik, Opladen: Budrich.
- Rohlfes, Joachim (2005): Historischer und politischer Unterricht. Ein pragmatischer Blick, in: Sowi-Online-Reader „Historisch-Politische Bildung“, Bielefeld, abrufbar unter: www.sowi-online.de/reader/historisch-politisch/rohlfes_blick.htm [22.05.2010].
- Schulze, Theodor/Berg, Hans-Christoph (1995): Lehrkunst. Lehrbuch der Didaktik, Neuwied: Luchterhand.
- Spranger, Eduard (1963): Gedanken zur staatsbürgerlichen Erziehung. Bochum: Kamp.
- Toulmin, Stephen (1975): Der Gebrauch von Argumenten, Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Völkel, Bärbel (2007): Steinzeitmänner gingen Jagen, die Frauen wuschen Wäsche. Kategorien und Prinzipien historischen Denkens in Schüleräußerungen erkennen, in: Geschichte lernen 116/2007, S. 46-52.
- Wagenschein, Martin (1992): Verstehen lernen. Genetisch, sokratisch, exemplarisch, Weinheim u.a.: Beltz.

Meinhard Miegel: Exit – Wohlstand ohne Wachstum

Manfred G. Schmidt



Manfred G. Schmidt

**Meinhard
Miegel**
EXIT
Wohlstand
ohne
Wachstum

Meinhard Miegel:
Exit – Wohlstand
ohne Wachstum,
Berlin, Propyläen
2010, 301 Seiten

Das heutige Wirtschaftswachstum vermehre nicht unseren Wohlstand, sondern verzehre ihn. Das ist die erste Hauptthese des Buches von Meinhard Miegel. Und die zweite besagt: Wollen wir den Wohlstand bewahren, „müssen wir uns vom Wachstumswahn befreien, eher heute als morgen“ (Klappentext).

Miegel ist kein Unbekannter unter den Gegenwartsdeutern, Mahnern, Reformern, Wegweisern und jenen, „die über Tag- und Tellerrand hinausschauen“. Denen hat er sein Buch gewidmet.

Miegel hat seit Jahr und Tag rege publiziert und dabei eine breite Themenpalette bearbeitet – immer mit Blick auf Praxisrelevanz, auf Langfristperspektiven, auf Gegenwarts- und Zukunftsprobleme. Viele Themen handelte er ab. Fragen der Alterssicherung und des Arbeitsmarktes beispielsweise haben ihn lange umgetrieben. Auch Themen der Finanzpolitik beschäftigen ihn, so die Staatsverschuldung, die er als Politik auf Pump, als Lastenverschiebung auf zukünftige Generationen deutet. Hinzu kommt eine scharfe Kritik an einer überehrgeizigen und lange reformscheuen Sozialpolitik. Nicht zu vergessen sind die Themen Alterung der Bevölkerung und Wertewandel. Miegel sieht den Individualismus auf dem Vormarsch, also den Vorrang individueller Bedarfe und Bedürfnisbefriedigung vor gemeinschaftlichen Angelegenheiten. Das hat ihn zu einer zutiefst pessimistischen These veranlasst: „Die Kultur des Westens zerstört sich selbst“. So lautete der Untertitel des von ihm und Stefanie Wahl verfassten Buches „Das Ende des Individualismus“ (München ³1996). Das war nicht ganz ernst gemeint, sondern die Zuspitzung dessen, was geschehen könnte, wenn gemeinschaftsabträgliche Gepflogenheiten sich ungehemmt entfalteten.

Eine ähnliche Architektur hat Miegels neuestes Buch.

Der Ausgangspunkt des Werkes ist eine menschheitsgeschichtlich neuartige Konstellation. Seit rund 200 Jahren wachse insbesondere in den „frühindustrialisierten Ländern“ die Wirtschaft in einem zuvor nie gekannten Tempo. Das habe zur Vervielfachung der Güter und Dienstleistungen geführt und zu einer zuvor nie gekannten Steigerung des „Wohlstands der Nationen“, um mit Adam Smith, dem Begründer des Wirtschaftsliberalismus, zu sprechen.

Ein anhaltend hohes Wirtschaftswachstum ermöglicht, so sollte man meinen, die ökonomische Lösungsstrategie des Knappheitsproblems, den Ausstieg aus einer Welt, die „solitary, poore, nasty, brutish, and short“ ist, also „einsam, armselig, ekelhaft, vertiert und kurz“, um Thomas Hobbes‘ Charakterisierung des Lebens im Naturzustand in Erinnerung zu rufen. Dass der Ausstieg aus diesem Jammertal zu befürworten sei, meinen jedenfalls die Anhänger der Modernisierungstheorie und die Theoretiker der Entwicklung wie auch der Unterentwicklung. Dass vom „Wohlstand der Nationen“ zudem viel anderes Begehrtes abhängt, beispielsweise Arbeitsplätze, Verminderung relativer Armut, verbesserte Ausstattung des Gesundheitswesens, verlängerte Lebenserwartung, all das gehört zu den Vorteilen, die gemeinhin mit einem langfristigen Wachstum der Wirtschaft in Verbindung gebracht werden.

Sollte irgendetwas an dieser Gleichsetzung nicht stimmen? Laut Miegel lautet die Antwort: Ja. Warum? Weil das bisherige Wirtschaftswachstum, so wie es sich durch Kennziffern wie das Bruttoinlandsprodukt der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berechnen lässt, auf zwei höchst problematischen Voraussetzungen beruht: Erstens auf der Vernutzung von Natur, und zwar auf übermäßiger, zerstörerischer Vernutzung von Natur – obwohl doch „Mutter Erde ... endlich“ sei (S. 82), und zweitens auf der Aufhäufung eines Schuldenberges – was am Ende auf eine „Ausbeutung der Enkel“ hinauslaufe, so Kurt Biedenkopf, mit dem Meinhard Miegel lange zusammengearbeitet hat. Zudem liege das Problem des Wirtschaftswachstums traditioneller Art darin, dass dieses Wachstum zwar materiellen Wohlstand geschaffen habe, aber dabei die Voraussetzungen von immateriellem Wohlstand geschmälert, ja vielfach sogar zerstört habe. Wirtschaftswachstum und Wohlstand sind „entkoppelt“ (S. 34). Mehr materieller Wohlstand gehe einher mit einem noch größeren Zuwachs an Naturzerstörung und Schuldenaufhäufung. Damit werde „die prinzipielle Uneinlösbarkeit des Glücks- und Heilsversprechen immerwährender materieller Wohlstandsmehrung“ ebenso sichtbar wie „der damit einhergehende Kollaps wachstumsfokussierter Kulturen“ (S. 61).

Die Bilanz von rund 200 Jahren eines industriewirtschaftlich geprägten Wirtschaftens ist, laut Miegel, wesentlich eine Bilanz des Scheiterns. Denn den Erfolgen laut Modernisierungs- oder Entwicklungstheorie stehen Dokumente „dramatischen Scheiterns“ (S. 154) entgegen. „Manche der angerichteten Schäden sind irreversibel. Polkappen und Gletscher schmelzen, der Meeresspiegel steigt, die Weltmeere sind so vergiftet, dass gestrandete Wale teuer als Sondermüll entsorgt werden müssen, Quellen versiegen, Seen trocknen aus, Böden versteppen und Rohstoffe, allen voran Energieträger, werden knapp und teuer. Und nicht zuletzt hat ihre Art zu leben und zu wirtschaften, die Menschen selbst und ihre Gemeinschaften zermürbt. Auf paradoxe Weise sind diese zerbrechlicher, unmündiger, hilfloser und überforderter denn je. Die physischen Entlastungen, die ihnen der technische Fortschritt brachte, wurden durch psychische Belastungen, durch Lärm, Stress und Hektik mehr als wettgemacht“ (S. 154).

Was tun? So fragt Miegel im letzten großen Teil seines Buches unter der Kapitelüberschrift „Wie wir besser leben können“. Ein Weiter-so-wie-bisher beim Wirtschaftswachstum komme nicht in Frage. Das sei entweder „bizarr und bar jeden Wirklichkeitsbezugs“ (S. 62), oder eine nicht verantwortbare Befür-

wortung einer Vervielfachung der Güter und Dienstleistungen in kurzen Zeiträumen. „Das kann niemand wirklich meinen und erst recht nicht wollen“, weil damit noch mehr (immaterieller) Wohlstand vernichtet würde. Was ist also zu tun? Ein fundamentaler Richtungswechsel sei vonnöten. Der Katalog der Maßnahmen, die Miegel hier durchdenkt, ist umfänglich, ehrgeizig und kühn. Man muss sich auf „den sich ausbreitenden Stillstand wirtschaftlichen Wachstums und materieller Wohlstandsmehrung“ (S. 92) einstellen. Statt Verbrauchen von Naturressourcen soll es um ressourcenschonendes Gebrauchen gehen, statt entfremdeter Arbeit, so könnte man mit der Terminologie der Marx'schen Frühschriften sagen, soll es um nicht-entfremdete Arbeit gehen und statt Barrieren zwischen abhängiger und selbständiger Arbeit sowie zwischen Erwerbsarbeit und Nichterwerbstätigkeit um Abbau solcher Barrieren. Vor allem aber ist der Gemeinsinn zu entfalten, die Verantwortung der Gesellschaft zu stärken, Kultur und Vielfalt sind zu pflegen und ein fundamentaler Bewusstseinswandel ist auf den Weg zu bringen.

Seine Richtung? Erneut kommt bei Miegel – wie schon bei früheren Analysen – eine wertkonservative Spielart des Kathedersozialismus zum Zuge: „Wahre Bedürfnisse“ (S. 171) müssten gepflegt und gestärkt werden und um „eigentlichen, menschengemessenen Wohlstand“ müsse es gehen. Das heißt, so erläutert Miegel auf der letzten Seite seiner Schrift, „bewusst leben, die Sinne zu nutzen, Zeit für sich und andere zu haben, für Kinder, Familienangehörige, Freunde. Eigentlicher, menschengemessener Wohlstand – das ist Freude an der Natur, der Kunst, dem Schönen, dem Lernen; das sind menschengemäße Häuser und Städte mit Straßen und Plätzen, die die Bewohner gerne aufsuchen; das ist ein intelligentes Verkehrssystem, das ist gelegentliche Stille, das ist Sinn und froher Genuss, die Fähigkeit des Menschen, mit sich selbst etwas anfangen zu können. Eigentlicher, menschengemessener Wohlstand – das ist nicht zuletzt Revitalisierung der spirituell-kulturellen Dimension des Menschen, die durch das Streben nach immer größeren Gütermengen weithin verkümmert ist“ (S. 247). „Der Mensch lebt nicht vom Brot allein“, so zitiert Miegel zustimmend die Bibel.

Das ist nicht willkürlich gewählt. Man kann das neueste Buch von Miegel über weite Teile auch als eine gelehrte Predigt lesen – eine von tiefen Überzeugungen, starker Werteorientierung, vielen Fakten und festen Gewissheiten geprägte Predigt, die durch eine Fülle von Fragen an die Gemeinde der Leser diese direkt in die Argumentation einzubeziehen sucht.

Wie frühere Werke beeindruckt auch der neueste Miegel durch scharfe Beobachtungsgabe, sprachmächtige Aufbereitung und Darlegung des Erforschten, Befähigung zu zugespitzter Formulierung, gekonnte Dramatisierung und das Bestreben, zur Diagnose die geeignete Therapie anzubieten. Erneut profiliert sich Miegel dabei als ein kenntnisreicher Mahner, ein zum Hinterfragen Befähigter und als ein Beobachter, der Mut zu unpopulären Botschaften hat und diese mit Inbrunst vertritt. Das alles wird dem Buch erneut eine erhebliche Breitenwirkung sichern.

Man mindert den Wert des Buches „Exit – Wohlstand ohne Wachstum“ nicht, wenn man einige seiner Schwächen benennt. Allein bei werkimmanenter Betrachtung fällt ein Widerspruch auf: Wenn die Moderne alles so kaputt gemacht hat, wie auf Seite 154 behauptet wurde (siehe das Zitat weiter oben),

dann ist es nicht einzusehen, warum man in der Zukunft einen Bewusstseinswandel, einen Politikwandel, einen Wirtschaftswandel und einen Gesellschaftswandel in der von Miegel anvisierten Richtung erwarten können sollte. Wenn die Moderne so zerstörerisch ist, dann wird sie auch den Nährboden für das bessere Leben, das Miegel vorschwebt, wohl gründlich zerstört haben.

Weitere Unebenheiten werden bei einer Kritik von außen sichtbar. Eine der Schwächen des Buches ist, dass Miegel gegen das Wirtschaftswachstum in „den frühindustrialisierten Ländern“ spricht – ohne auch nur ein Wort zu verlieren über die von Land zu Land großen Unterschiede in der Dynamik und der Art des Wirtschaftswachstums, die signifikanten Unterschiede beim Umgang mit natürlichen Ressourcen und die ebenso auffälligen Unterschiede im Niveau und Tempo der Staatsverschuldung. Immerhin gibt es unter „den frühindustrialisierten Ländern“, so Miegel, etliche, die sich sowohl umweltschutzpolitisch als auch in Fragen der Finanzpolitik erheblich erfolgreicher und ressourcenschonender profiliert haben als andere Staaten. Miegel aber schert alles über einen Kamm.

Eine weitere Schwäche liegt in der fehlenden wirtschaftswissenschaftlichen, insbesondere der fehlenden wachstumstheoretischen Untermauerung der Analyse. Warum sollte kein Wirtschaftswachstum mehr möglich sein – auch mit besser vorzeigbarer Ökologie- und Verschuldungsbilanz?

Ferner ist Miegel zufolge eine Fortsetzung oder gar Steigerung der bisherigen Entwicklung nicht möglich: „Es geht nicht“ (S. 165). Wirklich? Selbst die mittlerweile im Wohlstand weit fortgeschrittenen westlichen Länder haben nach wie vor ein Wirtschaftswachstum – wenngleich nicht mehr so hohe Zuwächse wie in den ersten 25 bis 30 Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Aber: Sie wachsen noch nach wie vor – und keineswegs immer nur zum Schaden der Umwelt oder zu Lasten der zukünftigen Generationen. Zudem: Ohne weiteres Wirtschaftswachstum ist nicht zu sehen, wie heutzutage die von so vielen begehrten Güter und Dienstleistungen materieller und immaterieller Art produziert werden sollten. Nicht viele drängt es zurück zum Hobbes'schen Naturzustand.

Nicht überzeugend ist zudem der auf die Zukunft gerichtete Teil des Buches. Miegels Aussagen über die Zukunft sind weder theoretisch und empirisch gut untermauerte Prognosen noch fundierte Projektionen, sondern über den Daumen gepeilte Spekulationen, mitunter auch anrührende Visionen. Zwei Beispiele: Miegel unterstellt, dass bei einer angemessenen Einpreisung der Kosten des Wachstums Rohstoffe wie Energieträger zukünftig teuer würden und der Faktor Arbeit so sehr verbilligt würde, dass ein viel arbeitsintensiveres Wirtschaften entstünde. Wohlgemerkt: bei schrumpfendem Sozialprodukt und sinkenden Einkommen! Miegel träumt auch den Traum von einer Landwirtschaft, die durch viel höhere Beschäftigungsintensität und geringere Industrialisierungsgrade gekennzeichnet ist. Aber wie soll das alles zusammengehen? Wie sollen die Produkte einer solchen Landwirtschaft zur Ernährung ausreichen und wie sollen sie von denen gekauft werden können, die im Zuge des schrumpfenden Wohlstands der Nationen weit weniger Geld zur Verfügung haben als je zuvor, sofern sie überhaupt noch über Einkommen verfügen?

Ferner ist Miegels neuestes Buch nicht von Heilsbotschaften frei: „Ziemlich sicher erhöhen sich ... Lebensqualität und Lebensfreude und damit immaterieller

Wohlstand“ (S. 193). Damit meint Miegel auch eine Wirtschaft, die sich durch sinkende Produktivität und sinkende Einkommen auszeichnet. Aber woher will Miegel wissen, dass Lebensqualität und Lebensfreude unter solchen Bedingungen zunehmen, nicht abnehmen? Was macht ihn darin so sicher? Und in welcher Währung wird das berechnet? Und was ist, wenn nicht alle die „wahren Bedürfnisse“ so definieren wie Miegel? Schließlich: Welche Nebenwirkungen und Folgeprobleme unbeabsichtigter Art werden sinkende Produktivität und sinkende Einkommen haben?

Das führt zum letzten Kritikpunkt: Miegel unterstellt, dass eine drastische, vielleicht sogar fortwährende Schrumpfung des Sozialproduktes am Ende in eine bessere Welt führe. Aber hat der Autor dabei die politischen Folgewirkungen von großen Umbrüchen nicht unterschätzt – wie schon in früheren Analysen? Was bedeutet denn eine Periode von langjährig schrumpfendem Sozialprodukt in sozialer und politischer Hinsicht? Deutschlands Wirtschaftsgeschichte enthält ein abschreckendes Beispiel: die Jahre der Weltwirtschaftskrise von 1930 bis 1932/33, in denen das Pro-Kopf-Sozialprodukt drastisch schrumpfte. Was waren die Begleiterscheinungen dieser Wirtschaftskatastrophe? Soziale Kohäsion? Steigerung des immateriellen Wohlstands? Mehr Glück, mehr Lebensqualität, mehr Lebensfreude? Nein, vielmehr Gesellschaftszerfall, Anomie, Radikalisierung nach links und rechts und Aufstieg von zwei Antisystemparteien, die KPD und die NSDAP, von denen die Letztere an die Macht gelangte. Gewiss: 1930-1933 sind noch nicht die Jahre, die Miegel bei seiner Attacke auf das Wirtschaftswachstum im Blick hat – ihm zufolge beginnen die schlechten Jahre erst ab etwa 1970. Aber eine Ahnung davon, was passiert, wenn das Sozialprodukt langfristig und vielleicht noch viel länger als in den frühen 1930er Jahren schrumpft, bekommt man davon schon.

Selbst kürzere Schrumpfungsprozesse des Sozialproduktes, wie im Gefolge der Finanzmarktkrise, die seit 2007 auch die wirtschaftlich entwickelten westlichen Länder plagt, lassen erahnen, wie groß die Kosten wirtschaftlich schrumpfender Gesellschaften sind. Ein Preis dieser Krise ist mittlerweile für jedermann sichtbar und plagt Politiker wie Bürger: ein weiterer, besonders kräftiger Anstieg der Staatsschulden insbesondere infolge der Krisenbekämpfung.

Das von Miegel entworfene Szenario eines „Wohlstands ohne Wachstum“ oder gar eines zunehmenden (immateriellen) Wohlstands bei schrumpfendem Sozialprodukt bleibt insoweit ein merkwürdiger Traum, der, wenn er denn wahr würde, sich vermutlich alsbald in einen Albtraum verwandelte.

Krankheiten des Wirtschaftssystems



Harald Frey

Krebsgeschwür Konzern

Mit Beiträgen von Hans Peter Aubauer,
Christine Bauer-Jelinek, Elfriede Bonet,
Hermann Knoflacher und Markus Knoflacher

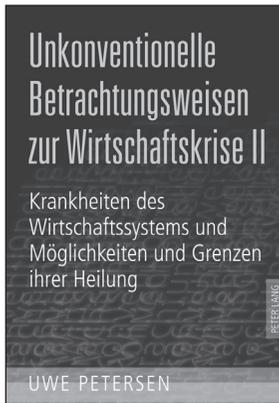
2011. 368 S., zahlr. Abb., Tab. und Graf.

ISBN 978-3-631-61319-1 · br.

€-D 29,80 / €-A 30,70 / SFR 44,-

Leer gefischte Meere, von Öl und Abfall verdrückt, verseuchte Böden und Flüsse, leere Staatskassen. Transnationale Konzerne sind dafür zumindest mitverantwortlich. Sie beuten aus, was ihnen auf ihrem Weg zur Profitmaximierung in ihrem Glauben an ein unbegrenztes Wachstum begegnet. Politiker agieren als ihre Handlanger. Das

Verhalten der Konzerne erinnert an das jener bösartigen Tumore, die wir als Krebs bezeichnen. Krebs wuchert, metastasiert und wird lediglich durch die Grenzen unseres Organismus gestoppt. Dieses Buch beschreibt nicht nur, wie die Analogie Konzern–Krebs empirisch belegt werden kann, sondern liefert auch Lösungsansätze, um diese problematische Entwicklung einzudämmen. Namhafte Vertreter des Club of Vienna nehmen zu dieser wissenschaftlichen Arbeit Stellung und betrachten die Entwicklung aus dem Blickwinkel ihrer Fachdisziplinen.



Uwe Petersen

Unkonventionelle Betrachtungsweisen zur Wirtschaftskrise II

Krankheiten des Wirtschaftssystems und
Möglichkeiten und Grenzen ihrer Heilung

2011. 135 S., zahlr. Tab.

ISBN 978-3-631-62064-9 · geb.

€-D 29,80 / €-A 30,70 / SFR 40,-

In Band 1 der *Unkonventionellen Betrachtungen zur Wirtschaftskrise* (ISBN 978-3-631-60562-2) wurden die komplexen Krisenaspekte beleuchtet und wurde in der Zusammenschau dieser Aspekte die *Wirtschaftskrise* verständlich gemacht. In diesem zweiten Band sollen die wirtschaftlichen Fehlentwicklungen als *wirtschaftliche*

Krankheiten beschrieben werden mit den zur Heilung eingesetzten wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Dabei wird die Komplexität und Aussichtslosigkeit deutlich werden, mit konventionellen wirtschaftspolitischen Maßnahmen den weltwirtschaftlichen Verwerfungen und drohenden Krisen Herr zu werden.

PETER LANG GmbH · Internationaler Verlag der Wissenschaften

Postfach 94 02 25 · D-60460 Frankfurt am Main · www.peterlang.de



Wilfried Schubarth/Karsten Speck/Heinz Lynen von Berg (Hrsg.) (2010): *Wertebildung in Jugendarbeit, Schule und Kommune. Bilanz und Perspektiven*. Wiesbaden, VS Verlag

In den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts erregte ein Attentat auf eine kleine Pariser Synagoge über Frankreich hinaus Aufsehen, weil als Täter muslimische Jugendliche identifiziert wurden. Nachdem sich dies herausgestellt hatte, forderte der damalige französische Staatspräsident, an allen Schulen müsse in zwei Sonderstunden das Toleranzgebot behandelt werden. Obwohl eine solche Anordnung nur in einem zentralistisch verwalteten Schulsystem möglich ist, ließen sich zahlreiche Beispiele für vergleichbare Reaktionen deutscher Landes- und Bundespolitiker auf öffentlich beachtete kriminelle Handlungen Jugendlicher finden. Die Frage nach deren Ursachen wird mit hoher Wahrscheinlichkeit durch Verweise auf Mängel der Erziehung, insbesondere der ‚Werterziehung‘ beantwortet. Damit ist dann zumeist auch schon gesagt, was zu tun ist. Den Jugendlichen sollen Werte ‚vermittelt‘ werden. Und dies soll vor allem in der Schule geschehen.

Was als Problemlösung erscheint und ausgegeben wird, ist allerdings selbst ein Problem. Denn es ist keineswegs klar, was diejenigen, die gerne von Werten und dem Mangel an Werten sprechen, mit diesem Begriff verbinden. Es lässt sich auch nicht voraussetzen, dass über Werte, zumindest ‚Grundwerte‘, Einigkeit besteht. Und selbst wenn Klarheit über die Verwendung des Begriffs und Einigkeit über die Werte selbst bestünde, wäre damit zur Frage, inwiefern und auf welche Weise Erziehungsinstitutionen, insbesondere die allgemeinbildenden Schulen, Werte vermitteln können, noch nichts gesagt.

Es mangelt freilich nicht an philosophischer, psychologischer, soziologischer und pädagogischer Literatur zu Werten und deren Wandel, moralischer Entwicklung, ‚moral education‘, Werterziehung etc. Im Gegenteil. Die theoretische wie die empirische Literatur ist längst unüberschaubar geworden und hat sich zunehmend – so im Hinblick auf den ‚Wertewandel‘ – spezialisiert. Was für die Theoriebildung und die empirische Forschung im engeren Sinne gilt, gilt auch für die Literatur, die Orientierung und Hilfen für die pädagogische Praxis bieten will.

Dennoch ja gerade deshalb kann es Sinn machen, „Bilanz“ zu ziehen und in Verbindung damit praktische „Perspektiven“ aufzuzeigen. In dem hier anzuzeigenden Sammelband ist dies auf eine Weise versucht worden, die in mehrfacher Hinsicht beachtenswert ist:

Als Oberbegriff wurde nicht ‚Werterziehung‘, sondern ‚Wertebildung‘ gewählt, weil damit sowohl die „pädagogisch initiierte Auseinandersetzung mit und Reflexion von Werten“ als auch „das subjektive Erleben und Aneignen von Werten“ (S.10), mit anderen Worten: sowohl die pädagogischen Institutionen als auch der „aktive Anteil des Individuums bei der Auseinandersetzung mit der Umwelt und deren vielfältigen, z.T. widersprüchlichen Wertangeboten“ (S.28), in den Blick kommen können.

Die „pädagogisch initiierte Auseinandersetzung mit und Reflexion von Werten“ kann demnach nicht auf die Schulen und dort – wie in großen Teilen der Literatur – nochmals auf ein einzelnes Fach beschränkt werden. Wenngleich weiterhin arbeitsteilig werden hier unter übergreifenden Fragestellungen mit „Jugendarbeit, Schule und Kommune“ verschiedene an der Wertebildung beteiligte Institutionen behandelt, die in der Praxis wie in der wissenschaftlichen Betrachtung organisatorisch separiert sind. Dazu haben die Erziehungswissenschaftler und Jugendforscher Wilfried Schubarth (Potsdam), Karsten Speck (Oldenburg) und Heinz Lynen von Berg (Hildesheim) 23 weitere Autorinnen und Autoren aus der einschlägigen erziehungswissenschaftlichen, soziologischen und sozialpädagogischen Jugendforschung sowie der Didaktik der politischen Bildung und der Didaktik des Ethikunterrichts, darunter, um nur einige zu nennen, Hermann Josef Abs, Benno Hafener, Gerhard Himmelmann, Sibylle Reinhardt, Henning Schluß und Dietmar Sturzbecher gewonnen. Die Mehrzahl der Autorinnen und Autoren kommt indes – auch dies ist ungewöhnlich – nicht aus der Wissenschaft, sondern aus der Praxis, insbesondere aus den zahlreichen Einrichtungen und Verbänden der außerschulischen Jugendarbeit.

Die Schulentwicklung tritt ihr gegenüber zurück, wird aber in zwei Beiträgen behandelt, die beispielhaft für die Stärken dieses Bandes sind: Er vereint sehr informative Übersichtsartikel zu theoretischen Ansätzen sowie zum Forschungsstand mit



Beispielen von ‚good practice‘. Auf letzteren liegt der Schwerpunkt der drei Kapitel zur Wertebildung in der Jugend- und Sozialarbeit, der Schule und der Kommune.

Zu den darin enthaltenen Beiträgen wäre viel Lobendes, aber auch manch Kritisches zu sagen. An dieser Stelle bleibt nur noch Raum für die nahe liegende Frage, weshalb zur Jugendarbeit und zur Schule als zwar organisatorisch getrennten, aber doch eindeutig der Erziehung und Bildung Heranwachsender zuzurechnenden Bereichen die „Kommune“, also eine politische Institution mit vielfältigen Aufgaben, hinzugekommen wurde.

Der Band ist ein Ergebnis des „Praxisforschungsprojekts“ zur „Teilhabe und Wertebildung Jugendlicher in ländlichen Regionen des Landes Brandenburg“. Dieses Forschungsprojekt war mit zahlreichen praktischen Projekten verbunden, die ein „Runder Tisch Werteerziehung“ initiiert hat. Man kann diesen Runden Tisch, an dem das Landesministerium für Bildung, Jugend und Sport, die Landtagsfraktionen, die kommunalen Spitzenverbände, die Kirchen, Handwerkskammern und Unternehmerverbände, die Gewerkschaften, Verbände der freien Wohlfahrtspflege und Jugendverbände und nicht zuletzt Landeseltern-, Lehrer- und Schülerrat vertreten waren, auch als ein Aktionsbündnis betrachten, das der Ausbreitung rechtsradikaler Jugendszenen entgegenwirken wollte. Ob dort, wo sich Personen in Vertretung dieser Einrichtungen, also zumeist in amtlicher Funktion, zusammensetzen, schon von zivilgesellschaftlich-bürgerschaftlichem Engagement gesprochen werden kann, sei dahingestellt. Jedenfalls vermag ein solches Aktionsbündnis in einer ganz anderen Weise in die Gesellschaft hineinzuwirken als ein einzelner Vertreter des Staates, und sei dies auch der französische Präsident. Dies gilt zumal dann, wenn die eigentliche Handlungsebene im kommunalen Bereich liegt. Dort können verschiedene Gruppen und Institutionen basisnah zusammenwirken. Insofern sind die Kommunen nicht wie Schulen, Jugendverbände, Jugendzentren, Kirchen etc. Träger der Wertebildung, sondern die sozial-räumlichen und politischen Einheiten, die ein solches Zusammenwirken ermöglichen. Beispielhaft hierfür ist der von Heinz Kleger initiierte und dargestellte Versuch, das Toleranzgebot im „Edikt von Potsdam“, mit dem der

preußische König im späten 17. Jahrhundert religiös verfolgten Hugenotten Zuflucht gewährt hat, durch bürgerschaftliche Aktionen zu ‚aktualisieren‘ (S. 329). Es wäre zu wünschen, dass solche Beispiele ‚Schule machen‘.

Günter C. Behrmann



Michael Marker: Die Schule als Staat. Demokratiekompetenz durch lernendes Handeln, Wochenschau-Verlag, Schwalbach/TS. 2009, 319 Seiten,

Dreh- und Angelpunkt der als Dissertation an der Uni Heidelberg entstandenen Arbeit ist das Projekt „Schule als Staat“. Dabei verwandelt sich eine Schule für einige Tage in einen eigenständigen Staat – mit allem was dazu gehört: Staatssymbole, Verfassung, Wirtschaftsordnung, Kulturangebot, etc.. Der klassische Unterricht wird durch simulatives Handeln ersetzt. Lehrer und Schüler sind während dieser Zeit absolut gleichberechtigt. Zur Durchführung des Projektes gibt es zwar schon einige Dokumentationen¹, doch eine methodisch abgesicherte systematische empirische Überprüfung fehlte bisher. Dieses „weiße Feld“ in der qualitativen Projektforschung will der Autor Michael Marker bestellen. Marker will in seiner Studie folgende Forschungsfragen behandeln:

- „– In welcher Weise fördert das Projekt „Schule als Staat“ die demokratische Handlungskompetenz Jugendlicher am EMG?
- Inwiefern kann das Projekt „Schule als Staat“ einen Beitrag zur Überbrückung der vielfach beschriebenen distanzierteren Haltung Jugendlicher gegenüber dem politischen Bereich leisten?
- Inwiefern kann der demokratiepädagogische Ansatz politikdidaktische Relevanz entwickeln und die Politikdidaktik als eine pädagogische Fassade bereichern?“ (S. 30)

Ausgangspunkt sind für Marker die Belege verschiedener Jugendstudien, dass das Interesse an Politik bei Jugendlichen weiterhin gering ist. Dabei handle es sich vor allem um Politiker- und Parteienverdrossenheit. In einer eigenen Umfrage an seiner Schule kommt der Autor zu keinen deutlich anderen Ergebnissen. Auch er diagnostiziert eine

Politikdistanz und eine eher gering einzuschätzende politische Sozialisation durch den Fachunterricht.

Im dritten Kapitel referiert Marker die Theorie der Demokratiepädagogik. Er beschreibt die Gedanken John Deweys, der den Begriff „Demokratie als Lebensform“ maßgeblich prägte, stellt die Rezeptionsgeschichte von „Demokratie als Lebensform“ durch Georg Kerschensteiner in der Weimarer Republik und Theodor Wilhelm alias Friedrich Oetinger nach dem Krieg dar. Marker schildert in Bezug auf „Demokratie als Lebensform“ die Verdienste von Hartmut von Hentig und Jürgen Habermas. Im Anschluss daran folgt eine Darstellung der Arbeiten von Gerhard Himmelmann sowie der konzeptionellen Überlegungen von Wolfgang Edelstein, Wolfgang Beutel und Peter Fauser im Rahmen des Modellprogramm „Demokratie lernen und leben“ sowie des Wettbewerbs „Förderprogramm Demokratisch Handeln“. Marker zeigt weiter auf, welcher Kompetenzbegriff seiner Studie zugrunde liegt: die Kategorien von Schlüsselkompetenzen laut OECD von 2006. Er leitet daraus zwölf Teilkompetenzen von demokratischer Handlungskompetenz ab. Damit ist der theoretische Überbau für die anschließende empirische Studie abgesteckt.

Nach einer Analyse der Rahmenbedingungen von „Schule als Staat“ an seiner Schule beschreibt Marker die konkrete Durchführung des Projektes. Dabei hangelt er sich an der Merkmalsliste von Projektunterricht von Gudjons entlang. Marker skizziert „Schule als Staat“ als handlungsorientierte Lernmethode und zeigt die Möglichkeiten des Demokratie-Lernens auf.

Im Mittelpunkt des fünften Kapitels steht die Auswertung der erhobenen Daten. Um auf die Forschungsfragen eine Antwort geben zu können, stützt sich Marker sowohl auf quantitative (Fragebogen) als auch auf qualitative Methoden (Interviews). Marker kommt zu dem Fazit, dass „Schule als Staat“ *„die für die Schüler so abstrakten politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Vorgänge in einem Staat anschaulich und nachvollziehbar machte. Der spielerische Zugang zur Realität bewirkte dabei eine hohe Motivation und erweiterte Erkenntnisse [...]“* (S. 249). Die demokratische Handlungskompetenz sei gefördert worden.

Dieses verallgemeinertes Fazit überrascht, wenn der Autor zuvor präsentierte,

dass 52,5% der Schülerinnen und Schüler auf die Aussage „Durch das Projekt verstehe ich Motive, Strategien und Entscheidungen der politischen Handelnden“ mit „trifft eher nicht zu“ oder „trifft überhaupt nicht zu“ einstufen. Ebenso äußerten sich 56,6% der Schülerinnen und Schüler gegenüber der Aussage „Die Parteien und Politiker Mökkos haben sich um meine Belange gekümmert und sich für mich eingesetzt.“ skeptisch. Und sogar 61% der Schülerinnen und Schüler kreuzen „trifft eher nicht zu“ oder „trifft überhaupt nicht zu“ an bei der Aussage „Das Projekt hat mich dazu angeregt, meine Einstellungen, Wertehaltungen und Urteile zu Politik und Demokratie zu überdenken.“ Der Autor versucht dem zu begegnen, in dem er feststellt, dass die Erwartung, ein solches einwöchiges Projekt würde mehr Politikinteresse wecken, sei *„insgesamt zu hoch gegriffen“* (S. 253). Die Effekte von „Schule als Staat“ seien *„viel bescheidener und da zu suchen, wo Politikdistanz langsam aufgebrochen und erworbenes handlungsrelevantes und realitätsnahes Wissen anschlussfähig wird für weitere Erfahrungen“* (S. 253).

Ein halbes Jahr nach den ersten Interviews hat Marker die Schülerinnen und Schüler ein weiteres Mal befragt. Er kommt dabei zu dem verhaltenen Schluss, dass die *„positiven Erfahrungen der Projektwoche sechs Monate danach nicht flächendeckend und fest in die Einstellungsmuster der Schüler integriert zu sein“* (S. 256) scheinen. Marker stellt diesen Befund in Zusammenhang mit einer als unzureichend empfundenen Aufarbeitung des Projektes. Es sei an dieser Stelle die kritische Anmerkung erlaubt – nicht wissend, welchen Einfluss Marker darauf hatte –, dass eine Durchführung von „Schule als Staat“ unmittelbar vor den Sommerferien aufgrund der vertanen Chancen einer unmittelbaren Aufarbeitung doch eher skeptisch zu bewerten ist.

Im sechsten Kapitel beschreibt Marker die unterschiedlichen Positionen in der polarisierten Debatte zwischen Politischer Bildung und Demokratiepädagogik und zitiert Dirk Lange, der richtigerweise schrieb, dass sich die Betonung der Unterschiede zwischen beiden als fruchtlos erweisen werde, denn *„der Überschneidungsbereich zwischen beiden Diskursen ist zu groß als dass die Gemeinsamkeiten ignoriert werden könnten“* (Lange 2006, zit. nach S. 268).

Die das Kapitel abschließenden Thesen, die nach Wunsch des Autors zur Weiterdiskussion anregen möchten, weisen dann an zahlreichen Stellen doch wieder mehr auf Unterschiede hin und betonen stark die Elemente der Demokratiepädagogik.

Aberundet wird die Studie durch eine Meta-Evaluation von „Schule als Staat“ in Kapitel 7 sowie eine resümierende Schlussbemerkung in Kapitel 8.

Insgesamt legt Marker eine interessante Studie zum Projekt „Schule als Staat“ vor, die deutlich über die bisherigen Dokumentationen hinausgeht. Er verknüpft die Darstellungs- und Evaluationsteile gekonnt mit theoretischen Überlegungen schwerpunkt-

mäßig aus dem Bereich der Demokratiepädagogik. Wer sich intensiver mit „Schule als Staat“ und den möglichen Kompetenzzuwächsen dadurch auseinander setzen möchte, wird hier fündig.

Markus Gloe

Anmerkung

Vgl. bspw. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (2001): *Elevia, ... Man denkt fast an Utopia!*, Stuttgart. <http://www.lpb.bwue.de/publikat/elevia.htm>

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

Prof. Dr. Günter C. Behrmann
Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche
Fakultät
Professur für Didaktik
der Politischen Bildung
August-Bebel-Straße 89
14482 Potsdam
behrmann@uni-potsdam.de

Prof. Dr. Christoph Butterwegge
Universität zu Köln
Gronewaldstr. 2
50931 Köln

Dr. Claudia Simone Dorchain
rue principale 79
F- 57320 Heining-les-Bouzonville
livingdaylights@gmx.de

Felix Francke
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstraße 4
91054 Erlangen
Felix.Francke@phil.stud.
uni-erlangen.de

Dr. Markus Gloe
Südenstraße 2
12169 Berlin
Markus.Gloe@t-online.de

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

Prof. Dr. Rolf G. Heinze
Ruhr-Universität Bochum

Fakultät für Sozialwissenschaft
Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie, Arbeit
und Wirtschaft
Universitätsstraße 150
44780 Bochum
Rolf.Heinze@t-online.de

Werner Kannenberg
Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37
10117 Berlin
Kannenberg-We@bmj.bund.de

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

Wolfgang C. Ridder
Nelkenstrasse 8
90439 Nuernberg
wcr6@duke.edu

Prof. Dr. Manfred G. Schmidt
Institut für Politische Wissenschaft
Bergheimer Str. 58
69115 Heidelberg
manfred.schmidt@urz.uni-heidelberg.de

Marcus Syring
Lange Gasse 52
72070 Tübingen
Eberhard Karls Universität Tübingen
Abteilung Schulpädagogik
marcus.syring@ife.uni-tuebingen.de

Lena Maria Zimmer
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Institut für Soziologie
Colonel-Kleinmann-Weg 2
55099 Mainz
lena.zimmer@uni-mainz.de