

Editorial

Wenn es noch eines Beweises für die Notwendigkeit politischer Bildung bedurft hätte, so liefert ihn derzeit die Entwicklung Europas. Je komplexer die Vorgänge und Zusammenhänge werden, desto drastischer fallen die Reduktionen und Regressionen aus. Längst vergangen geglaubte Vorurteile blühen wieder auf. Deutsche fühlen sich von „faulen“ und „korrupten“ Südländern um den Lohn ihrer harten Arbeit gebracht. Griechen sehen sich in ihrer Meinung von den „aggressiven“ und „bevormundenden“ Deutschen bestätigt...

Mit differenzierter und dennoch übersichtlicher Sachinformation versucht GWP, den schrecklichen Vereinfachungen entgegenzuwirken. In diesem Heft finden Sie gleich mehrere Beiträge dazu: Thorsten *Hippe* fragt, wie es zur Euro-Krise kam, welche Lösungen diskutiert werden und welche Umsetzungen im Unterricht bestehen. Hans-Hermann *Hartwich* geht in der Frage nach, ob der deutsche Einfluss auf die Währungspolitik in der EU wirklich nachgelassen hat. *Andreas Müller* analysiert, was die zentrale Grenzpolitik der EU für die nationalen Migrationspolitiken bedeutet – und umgekehrt. Henrik *Uterwedde* berichtet über die Bedeutung der französischen Präsidentenwahl und über die Kandidaten. Kristina *Chmelar* geht der Frage nach, ob die großen Ratingagenturen Beiträge zur Lösung oder zur Verschärfung der Eurokrise liefern.

Europa ist nicht alles, nicht alles in diesem Heft richtet sich auf Europa. So fragt Stefan *Hradil*, ob wir uns an die wachsende Ungleichheit hierzulande gewöhnen müssen. Thomas *Olk* und Thomas *Stimpel* untersuchen, was die Menschen in ländlichen Räumen gegen Rechtsextremisten unternehmen können.

Für noch weiter reichende Informationswünsche: Als Abonnent/in haben Sie kostenlosen Zugriff auf das große GWP-Archiv (www.budrich-journals.de). Nutzen Sie es, um zu aktuellen Ereignissen sofort Material zu finden! Die Seite „Aktuelles Archiv“ am Schluss dieses Heftes liefert Ihnen Beispiele.

Die Herausgeber

Brennpunkt	Heinrich Pehle: Ist das Europarlament ein Parlament? Das Bundesverfassungsgericht hat die Fünf-Prozent-Klausel für Wahlen zum Europaparlament gekippt. Weil es kein vollwertiges Parlament sei, könnten dort auch Splitterparteien agieren. Ist diese Sicht akzeptabel?	5
Aktuelle Analyse	Andreas Müller: Migrationskontrolle ohne Grenzkontrolle. Deutschland in der erweiterten EU In der EU werden nur die Außengrenzen kontrolliert. Was bedeutet die Grenzpolitik der EU-Kommission für die Migrationspolitik, den Arbeitsmarkt und das Rentensystem Deutschlands?	9
Wirtschaftspolitische Kolumne	Hans-Hermann Hartwich: Die Bundesbank in der EU: Versagen und Machtverlust Verloren die Deutsche Bundesbank und die deutsche Geldpolitik an Einfluss in Europa, nachdem die Europäische Zentralbank eingerichtet worden war?	15
Fachaufsatz	Stefan Hradil: Müssen wir uns an mehr Ungleichheit gewöhnen? Seit ca. 20 Jahren wachsen Armut und Reichtum, in Deutschland wie auch anderswo. Lassen sich diese Entwicklungen aufhalten oder gar umkehren?	23
Fachaufsatz	Thomas Stimpel/Thomas Olk: Zivilgesellschaft gegen Rechtsextremismus in ländlichen Räumen Was können die Bewohner ländlicher Räume gegen wachsenden Rechtsextremismus unternehmen? Er gibt oft vor, sich um die Menschen zu kümmern. Was kann schon im Vorfeld getan werden?	35
Fachaufsatz	Klaus Brummer: Deutschlands militärisches und ziviles Engagement in Afghanistan Wie entstand, wie verliefen der deutsche Militäreinsatz und zivile Aufbauhilfen in Afghanistan? Was bringt der Abzug (auch) der deutschen Soldaten mit sich?	45
Fachaufsatz	Henrik Uterwedde: Frankreich vor den Wahlen 2012 Frankreichs Präsident ist mächtig. Entsprechend wichtig ist seine anstehende Wahl, auch für Frankreichs Parteien. Wer stellt sich zur Wahl? Wer steht wofür?	57

Essay	Bettina Lösch: Die Zukunftsfähigkeit der Demokratie – Neue politische Beteiligungsformen in der Diskussion Viele fordern heute mehr bürgerschaftliche Beteiligung. Trägt sie zum Auf- oder zum Abbau der Demokratisierung bei?	83
Kontrovers dokumentiert	Kristina Chmelar: Medizin oder Krankheit? Deutschland diskutiert die Rolle von Ratingagenturen Standard & Poor's, Fitch und Moody's: Hilfreiche Messinstrumente ökonomischer Solidität oder Spiegel Europa feindlicher Interessen?	91
www- Recherchehilfe	Volquart Stoy: Informationen zum Wohlfahrtsstaat im Internet – eine Orientierungshilfe Wo finde ich im Internet grundlegende Informationen zu Geschichte, Aufbau, Ausmaß, Entwicklung, nationalen Unterschieden, Konsequenzen und Problemen des Wohlfahrtsstaats?	99
Politische Didaktik	Sabine Thormann: Gelingt der politische Diskurs? Eine empirisch-qualitative Untersuchung im Oberstufenunterricht Politisches Lernen kann vom Lehrer fragend entwickelt oder handlungsorientiert angeleitet werden. Wie vollzieht sich der Umgang mit politischen Konflikten auf beiden Wegen?	109
Das besondere Buch	Roland Sturm: Die Weltkonzerne geben die Richtung vor – der Neoliberalismus ist alternativlos. Kann die Zivilgesellschaft korrigierend einwirken? (Colin Crouch: Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus) Möglicherweise rettet die Wirtschaft heute Staaten, in der Finanzkrise 2008/09 hat der Staat die Wirtschaft gerettet. Wieso ist von einer Regulierung der Wirtschaft dennoch wenig zu erkennen?	123
Rezensionen	Karim Fereidooni: Gernod Röken, Demokratie-Lernen und demokratisch-partizipative Schulentwicklung als Aufgabe für Schule und Schulaufsicht.	126
	Michael May: Zurstrassen, Bettina (Hg.): Was passiert im Klassenzimmer? Methoden zur Evaluation, Diagnostik und Erforschung des sozialwissenschaftlichen Unterrichts	127
Aktuelles Archiv	Stichworte: Bundespräsident; Spartengewerkschaften, Bio-Diesel	129
Autoren	Anschriften	130



Das GWP-online-Archiv

Zehn Jahrgänge GWP = 40 Ausgaben = ca. 5.000 Seiten.
Ihnen als Abonnent steht dieses ungewöhnliche Archiv
kostenlos zur Verfügung. Auf

www.budrich-journals.de

Recherchieren Sie nach Stichwörtern oder nach Autorennamen. Sie finden alle Texte im Originalschriftbild zum Herunterladen und Ausdrucken. Probieren Sie die Suchmöglichkeiten aus!

Sie gewinnen Texte für Ihre eigene Arbeit und/oder für die Ausgabe in Arbeitsgruppen.

Gesellschaft. Wirtschaft. Politik – GWP
Verlag Barbara Budrich Leverkusen

Ist das Europaparlament ein Parlament?

Heinrich Pehle



Für die Wahlen zum Europaparlament gelten nationale Wahlgesetze, denn es ist bislang nicht gelungen, ein für alle Mitgliedstaaten einheitliches Wahlrecht zu normieren. Dieser Umstand wird häufig kritisiert, wobei gern übersehen wird, dass der sogenannte „Direktwahlakt“ immerhin festlegt, dass europaweit nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird. Nach wie vor ist es aber Aufgabe des nationalen Gesetzgebers, die Modalitäten für das Wahlsystem zum Europäischen Parlament innerhalb des von der EU festgelegten Rahmens festzulegen. Dazu gehört auch die Entscheidung, ob – und wenn ja, in welcher Höhe – eine Sperrklausel gelten soll. Der Direktwahlakt bestimmt lediglich, dass nationale Sperrklauseln landesweit nicht mehr als fünf Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfen.

Weil die Spielregeln für die Wahlen zum Europäischen Parlament also im Wesentlichen vom nationalen Gesetzgeber normiert werden, ist auch die Wahlprüfung eine nationale Angelegenheit. Deshalb konnte es zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 9. November 2011 kommen, in welchem die Fünf-Prozent-Sperrklausel des deutschen Europawahlgesetzes als mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig erklärt wurde. Die Entscheidung erging mit 5:3 Stimmen; die Richter Udo Di Fabio und Rudolf Mellinghoff, die das Urteil nicht mittrugen, gaben ein Sondervotum ab.

In seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag, das im Jahr 2009 erging, hatte das BVerfG Wert auf die Feststellung gelegt, dass der „europäische Staatenverbund“ noch immer nicht über eine Ausgestaltung verfüge, die dem „Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie“ entspreche. Die „degressiv-proportionale“ Zusammensetzung des Europäischen Parlaments – also die Tatsache, dass den kleinen Mitgliedstaaten mehr Parlamentssitze eingeräumt werden als ihnen nach dem reinen Verhältnis der mitgliedstaatlichen Bevölkerungszahlen zustünde – Sorge dafür, dass das Stimmgewicht der Wähler in bevölkerungsschwachen und -starken Mitgliedstaaten erheblich differiere. Zu einer „einheitlichen Repräsentation des Volkswillens“ sei das Europäische Parlament,

Heinrich Pehle, Professor am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Arbeitsschwerpunkte: Politisches System der Bundesrepublik Deutschland (insbesondere Wahlsystemforschung, Verfassungsgerichtsbarkeit, Umweltpolitik), Europaforschung, Vergleich politischer Systeme (insbesondere Nord-europa).

das nach wie vor nicht mehr als eine „Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker“ sei, deshalb nicht fähig.

An diesem Bild hält das Urteil zur Sperrklausel fest. Der Hinweis auf das ungleiche Stimmgewicht zwischen den Wählern in den einzelnen Mitgliedstaaten dient diesmal allerdings nicht dazu, dem Europäischen Parlament die demokratische Legitimation streitig zu machen. Vielmehr soll er wohl unterstreichen, dass der zwangsweise erfolgte Verzicht auf die europaweite Wahlrechtsgleichheit nicht bedeute, dass dieser Grundsatz auf nationaler Ebene nicht berücksichtigt werden müsse. Im Gegenteil: Weil durch das europäische Recht ein Verhältniswahlssystem vorgegeben werde, sei der deutsche Gesetzgeber verpflichtet, für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments grundsätzlich sowohl die Zähl- als auch die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen sicherzustellen. Deshalb bleibe nur ein enger Spielraum für Differenzierungen, bei dessen Beurteilung ein „strenger Maßstab“ anzulegen sei. Es müssten „zwingende Gründe“ angeführt werden, um ein Abweichen vom Gleichheitsgrundsatz rechtfertigen zu können. Dazu zähle zwar grundsätzlich auch die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung, die durch eine zu große Zahl an Parteien gefährdet sein könne. Was dieser Sicherung der parlamentarischen Funktionsfähigkeit im Einzelnen dienen könne und dürfe, sei jedoch anhand der konkreten Funktionen des zu wählenden Organs zu beurteilen. Parlament ist dem Urteil zu Folge also nicht gleich Parlament; wenn für die Bundestagswahlen eine Sperrklausel verfassungsrechtlich akzeptabel ist, heißt das noch lange nicht, dass dies auch für die Europawahlen gilt.

Ohne die deutsche Sperrklausel wären statt aktuell 162 dann 169 Parteien im Europäischen Parlament vertreten. Hätte es bei der letzten Europawahl – sie fand im Jahr 2009 statt – keine Sperrklausel gegeben, wären bei gleichem Wahlergebnis zusätzlich zu den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zwei Abgeordnete der Freien Wähler in das Europäische Parlament eingezogen. Mit je einem Abgeordneten wären vertreten die Republikaner, die Tierschutz-, die Familien- und die Rentner- und die Piratenpartei sowie die Ökologisch-Demokratische Partei Deutschlands. Nachdem viele Wähler ihr Wahlverhalten auch nach den jeweils geltenden „Spielregeln“ ausrichten, steht zu vermuten, dass die genannten Kleinparteien sogar noch auf höhere Stimm- und damit auch Mandatsanteile gekommen wären, denn ihre potenziellen Wähler hätten ja nicht mehr befürchten müssen, ihre Stimme zu verschwenden. Eben dies ist 2009 immerhin 2,8 Millionen Wählern widerfahren. Ihre Stimmen werden durch den Wegfall der Fünf-Prozent-Hürde künftig zählen. Ist der Schutz, den das BVerfG der Kleinparteien und ihrer Wähler bei den Europawahlen angedeihen lässt, nun als „Sieg der Demokratie“ zu werten? Zweifel sind angebracht.

Im Jahr 1979, dem Jahr der ersten Direktwahl des Europaparlaments, hatte das BVerfG die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht noch für verfassungskonform erklärt und dies damit begründet, dass die Sperrklausel geeignet und erforderlich sei, um durch Vermeidung einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Parlament dessen Fähigkeit zu überzeugender Mehrheitsbildung und damit zur Erledigung der ihm zugewiesenen Aufgaben zu sichern. Dieser Beschluss erging zu einem Zeitpunkt, zu dem das Europäische Parlament noch weitaus weniger Kompetenzen beanspruchen konnte als heute. Wenn das Ge-

richt damals aber trotzdem wichtige Gründe sah, die eine Differenzierung der Erfolgswertgleichheit durch eine nationale Sperrklausel rechtfertigten, so würde man gern erfahren, inwieweit und warum sich die Beurteilungsmaßstäbe nunmehr geändert haben. Eine Antwort auf diese Frage bleibt das Urteil schuldig. Der Leitsatz des Urteils postuliert lapidar, dass der mit der Sperrklausel verbundene Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit unter den gegebenen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen nicht zu rechtfertigen sei. Sehen wir uns an, wie dieser Sinneswandel begründet wird.

Die Richtermehrheit räumt ein, dass die parlamentarische Mehrheitsbildung durch den Einzug von Vertretern weiterer Kleinparteien möglicherweise erschwert werde. Aus zwei Gründen könne aber auch dieser Umstand einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit mittels Sperrklausel nicht rechtfertigen: Erstens wähle das Europäische Parlament keine Regierung, die auf die fortlaufende Unterstützung einer parlamentarischen Mehrheit angewiesen wäre. Zudem sei zu berücksichtigen, dass, wenn sich das Parlament in der zweiten Lesung zum Standpunkt des Rates nicht äußere oder ihn nicht mit der Mehrheit seiner Mitglieder ablehne, der vom Rat dem Parlament übermittelte Rechtsakt nach den Bestimmungen des Lissabon-Vertrags als erlassen gelte. Mithin sei der Gesetzgebungsprozess in der Europäischen Union so konzipiert, dass er nicht von bestimmten Mehrheitsverhältnissen im Parlament abhängig sei. Damit ent falle „ein zentraler Grund“ für die Rechtfertigung der Sperrklausel.

Die Einführung des „Verfahrens der ordentlichen Gesetzgebung“ durch den Vertrag von Lissabon gilt als einer der wesentlichen Reformschritte auf dem (langen) Weg zur Beseitigung des viel kritisierten demokratischen Defizits der EU. Es wertet das Parlament auf zum gleichberechtigten Mitspieler des Rates in der europäischen Gesetzgebung. Diese Rolle kann das Parlament aber eben nur einnehmen, wenn es seine Entscheidungen mit der Mehrheit seiner Mitglieder fällt. Die Richter, die das Urteil tragen, äußern sich nicht dazu, dass sie selbst durch ihr eigenes Urteil die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass das Europäische Parlament auf Grund einer möglicherweise zunehmenden Parteienzersplitterung zu einer Entscheidung mit der Mehrheit seiner Mitglieder nicht mehr fähig sein und so seines Einflusses auf die Gesetzgebung beraubt werden könnte. Der Hinweis der Richter, die Abgeordneten der neuen Kleinparteien könnten sich ja einer der bestehenden sieben Parlamentsfraktionen anschließen, entkräftet diese Kritik nicht: In welcher Fraktion sollen Abgeordnete etwa der Freien Wähler, der Piraten- oder der Rentnerpartei denn ihre politische Heimat finden können?

Die seltsame Logik des Urteils läuft letztlich darauf hinaus, dass der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gerade deshalb besonders hoch bewertet und sorgfältig geschützt werden müsse, weil das zu wählende Organ angeblich noch immer keine vollwertige Volksvertretung sei, dessen Beitrag zur Gesetzgebung im Zweifelsfall vernachlässigt werden könne. Während Politikwissenschaftler und Europarechtler – wie auch die beiden unterlegenen Richter – nicht müde werden, die deutlichen Kompetenzzuwächse und die gestiegene allgemein politische Bedeutung des Europaparlaments zu würdigen, gehen die das Urteil tragenden Richter den umgekehrten, schlechterdings nicht nachvollziehbaren Weg seiner Abwertung. Dass sie damit sogar Argumente liefern, die zur Nicht-Teil-

nahme an der Europawahlen motivieren und zu weiter sinkender Wahlbeteiligung führen könnten, nehmen sie offenbar in Kauf.

Der Hinweis der Richtermehrheit, dass Deutschland schließlich nur eine Teilverantwortung für die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments trage, macht die Sache nicht besser. Wer so argumentiere, so rügen die beiden dissentierenden Richter in ihrem Sondervotum zu Recht, nehme hin, dass letztlich niemand mehr für die Funktionsfähigkeit des Parlaments verantwortlich sei. In Anlehnung an den kategorischen Imperativ Immanuel Kants reklamiert das Sondervotum deshalb eine „Verantwortung zur gesamten Hand“, die jeden Staat dazu mahne, „sich zu fragen, ob die Strukturen seines Wahlrechts zugleich Maxime für die Wahl des gesamten Europaparlaments sein könnten.“ Mit der isolierten Aufhebung der Sperrklausel im deutschen Europawahlgesetz beschreibe die Senatsmehrheit einen „Sonderweg im europäischen Umfeld“, der schon deshalb nicht zu rechtfertigen sei, weil gerade Staaten mit großen Mandatskontingenten aufgefordert seien, einer weiteren Zergliederung des Parlaments entgegen zu wirken. Es gereicht dem Verfassungsgericht nicht zur Ehre, dass auch dieses Argument im Zweiten Senat kein Gehör fand.

Migrationskontrolle ohne Grenzkontrolle. Deutschland in der erweiterten EU*

Andreas Müller



Andreas Müller
Wissenschaftlicher Mitarbeiter für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Arbeitsschwerpunkte: Europäische Grenz- und Migrationspolitik Europäische Integration Politische Soziologie
Er veröffentlichte u.a. *Subversion am Rande. Grenzverletzungen im 20. und 21. Jahrhundert*, herausgegeben zusammen mit Monika Eig Müller, Leipzig, 2008

Einleitung

Entgegen allen Verlautbarungen und entgegen der Intention der Europäischen Verträge kristallisiert sich innerhalb der Europäischen Union ein Kerneuropa heraus und es konstituiert sich ein Spannungsfeld zwischen Kern- und Randstaaten. Wie die Ereignisse im Frühjahr 2011 in der Folge des Arabischen Frühlings, insbesondere die französisch-italienischen Auseinandersetzungen über den Umgang mit Flüchtlingen aus Nordafrika verdeutlichen, ist gerade der Bereich der Migrationskontrolle ein Politikfeld, auf dem sich dieses Spannungsverhältnis manifestiert.

Die Situation der kerneuropäischen Staaten lässt sich dabei idealtypisch am Beispiel Deutschlands illustrieren. Hier lässt sich aufzeigen, wie die geografische Lage im Zentrum der Europäischen Union und damit inmitten anderer Schengen-Staaten die Umsetzung der nationalen Migrationspolitik beeinflusst und wie sich dieser Einfluss auf die deutsche Position zur Gestaltung der EU-Außengrenze niederschlägt.

Um diesen Zusammenhang aufzuzeigen werden in einem ersten Schritt die Determinanten der deutschen Zuwanderungspolitik herausgearbeitet, um anschließend die Schwierigkeiten bei der

unilateralen Umsetzung dieser Politik zu beleuchten. Ausgehend hiervon wird dann der Fokus erweitert und der Frage nachgegangen, inwiefern die Einbettung in den Schengen-Raum sowie die damit zusammenhängende Koordination der Migrations- und Asylpolitik die Durchsetzung der deutschen Migrationspolitik beeinflusst.

Ein migrationpolitischer Richtungswechsel gegen Bevölkerungsinteressen

Seit dem Jahr 2000, ausgelöst durch die Ankündigung des damaligen Bundeskanzlers Schröder, Green Cards für IT-Spezialisten einzuführen, wird in Deutschland über eine Öffnung der Zuwanderungspolitik sowie des Arbeitsmarktes für Nicht-EU-Staatsbürger diskutiert. Damit verabschiedete sich die Bundesregierung erstmals von der lange gepflegten, kontrafaktischen Einschätzung, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Der damalige Kurswechsel stellte jedoch nicht nur eine realistischere Einschätzung des tatsächlichen Migrationsbestands und seiner Unumkehrbarkeit dar, sondern gleichzeitig entfernten sich damit die politischen Eliten von den migrationspolitischen Wunschvorstel-

lungen eines Großteils der deutschen Bevölkerung.

Dem postulierten Paradigmenwechsel zu Grunde liegen die sich abzeichnenden ökonomischen und sozialpolitischen Auswirkungen einer alternden Bevölkerungsstruktur. Kurz- bis mittelfristig macht sich der Rückgang der Geburten bei lediglich mäßiger Produktivitätssteigerung und einer zunehmenden Verrentung als Fachkräftemangel ökonomisch bemerkbar und muss politisch gegengesteuert werden, wofür vor allem drei Gründe verantwortlich sind. Zum Ersten, weil angenommen wird, dass sich der Fachkräftemangel aufgrund der damit einhergehenden unbesetzten Stellen negativ auf die Steuereinnahmen des Staates auswirkt. Zweitens wird angenommen, dass auch die volkswirtschaftliche Leistung als Ganze unter dem Fachkräftemangel leidet und sich Standortnachteile im globalen Wettbewerb einstellen. Drittens wird angenommen, dass die Behebung des Fachkräftemangels auch eine Sogwirkung auf den Bereich gering qualifizierter Arbeitsplätze entwickelt und auch hier entsprechende Arbeitsplätze schaffen würde (Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (UKZ), 2001). Dabei zeichnet sich jedoch ab, dass politisch relativ opportune Maßnahmen, wie die Ausweitung der Hochschulbildung und die Stärkung der Frauenerwerbstätigkeit den langfristigen Rückgang an Fachkräften nicht aufhalten können. Somit wird eine Öffnung des Arbeitsmarktes ökonomisch und politisch notwendig. Verstärkt wird der Druck des demografischen Wandels in Richtung einer migrationspolitischen Öffnung noch durch die sozialpolitischen Konsequenzen der Alterung, die langfristig das Verhältnis von Beitragszahlern zu Beitragsempfängern schrumpfen lässt und so die Nachhaltigkeit des deutschen Rentensystems gefährdet. Somit produziert die alternde Bevölkerung institutionellen Druck für eine offenere Zuwanderungspolitik, dem sich das politische System nicht entziehen kann. Sozialpolitische und arbeits-

marktbezogene Faktoren sind jedoch nicht die einzigen Einflussgrößen für die deutsche Zuwanderungspolitik. Entgegen den institutionellen Erfordernissen steht die Bevölkerung einer Ausweitung der Zuwanderungsmöglichkeiten mehrheitlich skeptisch bis ablehnend gegenüber, so sprachen sich zwischen 1991 und 2001 mehr oder weniger konstant etwa 60 Prozent der deutschen Bevölkerung für eine Einschränkung der Zuwanderungsmöglichkeiten aus, während etwa 20 Prozent für einen vollständigen Einwanderungsstopp votierten (Statistisches Bundesamt, 2002, S. 561). Auch neuere Zahlen bestätigten diese Einschätzung (Heitmeyer, 2006, 2007). Die negative Grundstimmung gegenüber Zuwanderern befördert dann auch das Entstehen politischer Kampagnen, wie die Beispiele Koch, Rüttgers und jüngst Sarrazin belegen, ist politisch ausbeutbar und übt einen starken Druck für eine restriktivere Migrationspolitik aus und muss entsprechend bedient werden. Folglich ist die deutsche Migrationspolitik den widersprüchlichen Erwartungen ausgesetzt, Zuwanderung sowohl zu fördern als auch zu begrenzen, und kann sich weder den institutionellen Imperativen, noch der Bevölkerungsmeinung entziehen. Beide Anforderungen zusammen resultieren dann in höheren Anforderungen nach einer selektiven Migrationspolitik, da die (stillschweigende) Zustimmung der Bevölkerung zur Öffnung des Arbeitsmarktes durch die Schließung anderer Migrationskanäle, etwa beim Familienzuzug oder bei der Aufnahme Asylsuchender erkaufte werden muss. Somit steht die deutsche Migrationspolitik unter dem Zugzwang, stärker zwischen erwünschter und unerwünschter Migration zu unterscheiden und diesen Unterschied umzusetzen. Der Unterschied zwischen erwünschter und unerwünschter Migration ist dabei nicht gleichbedeutend mit dem Unterschied zwischen legaler und illegaler Migration, da es sich sowohl beim Familienzuzug als auch beim Asyl um legale Migrationskanäle handelt. Eine

Einschränkung dieser Migrationsformen hätte jedoch denkbar geringe ökonomische Auswirkungen, würde dafür aber dem Willen der Bevölkerung entsprechen.

Die Delegation humanitärer Verantwortung innerhalb der EU

Der Druck, Zuwanderungskanäle für unerwünschte Migranten zu schließen impliziert neben verschärften Regeln beim Familienzuzug eine restriktivere Haltung gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen. Gerade diese Form der Migration lässt sich jedoch unilateral nur schwer kontrollieren, insofern ein unabhängiges Rechtssystem ein institutionelles Bollwerk für eine restriktive Asylpolitik darstellt. Zum einen muss eine Verschärfung des Aufenthalts- und Asylrechts politisch durchgesetzt werden. Zum anderen sind Migranten in Staaten mit einem unabhängigen Rechtssystem, sobald sie einmal das Territorium eines beliebigen Ziellands erreicht haben, in der Lage, Einschränkungen ihres Aufenthaltstitels, Ausweisungen und drohende Abschiebungen juristisch anzufechten (Joppke, 1998, 1999). Insofern kommen zur politischen Einschränkung des Asylrechts noch praktische Probleme bei der unilateralen Verhinderung unerwünschter Migration dazu. Die Aberkennung oder Verweigerung eines legalen Status reicht hier nicht aus, wenn derjenige nicht freiwillig ausreist. So muss in einem ersten Schritt die Nationalität des Abzuschiebenden festgestellt werden und als zweites das Zielland überzeugt werden, dass es sich tatsächlich um einen Staatsangehörigen handelt, und die Bereitschaft zur Aufnahme geschaffen werden. Anschließend gilt es zu überprüfen, ob Abschiebehindernisse seitens des Ziellands, etwa die Einhaltung menschenrechtlicher Standards und des Refoulement-Verbots, oder der abzuschiebenden Person bestehen, und erst dann kann eine Abschie-

bung durchgeführt werden, wobei all diese Schritte wiederum vor Gericht anfechtbar sind. Aufgrund der im Rechtsstaat institutionalisierten Schutzmöglichkeiten stehen liberale Staaten vor enormen Schwierigkeiten, im Alleingang politisch unerwünschte Migration zu verhindern.

Anders gestaltet sich dagegen die Möglichkeit in der Zusammenarbeit mit Transitstaaten sowie in regionalen Staatenverbunden. Im Zuge des Beitrittsprozesses der ostmitteleuropäischen Staaten haben sich die östlichen Nachbarstaaten Deutschlands von Transitländern in sogenannte sichere Drittstaaten verwandelt (Lavenex, 1999), so dass Flüchtlinge, die über diese Länder nach Deutschland einreisten, keinen Rechtsanspruch auf Asyl mehr geltend machen konnten. Seit dem EU-Beitritt im Jahr 2004 kommt dann darüber hinaus die Dublin-II Verordnung (Council Regulation (EC) No 343/2003) zur Anwendung, die auf EU-Ebene die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren regelt und das sogenannte Verursacher-Prinzip einführt. Damit wird der Staat verantwortlich für das Asylverfahren, die Gewährung subsidiären Schutzes und die eventuelle Abschiebung, der einem Flüchtling ein Visum ausgestellt hat oder dessen Grenze illegal überquert wurde. Gleichzeitig werden damit auch Abschiebungen innerhalb des Schengen-Raums erleichtert, da sowohl mit erheblich geringeren juristischen Hindernissen als auch mit geringerem Widerstand von Seiten des Ziellands zu rechnen ist.

Insofern ist die erweiterte EU für die deutsche Migrationspolitik gleichbedeutend mit einem *cordon sanitaire* für unerwünschte Migranten, als humanitäre Verpflichtungen über die Dublin-II Verordnung an die Randstaaten der EU delegiert werden können. Ebenso entfällt das politische Problem, das gegenwärtige Asylrecht über die Drittstaatenregelung hinaus einzuschränken.

Damit stellt die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten der

EU für Asylsuchende einen zentralen Mechanismus dar, mit dem sich die Selektivität der deutschen Migrationspolitik umsetzen lässt. Da die Randstaaten der EU für die humanitären Verpflichtungen gegenüber Schutzsuchenden zuständig werden sowie für die Gewährung von subsidiärem Schutz, kann Deutschland Migranten stärker nach den Kriterien des Arbeitsmarktes auswählen und so die Effizienz seiner Migrationspolitik unbeeinträchtigt von humanitären Verpflichtungen steigern. Damit ermöglicht erst die Koordinierung der Asylpolitik auf europäischer Ebene die Umsetzung einer selektiven Migrationspolitik und die Durchsetzung der Unterscheidung zwischen erwünschter und unerwünschter Migration.

Europäisierung der Migrationskontrolle

Die effektive Übertragung flüchtlingspolitischer Verantwortung an andere Mitgliedstaaten der EU steht in einer Wechselwirkung mit der Funktionsweise der EU-Außengrenze und bestimmt damit auch die deutsche Politik gegenüber der EU-Außengrenze. Die verstärkte Koordinierung der Asylpolitik zwischen den EU-Mitgliedstaaten und die Institutionalisierung der Zuständigkeit für individuelle Asylanträge ist dabei eine logische Konsequenz der Grenzöffnung in der EU. Entsprechend wurde die Verabschiedung der Dublin-II Verordnung auch als Teil der Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ begriffen. Damit verlieren die Staaten im geografischen Kern der EU jedoch auch die Möglichkeit, Personenkontrollen an den Grenzen ihres jeweiligen Territoriums durchzuführen und sind somit für die Durchsetzung ihrer Migrationspolitik auf die Grenzkontrollen der EU-Randstaaten angewiesen. Dies stellt jedoch erhöhte Anforderungen an die Durchführung dieser Kontrollen, als diese nicht mehr nur die Interessen des kontrollie-

renden Staates berücksichtigen müssen, sondern aller Mitgliedstaaten des Schengen-Raums.

Sowohl die unterschiedlichen migrationspolitischen Vorstellungen der Mitgliedstaaten als auch die politischen, ökonomischen und administrativen Kosten der Grenzsicherung legen jedoch nahe, dass sich die Interessen der Randstaaten hinsichtlich der Sicherung der EU-Außengrenze substantiell von denen der Kernstaaten unterscheiden. Da somit keine Interessenkonvergenz zwischen Zentrum und Peripherie vorausgesetzt werden kann, die Migrationspolitik des Kerns jedoch von der Kontrolleleistung der Peripherie abhängt, müssen die Kernstaaten sicherstellen, dass ihre Interessen, insbesondere die Beachtung ihrer Zuwanderungspolitik und Einreisekriterien bei der Durchführung der Grenzkontrollen berücksichtigt werden. Als zentraler Mechanismus hat sich in diesem Zusammenhang die Überführung der Schengen Konvention in das Gemeinschaftsrecht der EU herauskristallisiert, wodurch die Randstaaten zwar faktisch verantwortlich für die Kontrollen an den EU-Außengrenzen bleiben, die Art ihrer Durchführung jedoch auf europäischer Ebene geregelt wird.

Das deutsche Interesse an der Übertragung von flüchtlingspolitischer Verantwortung an die Randstaaten der EU beeinflusst die Durchlässigkeit der EU-Außengrenze auf zweierlei Weise. Zum einen beruht die Effektivität dieses Arrangements auf einer restriktiven Visapolitik und zum anderen hat sie Implikationen für die Kontrollpraxis der Randstaaten an der Außengrenze.

Der erste Faktor resultiert direkt aus dem durch die Dublin-II Verordnung eingeführten Verursacher-Prinzip. Da die Randstaaten nur zur Durchführung des Asylverfahrens verpflichtet werden können, wenn der Asylsuchende ihren Teil der EU-Außengrenze „illegal“ überschritten hat, setzt dies voraus, dass derjenige nicht im Besitz eines Visums ist, da andernfalls kein illegaler Grenzüber-

tritt notwendig ist und dadurch der Staat, der das Visum ausgestellt hat, für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Folglich können die Vorteile des Dublin-Systems nur genutzt werden, wenn Kurzzeitvisa restriktiv vergeben werden. Aus diesem hohen Stellenwert, den die Visavergabe für die deutsche Migrationskontrolle hat, leitet sich auch die deutsche Haltung gegenüber der gemeinsamen Visumpolitik der EU ab. Während Deutschland bereits bei Fragen der Visaerleichterung sehr zurückhaltend ist, wird die Abschaffung der Visumpflicht nur unter besonderen, politisch begründeten Umständen in Erwägung gezogen. Die migrationspolitischen Bedenken Deutschlands stehen hier den Erwägungen der EU-Kommission entgegen, mit der Abschaffung der Visumpflicht Anrainerstaaten für deren Zusammenarbeit zur Migrationskontrolle zu belohnen. Während die EU-Kommission eine Einbeziehung der Anrainerstaaten als notwendig für ein effektives Kontrollsystem erachtet und ihnen zu diesem Zweck eine kalkulierte Grenzöffnung in Aussicht stellt, ist für Deutschland eine derartige Form der Kontrollverlagerung bereits erfolgt, da die Randstaaten der EU diese Aufgabe bereits übernehmen. Insofern erwächst auch für Deutschland kein zusätzlicher Kontrollgewinn aus einer Einbeziehung der EU-Anrainerstaaten. Dagegen wird der Preis für diese Form der migrationspolitischen Zusammenarbeit als zu hoch angesehen: Hier würde eine Abschaffung der Visumpflicht die Vorteile des Dublin-Systems in Frage stellen, da es Asylsuchenden dadurch möglich wäre, über den Luftweg direkt nach Deutschland einzureisen. Dagegen kann die direkte Einreise nach Deutschland unter Beibehaltung der Visapflicht effektiv kontrolliert werden. Somit hat das Dublin-System zwei Konsequenzen für die Visavergabe: auf individueller Ebene stellt es einen Anreiz für zurückhaltende Visavergabe dar, während es auf politischer Ebene zur Beibehaltung des Visumpflicht beiträgt.

Neben den Auswirkungen auf den Umgang mit Visa trägt das Dublin-System auch zur (Un-)Durchlässigkeit der EU-Außengrenze dar. Da es die Randstaaten im Fall eines irregulären Grenzübertritts dazu verpflichtet, das Asylverfahren durchzuführen, erwächst aus dem Verursacher-Prinzip ein starker Anreiz für ein dichtes Netz an Grenzkontrollen. Aufgrund der Vorteile, die Deutschland aus der Dublin-II Verordnung erwachsen, widersetzt sich Deutschland auch allen Versuchen, insbesondere der südlichen Mitgliedstaaten, die Zuständigkeiten für Asylsuchende neu zu verteilen. Obwohl nicht direkt beabsichtigt, trägt die deutsche Position dazu bei, dass die Randstaaten für eine Öffnung ihrer Grenzen und eine liberalere Kontrollpraxis bestraft werden. Vor allem kleinere und ökonomisch schwächere Staaten wie Griechenland und Malta, die aufgrund ihrer geografischen Lage überdurchschnittlich häufig Ersteintrittsland für Flüchtlinge in die EU sind, sehen sich dadurch unter Druck, mit besonders repressiven Formen der Grenzsicherung und einer inhumanen Asylpolitik auf das Dublin-System zu reagieren.

Fazit

Im Schengen-Raum sind Zentrum und Peripherie der EU in einem gemeinsamen Mobilitätsraum vereint, jedoch mit unterschiedlichen migrationspolitischen Implikationen. Während jeder Mitgliedstaat souverän darüber entscheidet, unter welchen Bedingungen er Nicht-EU-Bürgern den Zugang zu eigenem Territorium und Arbeitsmarkt gestattet, wird die Umsetzung dieser Politik in hohem Maße von den Randstaaten der EU getragen. Insofern profitieren zwar – zumindest theoretisch – alle Mitgliedstaaten gleichermaßen von den Kontrollen an den EU-Außengrenzen, die Kosten dieser Kontrollen fallen jedoch nur in den Randstaaten der EU an. Neben den administrativen und politischen Kosten der

Grenzsicherung kommt noch das Dublin-System und die damit einhergehende Zuständigkeit für Asylsuchende von außerhalb der EU hinzu.

Betrachtet man jedoch die deutsche Perspektive, die stellvertretend für die Kernstaaten der EU stehen kann, wird ersichtlich, welche Interessen gegen eine Reformierung dieses Systems stehen. Hier wird deutlich, dass der Kern die Peripherie in migrationspolitischer Hinsicht vor allem als ein Mittel begreift, sich von humanitären Verpflichtungen zu befreien. Konfrontiert mit einer zunehmenden Instabilität außerhalb der EU und Systembrüchen in der arabischen Welt, wie im Frühjahr 2011, wird der Widerspruch zwischen Kern- und Randstaaten manifest. Erhält der Kern dabei seine Steuerungsansprüche gegen Migrations- und Fluchtbewegungen aufrecht, riskiert er jedoch langfristig die Stabilität des Schengen-Raums, wie der französisch-italienische Disput über den Umgang mit tunesischen Flüchtlingen verdeutlicht hat.

Anmerkung

- * Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder und nicht die des Bundesamtes.

Literatur

- Heitmeyer, W. (Ed.). (2006). Deutsche Zustände 4. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Heitmeyer, W. (Ed.). (2007). Deutsche Zustände 5. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Joppke, C. (1998). Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics*, 50(2), 266-293.
- Joppke, C. (1999). Immigration and the Nation-State. The United States, Germany, and Great Britain. Oxford: Oxford University Press.
- Lavenex, S. (1999). Safe third countries. Extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe. Budapest: Central European Univ. Press.
- Statistisches Bundesamt. (2002). Datenreport 2002. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (UKZ). (2001). Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin: Bundesministerium des Inneren.

Die Bundesbank in der EU: Versagen und Machtverlust

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Herrmann
Hartwich

1. Ansprüche der Deutschen Bundesbank an das Europäische Währungssystem

Im März 1948 war der Vorläufer der Bundesbank, die Bank Deutscher Länder (BDL), errichtet worden, um die Währungsreform in den westlichen Besatzungszonen durchzuführen und künftig das Währungssystem zu steuern. Außer „free economy“ gab es keine besonderen konzeptuellen Auflagen und Maximen. Diese entwickelten sich im Gefolge der Wirtschaftsreformen unter Ludwig Erhard, also als Pendant zur neuen ordoliberalen „Sozialen Marktwirtschaft“. Strenge Grundsätze lauteten nun: Autonomie, Geldwertstabilität, keine inflationistischen Experimente, Beschäftigungspolitik kann kein Ziel sein.

Der Erfolg dieser Politik, die „harte“ D-Mark, war unbestritten. In einem System fester Wechselkurse (Bretton Woods, 1944-1971) wurde die DM gegenüber dem Dollar zunehmend unterbewertet. Für die deutsche Exportwirtschaft war dies ein Vorteil. Die Aufgabe der Dollar-Gold-Bindung 1971 führte zu einer Neujustierung der Währungspolitik. In einer Phase beginnender Krisen und unter der Großen Koali-

tion (1966-69) sowie dann unter Führung der SPD gab es anhaltende und handfeste Versuche, die Deutsche Bundesbank in die makroökonomische Steuerung nach dem „Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“ (1967) und in die Beschäftigungspolitik einzubinden.

Die Bundesbank konnte sich aufgrund ihrer Autonomie widersetzen. Auf der Basis des von Milton Friedman entworfenen neoliberalen monetären Konzepts entwickelte die Bank effektive Verfahren zur Wahrung der Geldwertstabilität. Ihre „Stabilitätspolitik“ – stets im Strom anti-keynesianischer Konzepte international schwimmend – fand nicht nur Anerkennung, sondern machte die DM zur härtesten/stabilsten Währung in Europa. Die DM wurde zur Leitwährung innerhalb der europäischen Währungen. Die Dominanz zwang die europäischen Staaten zur Anpassung, fesselte vor allem ihre Haushalts-, Finanz- und Beschäftigungspolitik.

Die Gründung der Europäischen Währungsunion ab Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre ist ohne diese Vorgeschichte nicht zu verstehen. Der ab 1985 realisierte „Gemeinsame Markt“ und die Europäische Union beinhalteten immer die Frage, wann eine Währungsunion möglich, sinnvoll und nötig sein würde. Die Deutsche Bundes-

bank setzt sich vehement für ein „Krönungskonzept“ ein: Währungsunion nach Vollendung der Politischen Union. Diese Krönungstheorie hatte aber keine Chance.

Im Gefolge der deutschen Einigungsverhandlungen setzte vor allem der französische Präsident Mitterrand durch, dass (mit dem Maastricht-Vertrag) sogleich die Europäische Währungsunion errichtet wurde. Längst war die währungspolitische Dominanz Deutschlands vor allem den Franzosen unerträglich geworden. Dass diesem Konflikt zwei unterschiedliche Denkkonzepte zu Grunde lagen, stand noch nicht im Vordergrund. Es war mehr eine Frage von Macht und Einfluss. Es kam zu einer Art Tauschgeschäft: Die Deutschen gaben Stärke und Autonomie der Deutschen Bundesbank zögernd her. Dafür setzten sie durch, dass die Europäische Währungsunion weitgehend auf den strikten Stabilitätskriterien der Bundesbank beruhte. Hinzu kamen personalpolitische Entscheidungen, die die deutschen Prinzipien und deutschen Interessen dauerhaft zu wahren schienen, wenngleich aufgrund der politischen Gegebenheiten eine deutsche Führung der nunmehr „Europäische Zentralbank (EZB)“ genannten währungspolitischen Zentrale nicht möglich war, jedenfalls nicht zur Debatte stand.

Mit Otmar Issing, dem Chef-Volkswirt der Bundesbank (seit 1990), der ab 1999 als einziges Mitglied des 6-köpfigen Direktoriums (neben dem designierten Präsidenten) für acht Jahre bestellt wurde, sicherte sich die Bundesbank eine starke Repräsentanz. Er behielt auch im EZB-Direktorium sein Amt, das als Grundlagenressort für die geld- und währungspolitischen Entscheidungen der EZB galt. Im 11-köpfigen Zentralbankrat der EZB hatte die Bundesbank mit ihrem Präsidenten praktisch das erste Wort, das bei kapitalgebundenen Entscheidungsverfahren auch vertraglich verankert war. So war insgesamt das geldpolitische Gewicht

unverkennbar. Aber nun war die Deutsche Bundesbank eingebunden in die Entscheidungen der Europäischen Zentralbank

2. Die Zusammensetzung der EZB-Direktorien 1999 und 2012

Von Beginn an gab es ein zähes Ringen um die Präsidentschaft, das mit einem weitreichenden Kompromiss endete. Als Präsident wurde für 8 Jahre der Niederländer Wim Duisenberg gewählt, nachdem er vage versprochen hatte, sein Amt nach etwa der Hälfte der Zeit zur Verfügung zu stellen. „Richtiger“ Präsident sollte dann für volle acht Jahre der Präsident der französischen Nationalbank, Jean-Claude Trichet (2003-2011) werden. Vizepräsident war unter Duisenberg der Franzose Christian Noyer für 4 Jahre. Vizepräsident ab 2003-2011 wurde Lucas Papademos, Griechenland.

Direktoriumsmitglieder wurden:

Otmar Issing, Deutschland, für 8 Jahre;
Tommaso Padoa Schioppa, Italien, für 7 Jahre;
Eugenio Domingo Solans, Spanien, für 6 Jahre;
Sirkka Hämäläinen, Finnland, für 5 Jahre;

Diesen Direktoriumsmitgliedern folgten bis 2012:

Jürgen Stark, Deutschland, aus dem Vorstand der Bundesbank (2006-2014);
Lorenzo Bini Smaghi, Italien (2005-2013);
José Manuel González-Páramo, Spanien (2004-2012);
Gertrude Tumpel-Gugerell, Österreich (2003-2011);

13 Jahre später, am 1.1.2012, sieht die Zusammensetzung des EZB-Direktoriums folgendermaßen aus:

Präsident: Mario Draghi, Italien (2011-2019);

Vizepräsident: Vitor Constancio, Portugal (2011-2019);

Direktoriumsmitglieder:

Peter Praet, Belgien (2011-2019);

Benoit Coeuré, Frankreich (2012-2020);

Jörg Asmussen, Deutschland (2012-2020);

Jose Manuel González-Páramo, Spanien (bis 2012).

Blickt man allein auf die Veränderung der Nationalitäten im EZB-Direktorium, ist unübersehbar, dass die Führung der Europäischen Währungsunion seit dem 1. Januar 2012 bei jenen Ländern liegt, die die höchste Staatsverschuldung aufweisen. Italien und Belgien überschritten schon bei der Etablierung der EZB mit über 100 % Anteil am BIP die zulässige Verschuldung. Portugal, Spanien und Italien gehören heute zu jenen Staaten, für die immer neue Rettungsschirme oder Rettungsverfahren erdacht werden. Die aus diesen Staaten kommenden Entscheidungsträger dominieren also de jure bis 2020 die Entscheidungen über die Geld- und Währungspolitik und die Stabilität des Euro. Die als „stabilitäts-“orientiert geltenden Mitgliedsstaaten der Währungsunion werden gegenwärtig allein von Deutschland repräsentiert. Es gab deswegen Bemühungen, als Nachfolger des 2012 ausscheidenden Spaniers einen Repräsentanten aus diesen Staaten zu nominieren (s. Abschnitt 6).

3. Sieg der Schuldnerstaaten

Frankreich hat – in aller Freundschaft gesagt – zumindest sein Ziel aus den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts erreicht, die Macht der Deutschen Bundesbank in der europäischen Währungspolitik zu brechen. Nun gilt natürlich in der Europäischen Union nicht dieser deutliche Bezug auf die Nationalität der Funktionsträger. Sie agieren für die Union, nicht für ihr Land. Das kann

durchaus gelten. Legitim ist aber auch die Frage nach der geldpolitischen Tradition, besser vielleicht der geldpolitischen „Kultur“, aus der ein Repräsentant europäischer Währungspolitik stammt.

Kommt ein aktiver EZB-Funktions-träger aus einer traditionell strikten Stabilitätskultur – also der ausschließlichen bis primären Orientierung an der Stabilität des Geldwerts, wie sie die Deutsche Bundesbank seit den fünfziger Jahren pflegte – oder aus einem Land, in dem es eher selbstverständlich erscheint, dass die Notenbank die gesamtwirtschaftliche Verpflichtung insofern einzulösen hat, als sie wachstums- und beschäftigungspolitische Interventionen der Regierung unterstützt, obwohl auch sie soweit wie möglich versucht, inflationistische Entwicklungen zu vermeiden?

Heute ist deutlicher denn je, dass die deutsche Position klar in die Minderheit geraten ist. Dies ist schon länger der Fall. Die Deutsche Bundesbank konnte sich aber unter Berufung auf ihre Autonomie behaupten. Sie erreichte mit der monetaristischen Disziplinierung der deutschen Wirtschaft, dass diese zur Wahrung ihrer Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten stets unter dem Zwang zur Rationalisierung und Kostenreduktion stand. Das hatte die gesamte Gesellschaft erfasst. Also auch die Fiskalpolitik und nicht zuletzt die Lohnpolitik. Das System ist hochproduktiv, bedeutet aber, dass auf das Anstreben eines Maximums an Sozialstaatlichkeit zugunsten eines sich langsamer aber stetig verbessernden sozialstaatlichen Optimums verzichtet wurde. Über die Kluft zwischen beiden wird nach wie vor wirtschafts- und sozialpolitisch in Deutschland heftig und ausdauernd gestritten. Außenpolitisch aber bleibt Deutschlands Spitzenposition gewahrt. Und je weniger andere Länder auf diese „Disziplinierung“ Wert legen, um so deutlicher dominiert die deutsche Wirtschaft mit ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten.

Deutschland steht also mit seinem wirtschaftlichen Erfolg zunehmend allein. Überdies wird es wegen der zunehmenden Kluft zu den meisten Mitgliedsländern sogar angreifbar. So wurde zum Beispiel von italienischer Seite sogleich nach Aufdeckung der Probleme Italiens der Ruf laut, die Deutschen sollten durch gemeinsame Kredite („Euro-Bonds“) die Schulden mit tragen.

Bei der heutigen Dominanz der Mitgliedstaaten mit hohen Staatsschulden in der EZB-Führung ist klar, dass ihr Interesse am Erhalt von Wohlstand und Beschäftigung eher bei einer expansiven Geldpolitik liegt als bei Strukturformen und Sanierung durch Sparen. Dem entspricht die EZB gegenwärtig in vollem Maße, indem sie vornehmlich italienische und spanische Staatsanleihen aufkauft, um die Zinsen möglichst niedrig zu halten. Zwar kann erwartet werden, dass die EZB in „normalen“ Zeiten weiterhin darauf achten wird, dass die Inflationsrate nicht dauerhaft über der selbst festgelegten Obergrenze von 2 % liegt. Aber in der gegenwärtigen Schuldenkrise sind der eindeutigen Mehrheit im Zentralbanksystem die gesamtwirtschaftlichen Ziele wie Wachstum statt Ausgabenkürzungen und Schuldenbremsen gewiss wichtiger.

Wenn da nicht die Abhängigkeit von den internationalen Kapitalmärkten wäre. Sie allein zwingt die Staaten mit hohen Staatsschulden in die Disziplin, in Schulden- und Kostenreduktionen. Das gewaltige Aufkaufprogramm der EZB von Staatsanleihen aus Spanien und Italien erleichtert die Aufnahme neuer Staatskredite, kann aber die Kreditproblematik der Währungsunion insgesamt nicht dauerhaft lösen.

Die neue Linie der unabhängigen europäischen Zentralbank führt letztlich doch wieder auf den Ansatz der monetären Philosophie der Deutschen zurück.

4. Niederlage der Stabilitätsdoktrin ?

Die Niederlage der deutschen Stabilitätsdoktrin in der Politik der Europäischen Union könnte also durchaus noch nicht endgültig sein. Einer der Gründe wurde bereits genannt: Der Druck der internationalen Finanzmärkte bei den notwendigen Refinanzierungen der Schuldnerstaaten. Ein anderer Grund liegt in der Politik der Regierungen der Mitgliedsstaaten.

Es ist klar, wenn an die Stelle der EZB – was diese auch anstrebt – die Idee eines großen, anerkannten und effektiven „Rettungsfonds“ (ESM/ESFS) verwirklicht wäre, dann läge die Zügelung der Staatsschulden wieder dort. Der Fonds beruht zu einem so erheblichen Teil auf deutschen Garantien, dass diesmal nicht die Bundesbank, wohl aber die deutsche Regierung auf der Linie der deutschen Stabilitätsdoktrin operieren wird. Diese hätte sich mithin doch letztlich durchgesetzt.

Um Deutschlands Stärke in diesem Bereich zu brechen oder wenigstens zu begrenzen, wird nach wie vor um die Einführung von Euro-Bonds gerungen. Hier würden Kredite aufgenommen und abgesichert durch Mitgliedsstaaten der Währungsunion. Die Einbeziehung Deutschlands und anderer Staaten ohne Staatsschuldenprobleme bedeutet, die Schulden werden „vergemeinschaftet“. Deutschland haftet für die Schulden anderer Mitgliedsstaaten. Neben dem rechtlichen Problem, dem klaren Verbot einer solchen Haftung nach dem EU-Vertrag (Art.125 AEUV-Vertrag über die Arbeitsweise der EU) stünde die Frage, wie die Parteien den deutschen Wählern dies als notwendige Opfergabe verkaufen wollen. So ist denn der Kampf um die Konzepte noch nicht auf allen Ebenen abgeschlossen.

5. Versagen deutscher Spitzenökonomien

Nach dem kurzen Prolog mit dem Niederländer Wim Duisenberg war der Franzose Jean-Claude Trichet bald der unbestrittene Präsident der Europäischen Zentralbank. Souverän in der internationalen Öffentlichkeit, repräsentierte er lange Zeit das Stabilitätskonzept in einem Ausmaß, das sich kaum von dem der deutschen Bundesbank unterschied.

In der Staatsschuldenkrise und angesichts von langwieriger und ineffektiver Lösungsversuche zur „Rettung“ hoch verschuldeter Staaten vertrat er dann aber den Einsatz der EZB-Mittel nach amerikanischem Muster. Die EZB begann nach heftigen Debatten im Direktorium und im Zentralbankrat mit dem Kauf von Staatsanleihen finanzschwacher Staaten, vor allem Spaniens und Italiens. Dies bedeutete geldpolitisch Geldschöpfung, inflationierende Bereitstellung von Zentralbankgeld.

Dieser neuen Politik ging ein Konflikt in der Führung der EZB voraus. Der Präsident der Deutschen Bundesbank, der wichtigsten Notenbankvertretung im Zentralbankrat, Axel Weber, wandte sich entschieden gegen diese Art von Anleihekäufen. Offenbar personalisierte sich der Konflikt zunehmend auf die Antipoden Trichet – Weber. Letzterer geriet ebenso zunehmend in eine klare Minderheitsposition. Er gab auf, schied aus dem Zentralbankrat aus, trat als Präsident der Deutschen Bundesbank zurück.

Seine besondere Bedeutung gewann dieser Vorgang dadurch, dass eine gewisse Logik darin lag, dass Deutschland die Übernahme der nächsten EZB-Präsidentschaft anstrebte. Dies schien schwierig, aber durchaus Erfolg versprechend. Angesichts der Vorgeschichte der EZB und der Bedeutung der Bundesbank hätte man eigentlich auch erwartet, dass Deutschland einfach „dran war“.

Weber stand also vor der Chance, der erste deutsche Präsident der EZB zu werden. Im Vorfeld war die deutsche Regierung für die Wahl eines Portugiesen zum Vizepräsidenten eingetreten, so dass es kein Argument gegen einen Präsidenten aus den „nördlichen“ Mitgliedstaaten mehr gab.

Webers Rücktritt vom Amt des Bundesbankpräsidenten, was sein Ausscheiden aus dem EZB-Rat zur Folge hatte, war eine schwere Niederlage der Deutschen in der Währungsunion. Er war ja nicht nur Vertreter einer strikten Stabilitätspolitik. Er war auch Präsident der Deutschen Bundesbank. In der FAZ (14.2.2011) sprach einer der Herausgeber, Holger Steltzner, von einer „Flucht aus der Verantwortung“. Webers Argumentation zu seinem Rücktritt vermischte durchaus Konzept und Amt: Wenn der Präsident in wichtigen Fragen eine Minderheitsmeinung vertrete, leide die Glaubwürdigkeit des Amtes. Dieses Argument nannte Steltzner zu Recht „merkwürdig“. Es ging Weber also durchaus nicht nur um den Kampf für die Stabilitätspolitik der EZB, er dachte dabei auch an die Präsidentschaft.

Steltzner machte Weber den Vorwurf, er habe „verweigert, Verantwortung zu übernehmen“. „Das ist fahrlässig!“ Weber hätte die EZB auf den Pfad der Tugend zurückführen müssen. Er hätte kämpfen müssen. Damit hätte er das Amt gestärkt. Mit dem Rücktritt habe er auch das Amt des Bundesbankpräsidenten beschädigt.

Es ist schon richtig, die Dinge im Zusammenhang zu sehen: Das geldpolitische Konzept und die EZB-Präsidentschaft. Das Verhalten Webers war unpolitisch, wo er hätte Politiker sein müssen. Aber es scheinen in der deutschen Gegenwart die politisch Verantwortlichen vergessen zu haben, dass Politik – wie Max Weber es formuliert hatte – das Bohren harter Bretter ist. Statt auf seiner Überzeugung zu beharren, hätte man von einem Spitzenöko-

nomen in dieser international wichtigen Position erwarten müssen, dass er Kompromisse eingeht, taktiert, neue Helfer sucht und vom höchsten Amt aus mit den Regierungschefs ringt und sicher nicht zuletzt über die Medien die öffentlichen Sichtweisen zu beeinflussen vermag.

Leider ist es so, dass auch der zweite deutsche Repräsentant in einem Hohen Amt versagte. Jürgen Stark, Vizepräsident der Deutschen Bundesbank von 1998 bis 2004 und Nachfolger Issings als Chef-Volkswirt der EZB, warf ebenfalls aus konzeptuellen Gründen vorzeitig das Handtuch. Gleich bei seinem Ausscheiden attackierte er in einem „Brandbrief“ an die Beschäftigten der Notenbank die von der Mehrheit in der EZB beschlossenen Anleihenkäufe. (Spiegel online, 14.2.2012)

Die Argumentation des geldpolitischen „Hardliners“ ist schlüssig. Sein Rücktritt aus dieser Position ist es nicht. Auch das bedeutet Flucht aus einer Verantwortung, die mehr verlangt, als das Beharren auf einem geldpolitischen Konzept.

Mit seinem Rücktritt gab Stark auch eine Position (Chef-Volkswirt) im EZB-Direktorium auf, die einen direkten Draht der Stabilitätspolitik in die Chefetage der europäischen Notenbank – eine Gegenleistung für die Aufgabe der D-Mark – geschaffen hatte (so Klaus-Rainer Jackisch, Hessischer Rundfunk, tagesschau.de 11.1.12).

Wie diese Vorgänge unterstreichen, bewegt sich die deutsche Politik im Vergleich zu Frankreichs personalstrategischem Verhalten international auf dünnstem Eis. Es fehlt ein Netz systematisch ausgesuchter und ausgebildeter Fachvertreter für alle Bereiche der Vertretung Deutschlands in der internationalen Politik. Sie müssen nicht nur Spitzenkräfte ihres Fachs sein, sondern sie müssen zugleich in dem Sinne Politiker sein, dass sie bewusst, geschickt und standhaft die Interessen ihres Landes vertreten.

6. Interessenkämpfe in EZB

Es bedarf keiner besonderen Analyse um zu erkennen, dass die EZB zwar eine hoch kompetente ökonomische Institution ist, jedoch wie alle internationalen Institutionen mit bedeutender Entscheidungsbefugnis im Fokus nationaler Interessen steht. Die Errichtung der EZB und ihre Politik bis zur Gegenwart lässt – so ist ein leitender Gedanke dieser Kolumne zu verstehen – erkennen, wie Deutschlands stärkste währungspolitische Waffe, die Deutsche Bundesbank, stumpf wurde durch den (heute erkennbar) überstürzten Einbau in die Währungsunion. Der Abbau des überragenden deutschen geldpolitischen Einflusses in Europa begann mit der Besetzung des EZB-Direktoriums. Der Rat kann hier zunächst vernachlässigt werden, weil ihm der Präsident der Deutschen Bundesbank ebenso wie die Präsidenten aller beteiligten Notenbanken qua Amt angehörten.

Obwohl das Modell Bundesbank deutlich auf die EZB übertragen wurde, übernahm de facto Frankreich die Führung. Nach außen wurde zwar der Niederländer Duisenberg der erste Präsident. Aber während seiner Amtszeit hörte der Druck auf ihn nicht auf, frühzeitig das Amt an den Franzosen Trichet abzugeben.

Mit dem „Chef-Volkswirt“ der Bundesbank, Issing, hatte die Bundesbank einen starken Repräsentanten im Direktorium. Aber da er für acht Jahre bestellt worden war, hätte er sein Amt aufgeben müssen, wenn ein Deutscher zum Vizepräsidenten an der Seite Trichets bestellt worden wäre. Eine solche Überlegung gab es aber auch nicht. Den Posten erhielt ausgerechnet ein Vertreter Griechenlands, also jenes Landes, das nur durch Manipulation Mitglied der Währungsunion geworden war.

Die verheerenden Schritte der deutschen Bundesbank-Vertreter im Jahre 2011 führten zu der logisch nahe liegenden Lösung, dass der Italiener Ma-

rio Draghi, der angesehene und international erfahrene Präsident der italienischen Notenbank, der stärkste Konkurrent Webers im Vorfeld der Neubesetzung, der neue Präsident wurde. Damit war aber auch das fein gesponnene Netz zerrissen, nachdem erst ein „Südländer“ (aus Portugal) Vizepräsident werden sollte, damit dann ein „Nordländer“, nämlich Weber, Präsident werden konnte. Durch Webers Rücktritt gibt es nun zwei „Südländer“ (Italien und Portugal) an der Spitze der Europäischen Zentralbank.

Auch Starks Rücktritt hatte eine nicht erwartete Folge. Sein von Deutschland präsentierter „Nachfolger“ (es gibt pro forma keine Erbhöfe) Jörg Asmussen war natürlich als „Chef-Volkswirt“ vorgesehen (was er eigentlich von Hause her nicht war). Dass er es nicht wurde, hatte die deutsche Regierung wieder der französischen Geschicklichkeit zu verdanken. Frankreich bestand darauf, dass nach Trichet wieder ein Franzose in das Direktorium einrücken sollte und setzte dies auch gegen zunächst anhaltenden Widerstand des noch bis 2013 bestellten Italieners Smaghi durch. Er musste für den französischen Vertreter Platz machen. Mit diesem Schachzug wurde aber zugleich Asmussen angegriffen. Frankreich beanspruchte prompt für seinen neuen Vertreter den Posten des Chef-Volkswirts als Nachfolger des zurück getretenen Deutschen Jürgen Stark.

Präsident Draghi löste dieses Problem durch einen „Schachzug“, der einen Affront gegen Deutschland, also auch gegen die Bundesregierung, darstellte. Keiner der beiden Aspiranten erhielt den Posten, sondern der Belgier Praet. Um nach außen die Bedeutung des Vorganges herunter zu spielen, wurde der „Chef-Volkswirt“ überhaupt formal abgeschafft und sein Ressort neu geordnet. Asmussen wurde eine Art „Außenminister“ der EZB und der Franzose Coeuré erhielt die Zuständigkeit für die

umstrittenen Ankäufe von Staatsanleihen hoch verschuldeter Staaten. Er wurde also auch noch Repräsentant der neuen Zentralbankpolitik.

Gemessen am Anfang hat Deutschland durch diese Personalpolitik kaum noch Einfluss auf die Ausrichtung der europäischen Notenbankpolitik. Die Vertretung der deutschen Interessen ist in bezug auf das Stabilitätskonzept in der EZB gleich Null. Genereller gesehen hat Deutschland natürlich noch Gewicht.

Es ist zu vermuten, dass sowohl Asmussen als auch der neue Präsident der Deutschen Bundesbank Jens Weidmann weniger dogmatisch vorgehen und sich „politischer“ verhalten. Es wird nötig sein. Denn der nächste Personalkonflikt steht bevor. Für den Spanier Gonzáles-Páramo muss im Frühjahr 2012 ein Nachfolger gefunden werden. Spanien will selbstverständlich „seinen“ Sitz im EZB-Direktorium behalten und hat bereits seinen Kandidaten nominiert. Die Amtszeit des Neuen währt von 2012 bis 2020. Für dieses Jahrzehnt wäre damit das Verhältnis 7:1 von „Südländern“ zum Norden der Währungsunion festgeschrieben. Nach Zeitungsberichten (FAZ v. 19.1.12) gibt es Versuche, einen Vertreter aus Luxemburg oder aus Finnland gegen den Spanier ins Spiel zu bringen. Es erübrigt sich fast zu sagen, dass Frankreich sich bereits frühzeitig für einen spanischen Kandidaten ausgesprochen hat.

Frankreichs personalpolitisches Agieren ist meisterlich. Unbestritten und glaubhaft ist, dass das Land auf die feste Verbindung mit Deutschland setzt, wie es ja auch von deutscher Seite aus gesehen und für existenziell notwendig angesehen wird. Die Strategie dabei wird am Beispiel der EZB allerdings besonders deutlich: Es geht um französische Führung in einer Gemeinsamkeit, bei der die Deutschen das entscheidende Potenzial besitzen. Personal & Potenzial – eine Machtformel!

Müssen wir uns an mehr Ungleichheit gewöhnen?

Stefan Hradil¹



Stefan Hradil

Zusammenfassung

In aller Regel wird von Wissenschaftlern, vor allem von Ökonomen, prognostiziert, die soziale Ungleichheit werde in nächster Zeit auch in Deutschland weiter zunehmen. Im folgenden Beitrag wird der Frage nachgegangen, ob eine Zunahme sozialer Ungleichheit, insbesondere der Einkommensungleichheit, tatsächlich unausweichlich ist und wir uns an mehr Ungleichheit schlicht gewöhnen müssen.

Fragt man Ökonomen nach der Zukunft unserer Sozialstruktur, so erhält man typischerweise die Antwort, unsere Gesellschaft werde ungleicher werden und es bleibe nichts anderes übrig, als sich daran zu gewöhnen (z.B. Straubhaar/Hüther 2009). Ökonomen denken beim Begriff „Ungleichheit“ vor allem an die Einkommen und die Vermögen, im Zusammenhang damit auch an manches, was direkt mit Geld zusammen hängt, wie an das Wohnen und das Konsumieren. Möglicherweise ist es Ökonomen ja ganz recht, wenn die Spanne zwischen Spitzen- und Niedrigeinkommen wächst und wenn mehr Menschen hohe oder aber sehr niedrige Einkommen haben. Wenn es die Produktivität der Wirtschaft mehrt ... und wenn sich neue Absatzmärkte für Luxusprodukte erschließen, warum nicht?

Soziologen beschäftigen sich aber nicht zuletzt damit, was die Menschen in einer Gesellschaft zusammenhält oder aber sie auseinandertreibt. Wer diesen Forschungsgegenstand hat, tut sich nicht so leicht damit, wachsende Ungleichheit einfach hinzunehmen. Da gehören zur Ungleichheit des Geldes zum Beispiel auch die ungleichen Chancen, gesund zu bleiben, die Häufigkeit von Kriminalität, das Gefühl der persönlichen Sicherheit und die eigene Selbstsicherheit. Soziologen können belegen, dass mit steigender Ungleichheit der Zusammenhalt der Gesellschaft sinkt und die Häufigkeit von Konflikten steigt. Aus soziologischer Sicht sprechen also Ökonomen ein großes Wort gelassen aus, wenn sie sagen, wir müssten uns halt an mehr Ungleichheit gewöhnen.

Die Frage, der im Folgenden nachgegangen werden soll, ist daher, ob eine Zunahme sozialer Ungleichheit tatsächlich unausweichlich ist und inwieweit wir uns gegebenenfalls an sie gewöhnen können.

was die Menschen in einer Gesellschaft zusammenhält oder aber sie auseinandertreibt

Historische Übersicht

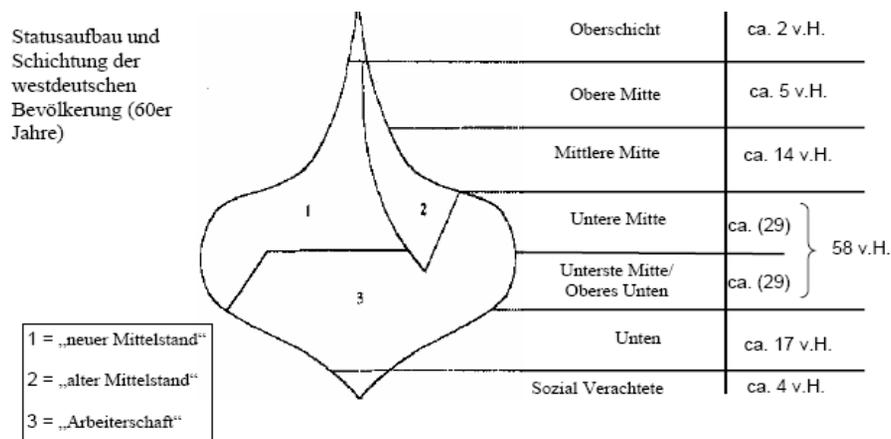
Die gesellschaftlichen Verhältnisse haben sich seit einiger Zeit deutlich gewandelt und stellen uns heute vor manche Probleme. Wir haben in letzter Zeit sogar Veränderungen erlebt, die ohne Übertreibung die Bezeichnung „historische Wende“ verdienen. Bennett Harrison und Barry Bluestone haben sie in ihrem gleichnamigen Buch (1990) als „The Great U-Turn“ bezeichnet.

Warum so große Worte angebracht sind, wird in der historischen Rückschau deutlich:

1. Im 19. Jahrhundert, als die Fabriken entstanden und die Fabrikherren reich wurden, wurde die Sozialstruktur Deutschlands, wie die aller entstehenden Industriegesellschaften, beständig ungleicher: Karl Marx hatte daher so unrecht nicht, als er damals eine Klassengesellschaft diagnostizierte.
2. Von etwa dem Ersten Weltkrieg bis in die 1980er Jahre hinein wurden die Verhältnisse in unserer Gesellschaft dagegen immer gleicher, wie die der meisten entwickelten Industriegesellschaften. Immer weniger Menschen waren arm. Immer mehr zählten zur Mittelschicht, die war tonangebend. Reichtum gab es zwar. Er wurde aber wenig zur Schau gestellt. Auf all das war die Industriegesellschaft Deutschland stolz.
3. Aber seither wird das Schichtungsgefüge Deutschlands, wie das der meisten postindustriellen Länder, wieder beständig ungleicher. Diese Entwicklung dauert nun schon mehr als 20 Jahre und stellt somit keine statistische Eintagsfliege mehr dar, sondern einen Strukturbruch. Der Reichtum wächst, die Armut auch, die Größe der Mittelschicht stagniert. Und auch die Kultur der Mittelschicht dominiert immer weniger. Wer das nicht glaubt, soll mal nachmittags bestimmte Fernsehsender einschalten.

Insgesamt haben wir also in den letzten 200 Jahren einen Zickzackkurs von zunächst mehr, dann weniger und schließlich wieder mehr finanzieller Ungleichheit erlebt. Abbildung 1 zeigt die sozialen Verhältnisse in der zweiten Phase. Die Graphik entstand in den frühen 1960er Jahren und war seither in vielen Lehrbüchern zur Sozialstruktur Deutschlands enthalten. Die nach ihrem Schöpfer so genannte „Bolte-Zwiebel“ versinnbildlicht mit ihrem breiten „Mittelstandsbauch“, der kaum wahrnehmbaren „Unterschicht“ und der schmalen „Reichtumsspitze“, wie sich die soziale Entwicklung damals den Sozialforschern wie auch der breiten Öffentlichkeit darstellte.

Abbildung 1: Die soziale Schichtung Deutschlands in der Wohlstandsphase



Quelle: Bolte/Kappe/Neidhardt 1966

Die Wohlstandsphase

Insbesondere die späten 1960er, die 1970er und frühen 1980er Jahre waren Phase steigenden Massenwohlstands. In dieser Phase einer wachsenden und immer wohlhabender werdenden Mittelschicht bewegte die Menschen nicht so sehr die Frage, wie viel die Einzelnen haben und welche Gruppen mehr haben als andere, sondern die Frage, was die Menschen mit ihren neuerworbenen Ressourcen tun. Wenn immer mehr Menschen immer mehr zur Verfügung haben, dann kann man mit dem Ausmaß dessen, was die einzelnen haben, zum Beispiel Geld, immer weniger erklären und mit dem, was die Menschen denken und tun, immer mehr. Denn die Menschen können Dieses oder Jenes mit ihren Ressourcen machen. In solchen Zeiten bilden sich vor allem kulturelle und nicht so sehr materielle Unterscheidungen zwischen Menschen aus, das wusste im Übrigen schon Max Weber. Es ist also kein Zufall, dass in den 1980er Jahren Wertewandelstudien, Individualisierungsstudien, Milieu- und Lebensstilstudien, also kulturell orientierte Forschungsrichtungen, alle zugleich aufkamen.

kulturelle
Unterscheidungen

In den 1980er Wohlstandsjahren waren die ersten Milieustudien verfügbar. Menschen wurden darin weder als Marionetten ihres Geldbeutels gesehen, noch galten sie als völlig frei in ihren Entscheidungen. Vielmehr spielten im Rahmen der verfügbaren Mittel die Grundeinstellungen und Werthaltungen und damit die Kultur der Einzelnen eine große Rolle. Mit Hilfe von Milieustudien wurde es beispielsweise möglich, den „Turnschuhlehrer“ vom „Krawattenlehrer“ zu unterscheiden. Oder soziologischer ausgedrückt: So wurden kulturelle und mentale Unterschiede innerhalb sozialer Schichten und manchmal auch über Schichtgrenzen hinaus deutlich. Und diese kulturellen Unterschiede wurden nicht selten zur Quelle neuer Ungleichheiten.

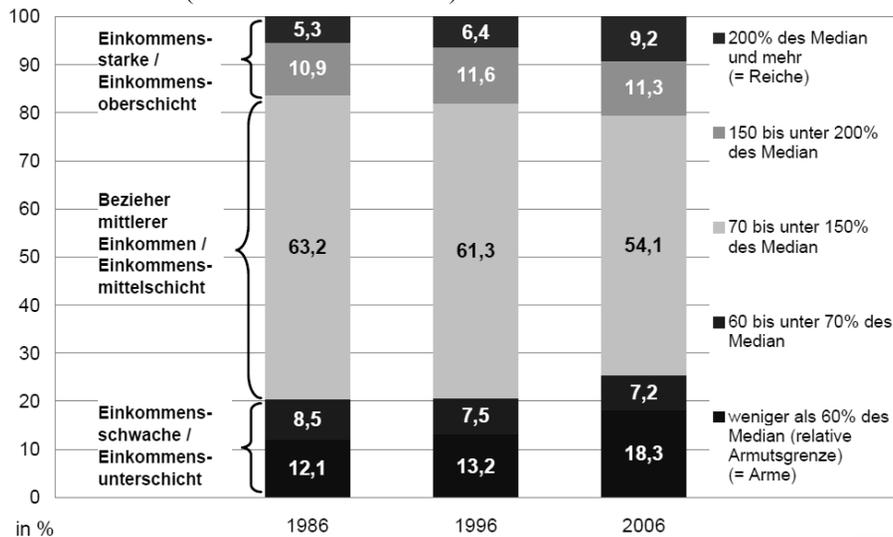
Milieustudien

Die Milieustudien, obwohl sie im akademischen Bereich immer umstritten blieben, erwiesen sich als sehr praxisrelevant. Wie man mit Bildungsangeboten auf bildungsferne Jugendliche zugehen kann, mit welcher Politik man welche Gruppen potenziell erreichen kann, wie man bauen kann, um dem Lebensgefühl bestimmter Menschen gerecht zu werden, all das verraten Milieustudien (Hradil 2006: S. 3-10).

Die wachsende Einkommensungleichheit

In den 1980er Wohlstandsjahren lag es nahe zu meinen, die Abstufungen zwischen Klassen und Schichten würden flacher werden. Aber das war ein Irrtum. Das Gefälle der Klassen und Schichten wurde bald danach wieder steiler. Abbildung 2 zeigt, dass die Bevölkerungsanteile der oberen und der unteren Einkommenschichten seither zunahmen. Immer mehr Menschen standen ziemlich weit oben, oder aber recht weit unten in unserer Gesellschaft. Armut in einer reichen Gesellschaft wurde wieder zum Thema.

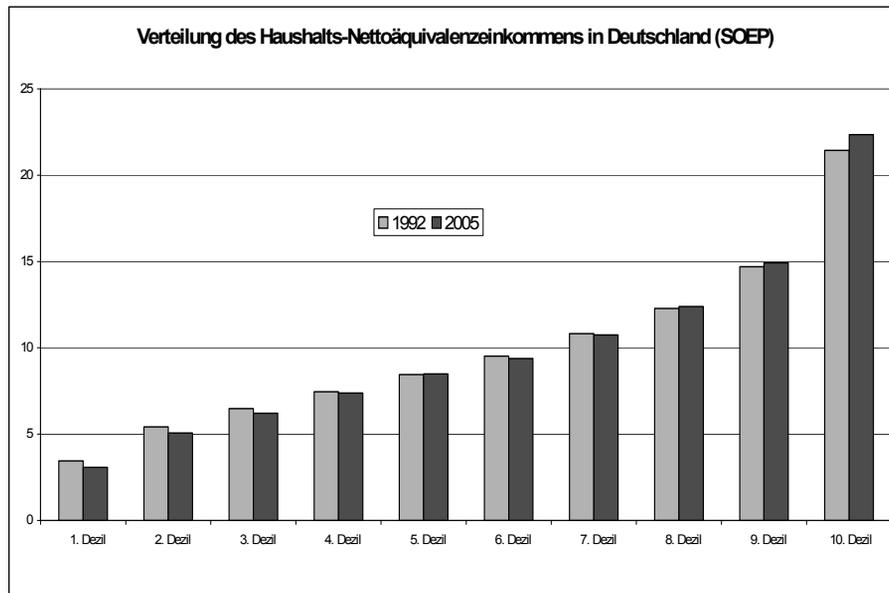
Abbildung 2: Die unteren und die oberen Einkommenschichten wachsen (Deutschland 1986-2006)



Quelle und Daten: SOEP/DIW 2008, zitiert nach Miegel/Wahl/Schulte 2008: 16

Die weitere Wohlstandsmehrung konzentrierte sich seit den 1990ern auf die oberen Etagen unserer Gesellschaft. Abbildung 3 lässt erkennen, dass ihre Anteile am gesamten „Einkommenskuchen“ wuchsen. Die Anteile der unteren Schichten nahmen dagegen ab. Die Spanne zwischen Oben und Unten wurde wieder weiter (vgl. Stat. Bundesamt 2011: 162ff.).

Abbildung 3: Die oberen Einkommensschichten werden reicher, die unteren ärmer (Deutschland 1992 und 2005)



Quelle und Daten: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Die Ursachen der wachsenden Einkommensungleichheit

Äußere Lebensbedingungen, vor allem das liebe Geld, wurden also spätestens seit den 1990ern wieder sehr viel erklärungskraftiger, wie übrigens zu allen unruhigen und ungleicher werdenden Zeiten. Da stellt sich die Frage, was unsere Gesellschaft seit den 1990ern denn ungleicher gemacht hat? Nur wenn wir das wissen, und den weiteren Fortgang dieser Ursachen abschätzen können, werden wir die zukünftige Entwicklung sozialer Ungleichheit voraussagen und die Frage beantworten können, ob wir uns an mehr Ungleichheit gewöhnen müssen.

Vorab ist festzustellen, dass in vielen entwickelten Ländern, und nicht nur in Deutschland, die verfügbaren Einkommen auseinandergerückt (vgl. OECD 2011: 24). Dies zeigt Abbildung 4. Das spricht gegen Vermutungen, die Ursachen wachsender Ungleichheit seien spezifisch deutsch.

Abbildung 4: Internationale Trends der Einkommensungleichheit ca. 1985 bis ca. 2005, Nettoäquivalenzeinkommen, Gini-Koeffizienten

Starke Zunahme	Finnland, Neuseeland
Mäßige Zunahme	Kanada, Deutschland, Italien, Japan, Norwegen, Portugal, Schweden, Vereinigte Staaten
Keine Veränderung	Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Griechenland, Ungarn, Luxemburg, Mexiko, Niederlande, Spanien, Türkei, Vereinigtes Königreich
Mäßige Abnahme	Frankreich, Irland, Spanien
Starke Abnahme	(keine Länder)

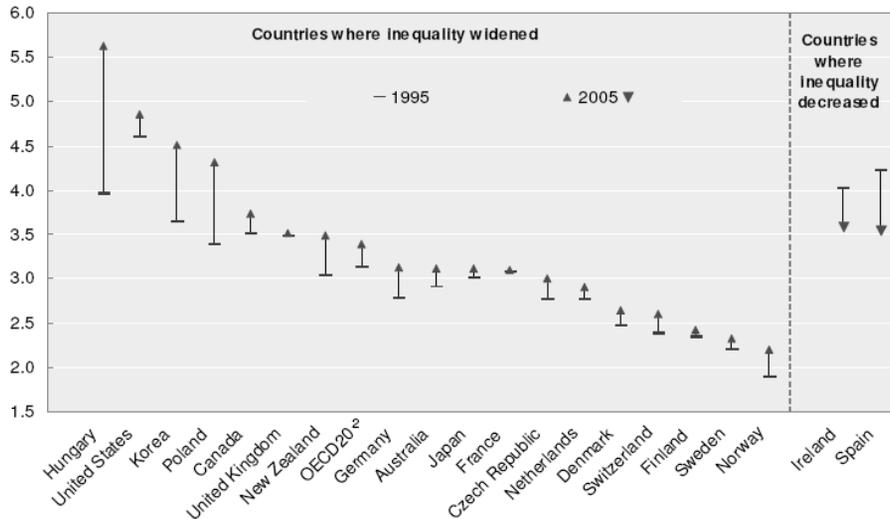
Quelle: OECD 2008: 294

Sozialstaat Häufig wird vermutet, die nachlassende Tätigkeit des Sozialstaats sei die Ursache wachsender Ungleichheit (u.a. Butterwegge 2011). Nun ist in der Tat in Deutschland der Spitzensteuersatz im Jahr 2004 gesenkt worden, und Hartz IV bewirkt, dass Empfänger nach wenigen Monaten der Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfeniveau absinken. (Das macht vor allem die Fallhöhe aus der Mittelschicht tiefer.) Ähnliche sozialpolitische Rücknahmen waren auch in vielen anderen Ländern zu beobachten. Aber sie als Ursache wachsender Ungleichheit zu bezeichnen, ist ungefähr so, als wollte man die geschwächte Feuerwehr für häufigere Brände verantwortlich machen. Die Frage ist doch: Was erzeugt die häufigeren Brände (sprich: mehr Ungleichheit), und was bringt so viele Regierungen in so vielen Ländern dazu, sie so zurückhaltend zu bekämpfen?

Gewerkschaften Häufig findet sich auch die These, dass in vielen Ländern die Gewerkschaften schwächer wurden, dass vor allem Flächentarifverträge immer schwieriger durchzusetzen sind. Das habe die Ungleichheit gesteigert. Prüft man das empirisch, so zeigt sich, dass in der Tat Länder mit schwachen Gewerkschaften meist ungleicher sind als solche mit starken Gewerkschaften (vgl. OECD 2011: 32, 99ff.). Die Frage ist nur: Was machte Gewerkschaften in so vielen Ländern schwächer?

Die ersten beiden genannten Ursachen, zurückgenommene Sozialpolitik und schwächere Gewerkschaften, sind politische Ursachen. Aber in Abbildung 5 sehen wir, dass sich in fast allen entwickelten Ländern der Welt die Brutto-Markteinkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen auseinander entwickeln. Damit hat die Politik erstmal nichts zu tun. Diese Ungleichheiten wachsen, bevor der Staat Steuern einzieht oder Sozialhilfe zahlt, also bevor eine geschwächte Sozialpolitik wirksam werden könnte. Diese Ungleichheiten wachsen auch trotz Gewerkschaftseinflusses. Hier geht es um wirtschaftliche Vorgänge. Welche sind also die wirtschaftlichen Ursachen, die die Löhne auseinander treiben?

Abbildung 5: Verhältnis zwischen den obersten und den untersten zehn Prozent der Arbeitseinkommen in OECD-Ländern 1995 und 2005



Quelle: OECD 2007: 1

Wirtschaftliche Ursachen wachsender Ungleichheit

In der Literatur (z.B. OECD 2011: 26) wird in erster Linie die *technologische Entwicklung* als Ursache wachsender Ungleichheit genannt. Wo sie schnell fortschreitet, zum Beispiel im Bereich von Informationstechnologien, wird die Arbeit produktiver. Dort können höhere Löhne gezahlt werden. Im Unterschied zu industriellen Techniken, wie dem Fließband, erfordern die hochproduktiven Techniken des Informationszeitalters aber hohe Qualifikationen. Und die werden immer knapper, weil zu wenige herangebildet werden und weil die demografische Entwicklung sie knapp werden lässt. Also sorgt die Verhandlungsmacht der zu wenigen Qualifizierten dafür, dass die höheren Löhne, die gezahlt werden können, auch wirklich gezahlt werden. Wer diese höheren Qualifikationen aber nicht hat, findet immer schwerer überhaupt eine Erwerbstätigkeit, und wenn, dann in gering produktiven Tätigkeitsfeldern, wo es ohnehin nicht viel zu verteilen gibt. Die Verhandlungsmacht der gering Qualifizierten ist ihrer Überzahl wegen minimal, so sind es auch ihre Löhne.

technologische
Entwicklung

Die *Globalisierung* wird oft als weiterer ökonomischer Faktor aufgeführt (vgl. OECD 2011: 28f., 109ff.), der die Ungleichheit auseinander treibt. Die Empirie zeigt, dass die Globalisierung zwar nicht dem Motor, wohl aber sozusagen dem Turbolader wachsender Ungleichheit entspricht. Werden die hohen Lohnforderungen eines Qualifizierten nämlich hierzulande nicht erfüllt, dann kann er in Hochlohnländer ziehen oder damit drohen. Vielfach ist das gar nicht nötig, es wird von Arbeitgebern vorweggenommen. Englisch ist ohnehin die lingua franca unserer Zeit, daher fällt Hochqualifizierten die Mobilität leicht.

Globalisierung

Und ein niedrig Qualifizierter, sagen wir: Anstreicher, der sich mit vielen weiteren Aspiranten Hoffnungen auf den gleichen Arbeitsplatz macht, konkurriert im Zeitalter der Globalisierung nicht nur mit deutschen, sondern auch mit ausländischen Bewerbern, die auch für den halben Lohn zu arbeiten bereit sind. Das senkt seinen Lohn nochmals.

Wichtig ist zu erkennen, dass sich bei der technologischen Entwicklung und der Globalisierung, also den ökonomischen Ursachen wachsender Ungleichheit, Markt und Macht die Hand geben. Es sind nicht Marktverhältnisse allein, die in den obersten Etagen der Bankhochhäuser die Löhne durch die Decke schießen lassen. Wen der Markt privilegiert, dem schenkt er auch Machtmittel, um sich beispielsweise von der Konkurrenz abzuschotten.

Es sind vor allem die wirtschaftlichen Gründe, die auch engagierte Sozialpolitiker und Gewerkschafter vor einschneidenden politischen Maßnahmen zurückschrecken lassen. Wenn nämlich „oben“ die Begüterten oder die knappen Hochqualifizierten höher besteuert werden sollten, droht deren Abwanderung und damit weniger Wirtschaftsleistung. Die wiederum ist für den Erhalt der Arbeitsplätze und die Gewinnung von Steuern bitter notwendig. Wenn „unten“ mehr Mittel an Bedürftige gezahlt werden sollen, dann fragen sich viele, woher angesichts der begrenzten Besteuerungsmöglichkeit gut Verdienender und angesichts der Notwendigkeit, die öffentlichen Kassen zu sanieren, das Geld dafür kommen soll. Wenn „unten“ Mindestlöhne gezahlt werden sollen, droht in bestimmten Branchen der Verlust von Arbeitsplätzen.

Gesellschaftliche Gründe wachsender Ungleichheit

Es sind aber neben politischen und ökonomischen auch *gesellschaftliche* Gründe, die die verfügbaren Einkommen auseinander treiben. So steigt der Anteil der *allein Erziehenden* immer weiter (Stat. Bundesamt 2011: 28f.). Dies hindert sie häufig daran, auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu sein. Denn entweder sie haben wegen früher Kinder keine ausreichende Ausbildung, oder sie können mangels Kinderbetreuungseinrichtungen ihre Ausbildung nicht in klingende Münze umsetzen.

Bildungshomogamie Ein anderer gesellschaftlicher Grund liegt darin, dass die *Bildungshomogamie* steigt (Stat. Bundesamt 2011: 26f.). Auf deutsch heißt das: Immer mehr Paare haben einen gleich hohen Bildungsstand. Das bedeutet aber: Wenn sich immer öfter zwei gering Qualifizierte zusammen tun, dann leben eben zwei Niedrigeinkommensbezieher im Haushalt, oft genug ist davon einer arbeitslos. Wenn aber zwei hoch Qualifizierte zusammen leben, dann können zwei gut Verdienende sehr auskömmlich wirtschaften. Auch das lässt die Ungleichheit wachsen.

Prognosen weiter wachsender Ungleichheit

Nur ganz wenige Wissenschaftler prophezeien uns eine gleichere Zukunft. Kaum jemand mag nämlich glauben, dass die *wirtschaftlichen* Gründe nachlassen werden, dass vor allem die technologische Entwicklung oder die Globalisierung zum Halt kommen wird.

Die meisten Wissenschaftler meinen zudem, dass dem umverteilenden Sozialstaat in Zukunft eher noch mehr als heute die Hände gebunden sein werden. Unter anderem deshalb, weil der Mangel an Qualifizierten (insbesondere in MINT-Berufen²) deren Erpressungspotenzial weiter steigen lässt und weil die Verschuldung immer weniger Geld für Unterstützungszahlungen übrig lässt. Die meisten Wissenschaftler denken also, dass die *politischen* Hebel zur Reduzierung sozialer Ungleichheit in Zukunft eher kürzer werden. Und selbst die Wissenschaftler, die eine höhere Besteuerung gut Verdienender sowie einen Mindestlohn für durchsetzbar halten, zweifeln oft daran, dass das hilft, um die sich öffnende Schere wieder zu schließen.

Auch was die *gesellschaftlichen* Gründe wachsender Ungleichheit betrifft, herrscht Pessimismus vor: Kaum jemand glaubt, dass die Pluralisierung der Lebensformen zurückgehen wird, dass Alleinerziehende wieder seltener werden oder dass für sie in absehbarer Zeit eine flächendeckende Kinderbetreuung bereitstehen wird. Und niemand glaubt daran, dass in Zukunft hoch Gebildete wieder öfter gering Gebildete heiraten werden.

Das alles klingt sehr pessimistisch. Dennoch gibt es meines Erachtens gewisse Chancen für eine gleichere Zukunft.

Eine gleichere Zukunft?

Die direkteste Maßnahme, das Oben und das Unten in unserer Gesellschaft wieder näher zueinander zu bringen, besteht darin, mehr Menschen als heute zu bilden und auszubilden. Eine *Bildungsexpansion* (in Form der Erstausbildung und der Weiterbildung) kann dafür sorgen, dass höhere Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt in Zukunft weniger knapp sind als heute und dass kaum noch gering Qualifizierte nachrücken, die ja immer seltener gebraucht werden. Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt entsprechen sich dann allmählich besser. Die Verhandlungsmacht der sozialen Bildungsschichten gleicht sich an. Der größte Vorteil wäre, dass eine Bildungsexpansion Lohnangleichungen auf dem Arbeitsmarkt selbst erzeugt und nicht dazu zwingt, dessen Ergebnisse im nachhinein sozialpolitisch, und das heißt immer: teuer und konfliktreich, zurechtzurücken. Die Bildungsexpansion mindert die Zahl der Überflüssigen und der Privilegierten, und gleicht so Marktdiskrepanzen aus.

Bildungsexpansion

Ein zweiter Hoffnungsschimmer ergibt sich ausgerechnet durch den *demografischen Wandel*, der doch so oft als Problem dargestellt wird. Er sorgt dafür, dass das Angebot an Arbeitskräften zurückgehen wird (vgl. Stat. Bundesamt 2009: 17ff.). Das verbessert die Arbeitsmarktchancen der heute Studierenden,

demografischer Wandel

der Frauen und der Älteren. Der Arbeitskräftemangel wird aber auch den gering Qualifizierten nützen und damit Ungleichheit verringern. Es ist nämlich einfacher, hierzulande türkischstämmige Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder deutsche Arbeitslose gewissermaßen an die Hand zu nehmen und ein Stück weit nachzuqualifizieren, als auf eine geeignete neue Zuwanderung zu hoffen. So haben diesbezügliche „Patenschaften“ und Qualifizierungsoffensiven beispielsweise in der Baubranche schon heute Hochkonjunktur. Der demografische Wandel lindert so soziale Ungleichheit.

Die dritte Hoffnung greift etwas weiter in die Zukunft: Um sie zu erkennen, muss man, wie so oft, in die Vergangenheit schauen: Der Ökonom Simon Kuznets hat in den 1950er Jahren (1955) eine Theorie vorgestellt, nach der im 19. Jahrhundert erst ein Teil der Beschäftigten in der vergleichsweise produktiven Industrie arbeiten und dort viel verdienen konnte, ein großer anderer Teil aber noch in der relativ unproduktiven Landwirtschaft für wenig Geld schuften musste. Diese Kluft erzeugte nach ihm das krasse Lohngefälle des 19. Jahrhunderts. Mit der gleichen Logik erklärte Kuznets auch, wieso die Verhältnisse in den Industriegesellschaften des 20. Jahrhunderts allmählich gleicher wurden. Denn das Gros der Beschäftigten arbeitete nun in der produktiven Industrie.

Diese alte Theorie hielt vielen empirischen Überprüfungen recht gut stand. An ihr ist also viel dran. Wendet man ihre Grundgedanken auf die Gegenwart an, so lässt sich auch recht gut erklären, wieso heute die Verhältnisse wieder ungleicher werden: Erst ein Teil der Menschen arbeitet nämlich im hochproduktiven Bereich der Wissens- und Informationsdienstleistungen, einem Hochlohnbereich. Andere müssen dagegen putzen oder andere wenig profitable Dienstleistungen gegen Minilöhne verrichten. Wieder andere arbeiten noch in der Massengüterindustrie, wo die Wertschöpfung ebenfalls gering ist und die Arbeitsplätze jederzeit in ferne Länder zu wandern drohen.

Genau diese Diagnose einer sektoral unterschiedlich hohen Produktivität, die ganz unterschiedliche Lohnhöhen ermöglicht, gibt uns meines Erachtens aber die Hoffnung, dass in wenigen Jahrzehnten die Ungleichheit wieder zurückgehen wird. Wenn die überwiegende Mehrheit der Menschen nämlich in hochproduktiven Wissens- und Informationssektoren arbeitet, und nur noch ein verschwindend kleiner Teil Massengüter produziert oder einfache Dienstleistungen verrichtet, dann könnte das Lohngefälle wieder flacher werden.

Was ist aber, wenn die zuletzt skizzierten Hoffnungen sich doch zerschlagen? Wenn für mehr Bildung kein Geld da ist, wenn sich herausstellt, dass die Unqualifizierten nicht erwerbsfähig sind, wenn der Wissenssektor nicht dominiert? Müssen wir uns dann, können wir uns überhaupt an mehr Ungleichheit gewöhnen? Oder wird unsere Gesellschaft in Protesten zerbrechen?

Mehr Chancengleichheit

Sollten die Hoffnungen trügen und die Abstände zwischen Spitzen- und Niedrigeinkommen weiter wachsen, dann bleibt uns immer noch, in Chancengleichheit zu investieren. Konkret heißt das, daran zu arbeiten, dass Frauen, Migranten

Hochlohnbereich

Massengüter-
industrie

und Kinder aus unteren Schichten bessere Chancen als heute haben, Bildungs- und Entlohnungserfolge zu erzielen. Die Aussichten, zu mehr Chancengleichheit zu kommen, stehen so schlecht nicht: Denn wir brauchen mehr Migrantenkinder, Frauen und mehr von denen, die bisher zu kurz kamen, als qualifizierte Arbeitskräfte. Bemühungen um mehr Chancengleichheit haben also Rückenwind. Den sollten wir nutzen. Mehr Chancengleichheit, mehr Erfolg für Frauen, Migranten und Kinder aus unteren Schichten verringert die Einkommens- und Vermögensungleichheit zwar nicht notwendigerweise. Aber weiter bestehende oder gar wachsende Ungleichheiten zwischen oben und unten werden eher akzeptiert, wenn realistische Chancen zu erkennen sind, dass auch die Unteren nach oben kommen können.

Im vorliegenden Beitrag sollte unter anderem darauf aufmerksam gemacht werden, dass man eine gleichere Gesellschaft nicht einfach politisch herstellen kann. Es gibt wirtschaftliche und gesellschaftliche Kräfte, denen wir ein Stück weit ausgeliefert sind. Das heißt aber nicht, dass wir die Hände in den Schoß legen sollten, vor allem nicht, was die Förderung der Chancengleichheit angeht. Selbst in einer Massenuniversität kann man in einem Massenfach etwas tun. Hochschullehrer haben dort die Aufgabe, mit Spitzenleistungen von Hochbegabten und Privilegierten genau so produktiv und fördernd umzugehen wie mit Unzulänglichkeiten von weniger Begabten und denjenigen, die aus einfachen Verhältnissen stammen. Hochschullehrer haben zwar manchmal auch die unerquickliche Aufgabe, Unfähigen oder Unwilligen die rote Karte zu zeigen, doch Chancen zu entwickeln, kann und sollte den weit überwiegenden und erfreulichen Teil der Tätigkeit bilden.

Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag ist aus dem Text meiner öffentlichen „Abschiedsvorlesung“ entstanden. Der Eingängigkeit halber wurde der Vortragsstil teilweise beibehalten.
- 2 Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik

Literatur

- Bolte, Karl Martin/Kappe, Dieter/Neidhardt, Friedhelm (1966): Soziale Schichtung. Opladen. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2008): Abstieg – Prekarität – Ausgrenzung. Aus Politik und Zeitgeschichte 33-34.
- Butterwegge, Christoph (2011): Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird. 2., aktualisierte Auflage, Frankfurt am Main: Campus.
- Harrison, Bennett/Bluestone, Barry (1990): The Great U-Turn. Corporate Restructuring and the Polarizing of America. New York: Basic Books.
- Hradil, Stefan (2006): Soziale Milieus – eine praxisorientierte Forschungsperspektive. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 44-45, S. 3-10.
- Kuznets, Simon (1955): Economic Growth and Income Inequality. In: American Economic Review 65, S. 1-28.
- Miegel, Meinhard/Wahl, Stefanie/Schulte, Martin (2008): Von Verlierern und Gewinnern. Die Einkommensentwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen in Deutschland. Bonn.
- OECD (2007): OECD-Employment Outlook 2007. How does Germany compare? Paris: OECD-Publishing.

- OECD (2008): Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommensverteilung und Armut in OECD-Ländern. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2011): Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising. OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en> (Zugriff: 12.12.2011).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011): Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Straubhaar, Thomas/Hüther, Michael (2009): Die gefühlte Ungerechtigkeit. Warum wir Ungleichheit aushalten müssen, wenn wir Freiheit wollen. Berlin: Econ Verlag.

Zivilgesellschaft gegen Rechtsextremismus in ländlichen Räumen

Probleme und Handlungsstrategien

Thomas Stimpel/Thomas Olk

Zusammenfassung

Rechtsextremismus im ländlichen Raum – ein Thema, das zunehmend mediale Aufmerksamkeit erregt. Oft erfolgen bei Vorfällen mit rechtsextremem Hintergrund kurze, unausgewogene und reißerische Berichterstattungen – und zurück bleibt meist eine stigmatisierte, ratlose Anwohnerschaft in der betreffenden Region. Aber wie „hilflos“ sind die verbliebenen Bewohnerinnen und Bewohnern gegenüber rechtsextremen Gruppierungen sowie deren rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Einstellungen wirklich? Stehen sie diesen Einstellungen machtlos gegenüber, ohne jegliche Handlungsoption? Oder anders gefragt: Wie hätte den rechtsextremen Auswüchsen möglicherweise bereits im Vorfeld begegnet werden können? Insbesondere der Frage nach präventiven Strategien, also inwieweit in demokratischen Gesellschaften rechtsextreme Erscheinungsformen und Einstellungsmuster möglichst verhindert und vermieden werden können, widmet sich dieser Beitrag. Die Autoren beziehen sich in diesem Zusammenhang auf drei, aus ihrer Sicht zentrale Handlungsoptionen, die beispielhaft verdeutlichen sollen, wie die Aktivierung der örtlichen zivilgesellschaftlichen Potenziale gelingen kann, um so rechtsextremen „Kümmerner“-Strategien den Wind aus den Segeln zu nehmen.

1. Einleitung

„Allein unter Nazis“ betitelte DER SPIEGEL (vgl. 1/2011, S. 40-41) einen Beitrag, der sich mit dem Dorf Jamel in Mecklenburg-Vorpommern befasst, welches – abgesehen von einem Künstlerehepaar, das „den Rechten Widerstand leistet“ – „komplett von Nazis beherrscht wird“. Der Artikel greift das Thema Rechtsextremismus im ländlichen Raum auf und schildert die (vermeintliche) Hilflosigkeit der verbliebenen Bewohnerinnen und Bewohnern gegenüber rechtsextremen Gruppierungen sowie deren rassistischen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Einstellungen. Das Lesen des Artikels führt unweigerlich zu der Frage danach, inwieweit in demokratischen Gesellschaften solche Auswüchse verhindert und vermieden werden können bzw. welche Möglichkeiten bestehen, diesen aktiv zu begegnen.

Der Umgang mit rechtsextremen Erscheinungsformen im ländlichen Raum war auch ein zentrales Thema im Rahmen des Bundesprogramms „kompetent.



Thomas Olk, Professor für Sozialpädagogik/Sozialpolitik, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Forschungsschwerpunkte: Kommunale Bildungsforschung, Engagementforschung, Jugendhilfeforschung. Aktuelle Veröffentlichung: Olk/Hartner (Hg.) (2011): Handbuch Bürgerchaftliches Engagement



Thomas Stimpel, M.A., wiss. Mitarbeiter, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Forschungsschwerpunkte: Governanceforschung, Kooperationsforschung. Aktuelle Veröffentlichung: Stimpel/Olk (2012): Zivilgesellschaft stärken – In: Beutel u.a. (Hrsg.): Jahrbuch Demokratiepädagogik

für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“.¹ Zur Bearbeitung der Thematik wurde das Modellprojekt „Zivilgesellschaft stärken. Handlungsstrategien gegen Rechtsextremismus im strukturschwachen ländlichen Raum“ initiiert. Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Berlin) und die Akademie für Sozialpädagogik & Sozialarbeit e.V. in Halle (Saale) wurden damit beauftragt, eine Handreichung zu erarbeiten, die praxisnahe Handlungsempfehlungen für lokale Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und vor allem Zivilgesellschaft zur Verfügung stellt, wie auf die zunehmende Ausbreitung und Verankerung rechtsextremer Aktivitäten und Strukturen im (strukturschwachen) ländlichen Raum und die daraus resultierenden Gefahren reagiert bzw. wie die Verbreitung möglichst im Vorfeld unterbunden werden kann (vgl. Beyer/Olk/Stimpel u.a. 2010).

qualitative Fallstudie

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Handlungsempfehlungen wurde eine exemplarische qualitative Fallstudie im Altmarkkreis Salzwedel im Bundesland Sachsen-Anhalt durchgeführt. Es wurde untersucht, wann und mit welchen Argumenten kommunale Akteure Unterstützung im Kampf gegen Rechtsextremismus wünschen, anfragen und akzeptieren. Ebenso wurde danach gefragt, welche Handlungsstrategien im Umgang mit Rechtsextremismus entwickelt und mit welchem Erfolg sie bisher umgesetzt wurden (vgl. ausführlich Stimpel/Olk 2012).

Im Folgenden geht es darum nachzuzeichnen, welche Erscheinungsformen der Rechtsextremismus insbesondere in ländlichen Regionen annimmt und mit welchen Strategien versucht wird, diesen Aktivitäten und Ausdrucksformen des Rechtsextremismus zu begegnen. Wir beschränken uns hier auf einige zentrale Entwicklungen, die beispielhaft demonstrieren, in welchen Formen sich der Rechtsextremismus in ländlichen Räumen zeigt und mit welchen Schwierigkeiten sich Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung dieser Phänomene konfrontiert sehen².

2. Problemstellung: „Rechte Kümmerer“

der Wandel
rechtsextremer
Artikulationsformen

Eine zentrale Herausforderung für die Entwicklung von Strategien zur Bekämpfung rechtsextremistischer Bestrebungen ist der Wandel rechtsextremer Artikulationsformen, wie er in den letzten Jahren nicht nur in der Untersuchungsregion zu beobachten war: Aus Aktions- und Selbstinszenierungsformen, die durch die vermeintlich typischen Insignien wie Gewaltbereitschaft, entsprechendes Outfit (Springerstiefel, Glatze etc.) gekennzeichnet sind, sind scheinbar „ansprechendere“ Inszenierungsformen getreten, die sowohl vom Outfit als auch vom Auftreten nicht immer deutlich zu erkennen geben, um was es sich hier konkret handelt.

Rechtsextremismus, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sind keine ausschließlich in ländlichen Gebieten auftretenden Phänomene. Ganz im Gegenteil. Jedoch bestehen in ländlichen Regionen spezifische Bedingungen, die eine Ausbreitung bzw. Verfestigung rechtsextremer Strukturen begünstigen (können). Die Ausdünnung der sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und

politischen Infrastruktur bietet rechtsextremen Gruppierungen einen möglichen Nährboden: Sie füllen die Lücken mit eigenen Angeboten und bieten oftmals einfache „Erklärungen“ für die subjektiv meist eher als schlecht empfundene Lage in der Region an – hervorgerufen durch vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit, wenige kulturelle und Freizeitangebote etc. So besetzen sie Strukturen im Jugendbereich und verschaffen sich dort zunehmend Akzeptanz, wenn sie nicht sogar als hilfreiche Partner erlebt werden (vgl. z.B. Borstel 2009). Genau diese Rolle – nämlich als „hilfreiche Partner“ gesehen zu werden – versuchen rechtsextreme Gruppierungen immer stärker zu bedienen. Rechtsextreme Gruppierungen nutzen zunehmend jede Gelegenheit, sich als „Kümmerer“, als die vermeintlich Einzigsten, die sich der Probleme der verbliebenen Bevölkerung annehmen, zu präsentieren. Kleine Gruppen von Gleichgesinnten, die sich zumeist abseits der Öffentlichkeit zusammenfinden, avancieren seit einiger Zeit zu „Neonazis in Nadelstreifen“ (vgl. Röpke/Speit 2008), „Freunden und Helfern“ (vgl. Simon 2009: 66) bzw. „Kümmerern mit Seitenscheitel“³. Diese neuen Strategien sind als Versuch der (stärkeren) Verankerung der (kameradschaftlich und parteipolitisch organisierten) Neonazis im bürgerlichen Umfeld zu werten. Rechtsextreme nutzen Bürgerfeste, Formen des bürgerschaftlichen Engagements (z.B. Aufbau oder Pflege von Spielplätzen, Seniorenbetreuung, Aufräumaktionen), Aufrufe zur Blutspende, die Organisation von Freizeitangeboten, Hüpfburgen, Wahlkämpfe usw. als Instrumente und Methoden, um mit den Bürgern in Kontakt zu kommen und zielgerichtet ihre Positionen zu verbreiten. Diese Öffnungsstrategien der Rechtsextremen zielen in letzter Konsequenz auf die „Normalisierung“ bzw. „Veralltäglichung“ des Rechtsextremismus in der Mitte der Gesellschaft ab. Genau solche Tendenzen konnten wir auch in unserer Untersuchungsregion beobachten.

„hilfreiche Partner“

„Neonazis in Nadelstreifen“

Es zeigte sich sehr deutlich, dass solche Veränderungen in den Erscheinungsformen des Rechtsextremismus zu erheblichen Problemen bei deren Bekämpfung führten. Denn wenn Rechtsextreme als „Kümmerer“ mit gut bürgerlicher Fassade auftreten, kann zumindest nicht mehr auf die üblichen Bereitschaften der Mehrheit der Bevölkerung zur Abgrenzung gegenüber Gewalttätern gesetzt werden. Stattdessen kommt es – wie auch in unserer Untersuchung deutlich wurde – zur Verharmlosung rechtsextremer Ausdrucksformen und zur Normalisierung bestimmter politischer Einstellungen. So werden schon einmal Personen, die zwar eine rechtsextreme Einstellung aufweisen, aber äußerlich vor allem als gute Mitbürger auftreten, als Menschen bezeichnet, die vielleicht in ihrem Privatbereich eine extreme politische Position vertreten, aber in ihrem Handeln doch insgesamt am Gemeinwohl des örtlichen Gemeinwesens orientiert sind. Solche Tendenzen sind aus zwei Gründen nahe liegend: Zum einen engagieren sich diese Personen nicht selten im Gemeinwesen – z.B. als Jugendtrainer in der Fußballmannschaft, als Vorsitzende von Vereinen oder als Elternvertreter in der Schule. Zum anderen handelt es sich gerade im ländlichen Raum um Personen „von nebenan“, also um Mitbürgerinnen und -bürger, die man von klein auf kennt und mit denen man viele Berührungspunkte im alltäglichen Leben hatte und immer noch hat. Vor diesem Hintergrund stellt sich um so mehr die Frage, wie mit diesen Phänomenen vor Ort umgegangen werden kann und welche Maßnahmen und Strukturen geeignet sind, um die Entstehung solcher und anderer Formen von Rechtsextremismus (möglichst) zu verhindern.

Verharmlosung
Normalisierung

3. Präventive Strategien zur Vermeidung von Rechtsextremismus in ländlichen Räumen

Ein Hebel, mit dem solchen „Kümmerer“-Strategien der Wind aus den Segeln genommen werden kann, ist die präventive Stärkung der örtlichen Zivilgesellschaft durch die Aktivierung der demokratischen Potenziale des ländlichen Gemeinwesens. Der Grundgedanke ist hierbei folgender: Wenn es zutrifft, dass ein Teil des Erfolgs von rechtsextremen Personengruppen in ländlichen Räumen darauf zurückgeht, dass die Zivilgesellschaft gerade in diesen Regionen geschwächt ist, zum Beispiel weil die Infrastruktur von Vereinen, Verbänden und Parteien ausgedünnt und die Ressourcenausstattung dieser Organisationen defizitär ist sowie kommunikative Räume dörflichen Zusammenlebens fehlen, dann könnte eine Gegenstrategie darin bestehen, genau diese Zivilgesellschaft zu stärken und zu aktivieren, um damit rechtsextremen Bestrebungen und Akteuren gewissermaßen den öffentlichen Raum streitig zu machen.

3.1 Kommunale Strategien zur Rechtsextremismusprävention

zunehmende
Entpolitisierung

In unseren empirischen Analysen wurde immer wieder deutlich, dass ländliche Regionen durch eine *zunehmende Entpolitisierung* gekennzeichnet sind. Die immer geringere Präsenz demokratischer Parteien, Gewerkschaften, zivilgesellschaftlicher Organisationen usw. zeigt sich besonders deutlich in Zeiten von Wahlkämpfen, wenn in manchen Dörfern und Städten fast ausschließlich Plakate und Parolen rechtsextremer Parteien zu sehen sind. Die Bürgerinnen und Bürger gewinnen den Eindruck, dass die großen Volksparteien sich aus der Fläche der ländlichen Regionen zurückziehen und damit die ländliche Bevölkerung mehr oder weniger im Stich gelassen wird. Je schwächer allerdings die demokratischen Strukturen und Formen des Miteinanders ausgebildet sind, desto größer ist das Einfallstor, sind die Nischen für rechtsextreme Personen, Gruppen oder Parteien.

Potenziale des
demokratischen
Gemeinwesens

Wie kann nun unter diesen Bedingungen die örtliche Zivilgesellschaft gestärkt werden? Als eine präventive Gegenstrategie zu solchen Entwicklungen hat sich in vielen Kommunen die Erarbeitung kommunaler Aktionspläne – gemeinsam durch Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft – erwiesen. Angeregt durch zivilgesellschaftliche Akteure wird in gemeinsamer Anstrengung eine Analyse der örtlichen Situation durchgeführt und auf dieser Grundlage ein Handlungskonzept erarbeitet. Allerdings kann dafür kein Patentrezept erstellt werden. Vielmehr ist es notwendig, dass sich Aktionspläne an den *spezifischen lokalen Rahmenbedingungen orientieren*. Hierfür müssen die jeweiligen Potenziale des demokratischen Gemeinwesens identifiziert und ausgeschöpft werden. Das können z.B. ein aktives und vielfältiges Vereinsleben, aber auch für Bürgerbeteiligung geöffnete Institutionen und Behörden sein. Oft ist hierfür die Unterstützung durch ein wissenschaftliches Institut oder eine entsprechend qualifizierte Person vor Ort (z.B. der für Planung verantwortliche Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung) erforderlich. Wissenschaftliche Sozialraum- bzw.

Kommunalanalysen sind Instrumente, um Demokratiepotenziale im Gemeinwesen, aber auch Demokratie gefährdende Elemente zu identifizieren, um darauf aufbauend Handlungsempfehlungen und Strategievorschläge für die Kommune zu erarbeiten. Ein wichtiger Schritt ist in diesem Zusammenhang, die vorhandenen *zivilgesellschaftlichen und demokratischen Potenziale des örtlichen Gemeinwesens sichtbar zu machen* (z.B. Vielfalt der Vereine, engagierte Bürgerinnen und Bürger, Kirchen), denn diese sind im ländlichen Raum wichtige Pfeiler für demokratisches Handeln – und damit leisten sie bereits einen wichtigen eigenständigen Beitrag zur Rechtsextremismusprävention. Zudem richtet sich durch eine solche Herangehensweise der Blick nicht auf die Defizite, sondern auf die Potenziale einer Kommune oder Region. Daran anschließend empfiehlt sich die *Initiierung eines Klärungs- und Beteiligungsprozesses* in der Kommune. Für eine langfristige und erfolgreiche Wirkung präventiver Handlungsstrategien gegen Rechtsextremismus ist eine detaillierte Planung wünschenswert. Erfahrungen liegen diesbezüglich bereits in Form von „Lokalen Aktionsplänen“⁴ vor. Im Mittelpunkt stehen Prozesse der Auseinandersetzung vor Ort über die Wahl von Ansätzen und Aktivitäten zur Rechtsextremismusprävention, denn die Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus auf kommunaler Ebene betrifft nicht nur eine Gruppe, eine Strategie oder eine verantwortliche Institution, sondern es handelt sich um einen Prozess mehrerer ineinandergreifender (integrierter) Strategien und Herangehensweisen. Der Klärungs- und Beteiligungsprozess verfolgt hierbei das Ziel, eine Verständigung über die Problemlage im Gemeinwesen, über die demokratischen Grundsätze, über die Positionierung des Gemeinwesens sowie die Defizite und Ressourcen herzustellen. Darauf aufbauend folgt die Entwicklung konkreter Maßnahmen und Qualitätskriterien, die Erarbeitung von Leitbildern, die Definition von Schlüsselpersonen (Meinungsträgern) usw.

Klärungs- und Beteiligungsprozess

Kommunale Strategien dieser Art müssen als *langfristige Netzwerkarbeit* angelegt sein. So hat sich z.B. in der von uns untersuchten Region ein Netzwerk von Akteuren aus der Kinder- und Jugendarbeit, Kirche, Beratungsinstitutionen gegen rechtsextremistische Bestrebungen usw. gebildet, dessen zentrale Aufgabe darin besteht, Strategien und Handlungsansätze gegen rechtsextremistische Bestrebungen zu entwickeln und gemeinsam mit möglichst vielen weiteren Partnern umzusetzen. Wenn unterschiedliche Akteure in Netzwerken und Bündnissen zusammen arbeiten, können sie ihre Lobbyposition nach außen stärken und ihre meist knappen Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten bündeln. Es ist dann viel wahrscheinlicher, dass es gelingt, das Gemeinwesen für das Thema zu *sensibilisieren*. Ein Erfolgsfaktor solcher Strategien besteht vor allem auch darin, Entscheidungsträgerinnen und -träger in kommunaler Politik und Verwaltung ins Boot zu holen und sie zu überzeugen mitzumachen.

langfristige Netzwerkarbeit

Dies ist insbesondere auch deshalb so wichtig, weil gerade die politisch und administrativ Verantwortlichen dazu neigen, rechtsextreme Aktivitäten und Erscheinungsformen in ihrer Bedeutung herunterzuspielen, da sie glauben, auf diese Weise einen Imageschaden für die betroffene Gemeinde bzw. den betroffenen Landkreis zu vermeiden. Wie die Erfahrungen mit einschlägigen rechtsextremistischen Erscheinungsformen und daraus folgenden Konflikten belegen, haben Strategien des „Wegduckens“ und des Verharmlosens zumeist das Ge-

genteil von dem erzeugt, was man erreichen wollte: Rechtsextreme Gruppierungen fühlten sich in ihren Handlungen bestätigt und ermutigt und die Protestaktionen zivilgesellschaftlicher Gruppen nahmen eher ab als zu mit der Folge, dass die betreffende Gemeinde erst recht in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit geriet. Es ist daher sehr wichtig, gerade die politischen Entscheidungsträger sowohl im Gemeinde- und Ortsbeirat als auch Landräte und Bürgermeister davon zu überzeugen, dass klare öffentliche Stellungnahmen für Toleranz und Vielfalt und gegen die Aktionen rechtsextremer Gruppierungen auf lange Sicht erfolgreicher sind als Beschwichtigungen und Verharmlosungen. Dabei haben gerade die „örtlichen Honoratioren“ eine Vorbildfunktion. Sie beeinflussen durch ihre Art des Umgangs mit dem Rechtsextremismus in hohem Maße die politische und öffentlich-mediale Kultur einer Gemeinde.

Öffnung von
Bildungs-
institutionen

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt für die Stärkung zivilgesellschaftlicher Potenziale ist die Öffnung von Bildungsinstitutionen für das umliegende Gemeinwesen und die Sensibilisierung dieser Institutionen für Fragen der Demokratiepädagogik und des bürgerschaftlichen Engagement. Schulen, Kitas, Orte und Angebote der Jugendarbeit usw. bieten Gestaltungsspielräume für demokratisches Lernen und die Erprobung des bürgerschaftlichen Engagements. Werte und Normen wie etwa Toleranz und Respekt müssen frühzeitig erlernt, erprobt und eingeübt werden. Politische Bildung, Beteiligung in der Schule und die Nutzung des bürgerschaftlichen Engagements für Bildungsprozesse sind vielversprechende Ansatzpunkte. Hierfür bietet sich z.B. das Service-Learning an, eine Unterrichtsmethode, die gesellschaftliches Engagement von Schülerinnen und Schülern mit fachlichem Lernen im Unterricht verbindet und die sich zur Förderung der demokratischen Praxis im schulischen Alltag besonders eignet.

Kooperation von
Schule und zivil-
gesellschaftlichen
Organisationen

Die in den letzten Jahren erfolgte Ausweitung ganztagsschulischer Angebote hat neue Möglichkeiten der Kooperation von Schule und zivilgesellschaftlichen Organisationen eröffnet. So sind ganztagsschulische Konzepte in der Regel so angelegt, dass der Ganztags als ein Kooperationsprojekt zwischen Schule und außerschulischen Akteuren wie freien Trägern der Kinder- und Jugendarbeit, Sport- und Kulturverbänden angelegt ist. Diese Konstellation bietet neue Chancen der Öffnung von Schule für bürgerschaftliches Engagement und demokratisches Handeln. Denn gerade Jugendverbände sind nach wie vor Orte, in denen Gleichaltrige in Selbstorganisation und auf freiwilliger Basis soziale und kulturelle Kompetenzen erwerben sowie Partizipation und Mitgestaltung erleben (vgl. Fauser/Fischer/Münchmeier 2006). Da Kinder und Jugendliche in ländlichen Räumen aufgrund der langen Anfahrtswege zur Schule vor allem in der Woche wenig zeitliche Ressourcen für außerschulische Aktivitäten haben, bietet die Kooperation von (Ganztags-)Schulen und Jugendverbänden den Verbänden einen Zugang zur ländlichen Jugend und den Kindern und Jugendlichen die Möglichkeit, von den spezifischen Formen der Geselligkeit und des Lernens in Jugendverbänden zu profitieren.

Jugendverbände

Ein Blick auf die Situation der Jugendverbände im ländlichen Raum zeigt allerdings, dass die Vereine und Verbände in solchen Regionen keine „Insel der Glückseligkeit“ sind. So sind gerade die Jugendverbände auf dem Lande ein Spiegel der ländlichen Jugend. Wenn aber rechtsextreme Einstellungen in bestimmten Regionen weit verbreitet sind, dann ist damit zu rechnen, dass diese

Einstellungen auch unter Mitgliedern von Jugendverbänden artikuliert werden. Die Vereine müssen sich daher gegen die immer wieder zu Tage tretenden Versuche rechtsextremer Unterwanderung sowie für den Umgang mit rechtsextremen Aktivitäten und Vorfällen wappnen. Hierzu benötigen sie sowohl inner- und außerverbandliche Formen der Beratung, Unterstützung und Qualifizierung als auch Verbandsatzungen, die einen Ausschluss von Mitgliedern mit bestimmten extremistischen Einstellungen vorsehen.

3.2 Bürgerschaftliches Engagement als Demokratie förderndes Potenzial

Eine Besonderheit des ländlichen Raumes ist die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Kommune, ihrer Region. Damit verbunden ist ein hohes Maß an Bereitschaft, sich für die Entwicklung des lokalen Umfelds zu engagieren. Untersuchungen zum freiwilligen Engagement (vgl. Gensicke/Geiss 2010, S. 15) machen deutlich, dass das zentrale Motiv, warum sich Menschen engagieren, ein grundlegendes demokratisches Anliegen ist: „im Kleinen etwas gestalten zu können“. Dies zu fördern, kann positive und demokratiefördernde Effekte auf die politische Kultur in einer Gemeinde haben. Die konkrete Ausgestaltung einer lokalen Engagement fördernden Infrastruktur und die Formen der Zusammenarbeit müssen hierbei auf die lokalen Verhältnisse, die bestehenden strukturellen Rahmenbedingungen sowie die Möglichkeiten vor Ort zugeschnitten sein. Neben der Definition von Potenzialen gilt es zudem, die Grenzen bürgerschaftlichen Engagements zu definieren, um Überforderungserscheinungen zu vermeiden. Um das bürgerschaftliche Engagement vor Ort zu fördern, können Kommunen bspw. Anlaufstellen zur Koordination bürgerschaftlichen Engagements in der Kommunalverwaltung einrichten, um die Aktivitäten sinnvoll aufeinander abzustimmen und zu koordinieren. Dabei ist wiederum auf die systematische Vernetzung unterschiedlicher Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu achten. Freiwilligenagenturen und -zentren, Seniorenbüros, Selbsthilfekontaktstellen und weitere Einrichtungen können als wichtige Bausteine einer Engagement fördernden Infrastruktur angesehen werden. Insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalpolitik und der lokalen Verwaltung, aber auch die Landespolitik können die Arbeit und den Zusammenhalt bestehender Infrastrukturen, Bündnisse und Initiativen durch eine öffentliche Anerkennungskultur unterstützen.

Freiwilligen-
agenturen

Kommunalpolitik
Landespolitik

3.3 Kommunale Demokratieförderung durch Partizipations- und Beteiligungsstrategien

Als dritter präventiver „Baustein“ kann die Förderung von Beteiligungs- und Partizipationsstrukturen auf der lokalen Ebene angesehen werden. Gefestigte demokratische Strukturen zeichnen sich durch eine Vielfalt von demokratisch geprägten und demokratieförderlichen Institutionen und Prozessen in allen gesellschaftlichen Bereichen aus. Die anschaulichsten Möglichkeiten für politi-

sche Teilhabe liegen auf kommunaler Ebene. Daher eignet sich besonders die Kommune als Ort für neue und ergänzende Formen politischer Mitbestimmung.

Kommunen experimentieren deshalb inzwischen verstärkt mit zusätzlichen Beteiligungsangeboten. Dazu zählen themenbezogene Foren wie bspw. Bürgergutachten, regelmäßige Beteiligungsgremien für spezifische Bevölkerungsgruppen, Bürger(beteiligungs)haushalte oder spezielle Formen der Engagementförderung. Allerdings ist hierbei nicht nur die Entwicklung neuer demokratischer Formen von Mitbestimmung, Methoden und Beteiligungsangebote von Bedeutung. Um grundsätzliche Barrieren der Bürgerbeteiligung zu verringern, wurde in den letzten Jahren eine Vielzahl neuer Ansätze erprobt, in denen Bürgerbeteiligung nicht als formaler Akt, sondern als kommunikativer Prozess verstanden wird (z.B. Bürgerkonferenzen, Zukunftswerkstätten). Diese Ansätze und Verfahren sind zumeist themenspezifisch, projektorientiert und temporär angelegt und basieren im Wesentlichen auf der intensiven Zusammenarbeit in kleinen, überschaubaren Gruppen. Welche Methode die jeweils sinnvollste ist, muss von Fall zu Fall im konkreten Projekt abgewogen werden. Im Idealfall ist die Auswahl der Methoden selbst schon Teil des angestrebten Verständigungsprozesses.⁵ Als unterstützende strukturelle Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung und Partizipation können hierbei Moderatorinnen und Moderatoren, Kommunikationslotsen oder auch Mentorinnen und Mentoren angesehen werden. Sie können dazu beitragen, in bisher beteiligungsarmen Feldern Partizipation zu ermöglichen bzw. möglicherweise bestehende Barrieren zwischen einzelnen Gruppierungen abzubauen.

Bürgerbeteiligung
als kommunikativer
Prozess

4. Fazit

Zusammenfassend kann vor dem Hintergrund der sich wandelnden Strategien der Rechtsextremen Folgendes festgehalten werden: Die regionalen und überregionalen Vernetzungs- und Aktivierungsstrategien zivilgesellschaftlicher und politischer Akteure sind zum einen konstitutives Element präventiver Handlungsstrategien. Zum anderen erlaubt ein systematisches Netzwerken mit Blick auf die „rechten Kümmerer“ eine schnellere „Entlarvung“ und Veröffentlichung dieser Strategien. Insbesondere das Engagement im Bereich politischer, sozialer und kultureller Jugendarbeit hilft, das Entstehen von Lücken in der (sozialen und kulturellen) Infrastruktur und damit das Eindringen rechtsextremer Strukturen zu vermeiden. Vernetzte Akteure „stärken sich gegenseitig den Rücken“ und ein nach außen hin gemeinsames Auftreten verschafft eine erhöhte Akzeptanz (z.B. in politischen Gremien). Zudem bieten Netzwerke die Möglichkeit, eigene Initiativen und Maßnahmen besser umsetzen zu können (z.B. kann auf ein breiteres Ressourcenspektrum zurückgegriffen werden) und über die fortwährenden Diskussions- und Austauschprozesse den eigenen Erfahrungs- und Wissenshorizont zu erweitern. Dem themenbezogenen, zielgerichteten und systematischen Netzwerken kommt somit in ländlichen Räumen eine besonders hohe Bedeutung zu.

Vernetzungs- und
Aktivierungs-
strategien

Demokratiefördernde
Potenziale stärken

Um rechtsextremen Aktivitäten vorbeugen bzw. ihnen begegnen zu können, ist es notwendig, die demokratiefördernden Potenziale in ländlichen Gemeinden

zu stärken. Dabei spielen einerseits meinungsbildende lokale Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft eine bedeutende Rolle, die sich als „Vorreiter“ gegen Rechtsextremismus positionieren sowie die Bürgerinnen und Bürger zum Engagement für Demokratie ermutigen und sie über die Vorgehensweisen und Strategien der Rechtsextremen aufklären. Hierfür ist ein Zusammenspiel politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure unerlässlich. Wie sich im Modellprojekt gezeigt hat, können Beratungsstellen gegen Rechtsextremismus die Entstehung solcher Vernetzungsstrukturen befördern und moderieren: Zum einen verfügen sie aufgrund ihrer eigenen Vernetzung über eine Vielzahl an Informationsquellen, was einem kontinuierlichen Informationstransfer dienen kann. Zum anderen können sie auf ein breites Spektrum an Methoden und Strategien der Problemanalyse und -lösung zurückgreifen. Des Weiteren bergen auch die institutionelle Öffnung für bürgerschaftliches Engagement und neue Formen der Bürgerbeteiligung Demokratie fördernde Potenziale – angefangen von Beteiligungsverfahren an Kitas und Schulen bis hin zu Bürgerbeteiligungshaushalten (vgl. z.B. Olk/Roth/Lenhardt/Stimpel 2010).

Es wird dabei deutlich, dass die Aufrechterhaltung und der Ausbau der sozialen und kulturellen Infrastruktur im ländlichen Raum entscheidende Erfolgsbedingungen für das Handeln gegen Rechtsextremismus sowie „Kümmererstrategien“ darstellen. Dies können die Kommunen mit ihren begrenzten Ressourcen allein in der Regel nicht leisten. Deshalb ist es erforderlich auf Landes- und Bundesebene öffentliche Mittel zum Aufbau von Vernetzungsstrukturen und zur Förderung zivilgesellschaftlicher Projekte in ländlichen Räumen zur Verfügung zu stellen. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass in ländlichen Räumen vor dem Hintergrund des demographischen und wirtschaftlichen Wandels zivilgesellschaftliche Strukturen gestärkt und Tendenzen einer antidemokratischen Vereinnahmung bekämpft werden können. Eine starke und aktive Zivilgesellschaft vor Ort – also handlungsfähige Vereine und Verbände wie etwa Sport-, Kultur- und Heimatvereine, Freiwillige Feuerwehren und Landjugend etc. – sind der beste Garant dafür, dass sich dumpfer Fremdenhass und Intoleranz nicht ausbreiten.

Die Fallstudie des Modellprojekts konnte zeigen, dass es insbesondere die stark ausgeprägte Homogenität und das Fehlen alternativer kultureller Ausdrucksformen sind, die es einzelnen Personen erschweren, sich öffentlich zu positionieren, gegen fremdenfeindliche Aktivitäten vorzugehen und ihre eigene Meinung öffentlich zu äußern. Die Gefahr ist groß, als „Nestbeschmutzer“ aus der Gemeinschaft ausgeschlossen bzw. sozial isoliert zu werden. Umso wichtiger ist es, dass sich (politische) Honoratioren öffentlich gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus und rechtsextreme „Freunde und Helfer“ positionieren und zivilgesellschaftliche Akteure durch Vernetzung dafür Sorge tragen, sich öffentlich Gehör zu verschaffen und sich der drohenden Veralltägung von Rechtsextremismus entgegenstellen zu können.

Ausbau der sozialen
und kulturellen
Infrastruktur

Anmerkungen

- 1 Das Bundesprogramm „kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“ wurde vom 01.07.2007 bis 31.12.2010 durch das Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend finanziert. Es förderte Beratungsnetzwerke und Unterstützungsangebote nach rechtsextremen, fremdenfeindlichen und antisemitischen Vorkommnissen und ergänzte das präventiv angelegte Förderprogramm „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“. (<http://www.kompetent-fuerdemokratie.de>; Stand: 12.01.2012) Seit dem 01.01.2011 werden beide Bundesprogramme unter dem Programmtitel „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ weitergeführt (www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de; Stand: 12.01.2012)
- 2 Für weitergehende Informationen empfiehlt sich die Lektüre der erarbeiteten Handreichung, in der neben der Beschreibung von Präventions- und Interventionsstrategien zudem in einem Serviceteil Checklisten, Mustermaterialien sowie Methoden und Literaturhinweise zusammenfassend aufgeführt werden (vgl. Beyer/Olk/Stimpel u.a. 2010).
- 3 <http://www.schaumburger-wochenblatt.de/content/artikel.php?a=115182> (Stand: 01.11.2011)
- 4 http://www.vielfalt-tut-gut.de/content/e4555/index_ger.html (Stand: 12.01.2012)
- 5 Eine dezidierte Auswahl und Beschreibung von Methoden findet sich in Beyer/Olk/Stimpel u.a. 2010, S. 122ff.

Literatur

- Beyer, Susanne/Olk, Thomas/Stimpel, Thomas/Pautzke, Andreas/Klein, Ansgar 2010: Gemeinsam handeln: Für Demokratie in unserem Gemeinwesen. Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Rechtsextremismus im ländlichen Raum, hrsg. v. der Akademie für Sozialpädagogik und Sozialarbeit e.V. und dem Bundesnetzwerk Bürgerchaftliches Engagement (BBE), Halle (Saale)/Berlin. (Download unter http://b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2010/12/handreichung_gemeinsam_handeln.pdf; Stand: 07.03.2011)
- Borstel, Dierk 2009: Geländegewinne? Versuch einer (Zwischen-)Bilanz rechtsextremer Erfolge und Misserfolge. In: Braun, Stephan/Geisler, Alexander/Gerster, Martin (Hrsg.): Strategien der extremen Rechten. Hintergründe – Analysen – Antworten. Wiesbaden, S. 58-74.
- Borstel, Dierk 2010: „Braun gehört zu Bunt dazu!“ – ein Bericht aus Anklam und Umgebung. In: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Deutsche Zustände, Folge 9, Berlin, S. 245-258.
- DER SPIEGEL (2011): Allein unter Nazis. H. 1, S. 40-41.
- Fausser, Katrin/Fischer, Arthur/Münchmeier, Richard (Hrsg.) (2006): Jugendliche als Akteure im Verband. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung der Evangelischen Jugend. Opladen.
- Gensicke, Thomas/Geiss, Sabine (2010): Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004–2009. Hrsg. v. Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin. (http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/3_20Freiwilligen-survey-Hauptbericht.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf; Stand: 12.01.2012)
- Olk, Thomas/Roth, Roland/Lenhart, Karin/Stimpel, Thomas (2010): Beteiligungshaushalte und kommunale Bildungslandschaften – kann die Partizipation von Kindern und Jugendlichen durch subjektorientierte Finanzierungsinstrumente gestärkt werden? (unveröffentlichte Expertise im Auftrag der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung) (<http://wcms.uzi.uni-halle.de/download.php?down=22057&elem=2525773>; Stand: 12.01.2012)
- Röpke, Andrea/Speit, Andreas (Hrsg.) (2008): Neonazis in Nadelstreifen. Die NPD auf dem Weg in die Mitte der Gesellschaft. 2., teilw. akt. und erg. Aufl., Berlin.
- Simon, Titus (2009): Rechtsextremismus in den ländlichen Räumen. Eine Arbeitshilfe. Es wächst nicht einfach Gras darüber... Hrsg. v. Bund der Deutschen Landjugend (BDL). Berlin.
- Stimpel, Thomas/Olk, Thomas (2012): Zivilgesellschaft stärken – Handlungsstrategien gegen Rechtsextremismus. Ergebnisse einer qualitativen Fallstudie. In: Beutel, Wolfgang/Fausser, Peter/Rademacher, Helmolt (Hrsg.): Jahrbuch Demokratiepädagogik. Bd. 1. Schwalbach/Ts. (im Erscheinen).

Deutschlands militärisches und ziviles Engagement in Afghanistan

Klaus Brummer



Dr. Klaus Brummer, Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Forschungsschwerpunkte: deutsche Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Zuletzt Mitherausgeber von „Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan“.

Zusammenfassung

Seit mehr als zehn Jahren engagiert sich Deutschland in Afghanistan. In dieser Zeitspanne ist das militärische Engagement der Bundeswehr im Rahmen der *International Security Assistance Force* (ISAF) wie auch das zivile Engagement Deutschlands sukzessive ausgeweitet worden. Zugleich kam es zu einer Absenkung der mit dem Engagement verbundenen Zielsetzung, die sich vom Leitbild des „good governance“ hin zur „good enough governance“, als einem inhaltlich weitgehend unbestimmten Maßstab für afghanisches Regierungshandeln, veränderte. Dieser Beitrag zeichnet die Hintergründe und den Verlauf des deutschen Afghanistanengagements nach und schließt mit einem Ausblick auf die angestrebte Beendigung des militärischen Einsatzes am Hindukusch.

1. Einleitung

Die politischen Entscheidungsträger in Deutschland haben den Einsatz in Afghanistan unterschätzt. Auf ein mehr als zehn Jahre andauerndes militärisches Engagement war bei der Ende 2001 von Bundesregierung und Bundestag getroffenen Entscheidung zur Entsendung deutscher Streitkräfte an den Hindukusch niemand eingestellt – dazu noch auf eines, bei dem die Zahl der eingesetzten Truppen sukzessive steigen würde. Mit mehr als 5100 Soldaten ist Deutschland der drittgrößte Truppensteller für die rund 130.000 Soldaten umfassende, von der NATO geführte *International Security Assistance Force* (ISAF).

Deutschland der drittgrößte Truppensteller

Die menschlichen Opfer wie auch die materiellen Kosten des deutschen Afghanistaneseinsatzes sind immens (vgl. Brummer/Fröhlich 2011). Mehr als 50 Bundeswehrsoldaten haben in Afghanistan ihr Leben verloren. Während in den ersten Jahren überwiegend Unfälle zu Opfern führten, sind deutsche Soldaten in den letzten Jahren vor allem aufgrund von „Feindeinwirkung“ gestorben. Hinzu kommen verwundete oder traumatisierte Soldaten. Zugleich führte der deutsche Einsatz zu Opfern unter der afghanischen Zivilbevölkerung. Die materiellen Kosten belaufen sich auf Milliardenbeträge. Seit 2001 summieren sich die durch die Beteiligung der Bundeswehr an ISAF entstandenen „einsatzbedingten

Zusatzkosten“ auf mehr als 7,5 Mrd. Euro. Allein die zu erwartenden Kosten für den Zeitraum von Februar 2012 bis Januar 2013 bezifferte die Bundesregierung auf mehr als eine Milliarde Euro (Deutscher Bundestag 2011a: 4). Hinzu kommen „zivile“ Ausgaben, etwa für den Wiederaufbau und die Entwicklung des Landes. Mit der 2010 beschlossenen Erhöhung auf jährlich 430 Mio. Euro pro Jahr ist Deutschland zum größten bilateralen Geber für Afghanistan innerhalb der EU geworden. Insgesamt wurden von der Bundesregierung etwa 1,9 Milliarden Euro für den Wiederaufbau und die Entwicklung Afghanistans bereitgestellt (ebd.: 7).

größter bilateraler
Geber für
Afghanistan

Schwerpunkt-
wechsel des
deutschen
Engagements

Der mit den unerwarteten Entwicklungen in Afghanistan einhergehende Schwerpunktwechsel des deutschen Engagements für das Land ist offensichtlich. Zu Beginn des Einsatzes stand die Unterstützung der afghanischen Staatsorgane bei der Herstellung von Sicherheit und Ordnung im Land sowie beim Aufbau des afghanischen Staatswesens im Mittelpunkt von ISAF. Die Schaffung eines demokratischen Staats nach westlichem Vorbild wurde mittlerweile ebenso aufgegeben wie die Verpflichtung der afghanischen Eliten auf eine „gute Regierungsführung“ (*good governance*). Ende Dezember 2010 hatte Außenminister Guido Westerwelle (FDP) vor dem Bundestag eine neue, weniger anspruchsvolle Zielsetzung ausgegeben. Diese bestand in der Forderung nach einer „good enough governance“ (Bulletin 2010). Was „gut genug“ in diesem Zusammenhang heißt, ließ der Außenminister offen. Einzig eine Begründung für den Wechsel führte er an. Diese lautete, dass Deutschland seine „eigenen Erwartungen nüchterner und auch realistischer formuliert“ (ebd.) habe.

good governance

„good enough
governance“

Kurzum: Heute geht es immer weniger darum, wie Deutschland und die anderen westlichen Staaten Afghanistan beim Staatsaufbau helfen können, sondern vornehmlich um die Frage, wie der afghanische Staatsaufbau den westlichen Staaten zu einem möglichst baldigen Abzug verhelfen kann. Wann und wie ein solcher Abzug am besten durchzuführen ist, bleibt allerdings unklar. Die kontroversen Debatten zwischen Bundesregierung und Opposition wie auch innerhalb der Bundesregierung um ein mögliches Datum für den Beginn eines Abzugs deutscher Truppen zeigen dies. Dieser Beitrag zeichnet die Hintergründe und den Verlauf des zehnjährigen deutschen Engagements in Afghanistan nach und schließt mit einem Ausblick auf die von der Bundesregierung angestrebte Beendigung des militärischen Einsatzes am Hindukusch.

2. Der Einstieg in die „Afghanistaneinsätze“

Den Hintergrund für das deutsche Engagement in Afghanistan bilden die Terroranschläge des 11. September 2001 in den USA, bei denen beinahe 3000 Menschen starben. Am Tag nach den Anschlägen bezeichnete Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) in einer Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag die Anschläge als „Kriegserklärung an die zivilisierte Völkergemeinschaft“ (Bulletin 2001a). Mit Blick auf die Folgen der Anschläge betonte Schröder zum einen, dass der Terrorismus entschlossen bekämpft werden müsse. Zum anderen hob er hervor, in dieser Notsituation an der Seite des amerika-

11. September 2001

nischen Volkes zu stehen. So habe er dem Präsidenten der USA „die uneingeschränkte – ich betone: die uneingeschränkte Solidarität Deutschlands zugesichert“ (ebd.), welche auch praktische Konsequenzen haben würde. Laut Schröder werde Deutschland den USA „bei der Ermittlung und Verfolgung der Urheber und Drahtzieher dieser niederträchtigen Attentate“ helfen (ebd.).

uneingeschränkte
Solidarität
Deutschlands

Unter Bezugnahme auf die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) am 12. September 2001 verabschiedete Resolution 1368 sowie Art. 51 der VN-Charta, welcher das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung festschreibt, begann am 7. Oktober 2001 eine „Koalition der Willigen“ die Militärmission *Operation Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan.¹ Die Entscheidung zur Beteiligung der Bundeswehr an der anfänglich von amerikanischen und britischen Kräften durchgeführten OEF traf der Bundestag am 16. November 2001. Die Entscheidung fiel äußerst knapp aus. 336 Abgeordnete stimmten für den Einsatz, 326 dagegen (Deutscher Bundestag 2001a: 19893). Die Gründe für das enge Abstimmungsergebnis lagen weniger in grundlegenden inhaltlichen Differenzen zwischen den Bundestagsfraktionen, sondern in erster Linie in politischen Er- und Abwägungen. Durch seine Aussagen zur „uneingeschränkten Solidarität“ Deutschlands mit den USA sowie der angebotenen Unterstützung bei der Verfolgung der Verantwortlichen der Terroranschläge hatte sich Kanzler Schröder unter Handlungsdruck gesetzt. Weiterer Druck zur Beteiligung an OEF kam von internationaler Seite als Folge von VN-Resolution 1368, der Ausrufung des Bündnisfalls durch die NATO sowie konkreter Anfragen zur Bereitstellung militärischer Kräfte an Deutschland durch die amerikanische Regierung unter George W. Bush.

Operation Enduring
Freedom (OEF)

Das Problem für Kanzler Schröder war, dass insbesondere sein Koalitionspartner BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht geschlossen hinter einer deutschen Beteiligung an OEF stand. Mehrere Abgeordnete lehnten den Einsatz u.a. deshalb ab, weil dessen Ziele unklar seien und er insgesamt das Problem des internationalen Terrorismus nicht lösen könne (Positionspapier 2001). Zu den vehementesten Befürwortern einer deutschen Beteiligung an OEF in Reihen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zählte Außenminister Joschka Fischer. Mit Blick auf eine mögliche Nichtbeteiligung Deutschlands an der Mission warnte dieser vor „weitreichenden Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland, für deren Sicherheit und Bündnisfähigkeit“ (Bulletin 2001b).

Bündnis 90/Die
Grünen

Trotz der Vorbehalte in Reihen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wäre eine klare Bundestagsmehrheit für die deutsche Beteiligung an OEF gesichert gewesen, da die Fraktionen von CDU/CSU und FDP dem Einsatz zustimmen wollten. Kanzler Schröder hätte jedoch seine Glaubwürdigkeit und politische Handlungsfähigkeit beschädigt gesehen, wenn er keine „Kanzlermehrheit“ im Bundestag erhalten hätte. Aus diesem Grund verknüpfte er die Abstimmung zur Beteiligung der Bundeswehr an OEF mit der Vertrauensfrage nach Art. 68 Abs. 1 GG (Deutscher Bundestag 2001b), was ein Novum in der bundesdeutschen Parlamentsgeschichte darstellte. Durch eine solche „verbundene Vertrauensfrage“ wollte Schröder die Regierungsfaktionen disziplinieren und eine „eigene“ Mehrheit erhalten (Bulletin 2001c). Schröders Vorgehen hatte Erfolg. Er erhielt die gewünschte Kanzlermehrheit.

Als Ziel von OEF nannte der Antrag der Bundesregierung, „Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten“ (Deutscher Bundestag 2001c). Die deutschen Kräfte sollten zur Erreichung dieser Ziele beitragen. Insgesamt 3900 Soldaten waren vorgesehen (u.a. Seestreitkräfte sowie Kräfte zur ABC-Abwehr). Mit Blick auf die Fähigkeiten der bereitgestellten Kräfte – wie auch auf die Vorbehalte in Reihen seines Koalitionspartners – betonte Kanzler Schröder ausdrücklich, dass es „weder um eine deutsche Beteiligung an Luftangriffen noch um die Bereitstellung von Kampftruppen am Boden“ gehe (Bulletin 2001d). Die Ausnahme hierzu stellten freilich die 100 bereitgestellten Spezialkräfte dar, die vom Kommando Spezialkräfte (KSK) der Bundeswehr eingesetzt werden konnten. Als Einsatzgebiet für die im Rahmen von OEF tätigen deutschen Soldaten legte der Regierungsantrag „das Gebiet gemäß Artikel 6 des Nordatlantikvertrags, die arabische Halbinsel, Mittel- und Zentralasien und Nord-Ost-Afrika sowie die angrenzenden Seegebiete“ (Deutscher Bundestag 2001c) fest. Afghanistan war somit nur einer von mehreren möglichen Einsatzorten der für OEF bereitgestellten deutschen Kräfte.

Kommando
Spezialkräfte (KSK)
der Bundeswehr

Wenige Wochen später folgte eine weitere Bundestagsabstimmung zu einem Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan. Am 22. Dezember 2001 ging es um den – aus heutiger Sicht „eigentlichen“ – Afghanistaneinsatz in Form einer Beteiligung der Bundeswehr an ISAF. Die Abstimmung zu ISAF stellte in mehrfacher Hinsicht ein Gegenbild zur OEF-Abstimmung dar. So gab es eine klare Mehrheit innerhalb der Regierungsfractionen. Zudem stimmten die Fraktionen von CDU/CSU und FDP fast geschlossen dem Regierungsantrag zu. Einzig die PDS-Fraktion blieb bei ihrer grundsätzlichen Ablehnung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Das eindeutige Abstimmungsergebnis lautete 538 „Ja“-Stimmen bei 35 „Nein“-Stimmen und acht Enthaltungen.

ISAF

Der Abstimmung vorausgegangen waren Gespräche zwischen Vertretern afghanischer Volksgruppen zu Afghanistan, die unter Leitung der VN vom 27. November bis zum 5. Dezember 2001 auf dem Petersberg bei Bonn stattgefunden hatten. Die Gespräche mündeten in der *Bonner Vereinbarung* (UNSC 2001). Diese Vereinbarung, welche den „Petersberg-Prozess“ anstieß, legte Wegmarken für die politische Entwicklung in Afghanistan fest. Vorgesehen war u.a. die Schaffung einer vorläufigen Regierung, die bereits Ende des Jahres unter dem Vorsitz von Hamid Karzai die Regierungsgewalt in Afghanistan übernehmen sollte. Um die Zeit bis zum Aufbau funktionsfähiger afghanischer Sicherheitsstrukturen und -kräfte zu überbrücken, wurde der VN-Sicherheitsrat aufgefordert, die Entsendung einer Militärmission nach Afghanistan zu mandatieren (ebd.: Annex 1).

Bonner
Vereinbarung

Der VN-Sicherheitsrat kam dieser Bitte am 20. Dezember nach. Mit Resolution 1386 genehmigte er die Entsendung einer internationalen Schutztruppe für Afghanistan – eben von ISAF. Als Hauptziel von ISAF benannte die Resolution, die vorläufige Regierung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in der afghanischen Hauptstadt Kabul und deren Umgebung zu unterstützen. Hierdurch sollte der vorläufigen Regierung wie auch den Mitarbeitern der VN ein sicheres Arbeitsumfeld geboten werden. Die Resolution hielt die Mitgliedstaaten der VN

an, die Mission, deren Führung zunächst von Großbritannien übernommen wurde, u.a. in personeller Hinsicht zu unterstützen.

Die Beteiligung der Bundeswehr an ISAF war somit unumstritten, weil sie als folgerichtiger Beitrag zur Umsetzung von politischen Lösungsbemühungen für Afghanistan galt, wie sie wenige Wochen zuvor – mit Deutschland als Gastgeber – auf dem Bonner Petersberg vereinbart worden waren. Dass Deutschland die politischen Bemühungen für Afghanistan mit militärischen Mitteln abzusichern hatte, stand für die Bundesregierung sowie für weite Teile des Parlaments außer Frage. Ein weiterer wichtiger Punkt für die breite Zustimmung des Parlaments war, dass der „Hilfseinsatz“ im Rahmen von ISAF als klar getrennt vom „Kriegseinsatz“ im Rahmen von OEF dargestellt wurde. In diesem Sinne sprach Kanzler Schröder von „zwei Kommandostränge[n]“ und einer sich daraus ergebenden „klare[n] Trennung“ zwischen den beiden Missionen (Bulletin 2001e). Außenminister Fischer, der den ISAF-Einsatz eine „Friedensmission“ nannte, betonte ebenfalls, dass es sich „eindeutig um zwei getrennte Missionen“ handele (Bulletin 2001f). Der Regierungsantrag zur Teilnahme an ISAF sah eine Beteiligung der Bundeswehr mit höchstens 1200 Soldaten vor (Deutscher Bundestag 2001d). Das Einsatzgebiet war auf die Hauptstadt Kabul und deren Umgebung begrenzt.

zwei
Kommandostränge

3. Entwicklung der deutschen Beteiligung an ISAF

In den folgenden Jahren kehrte sich die Bedeutung der Einsätze OEF und ISAF sowohl mit Blick auf die bereitgestellten Fähigkeiten als auch hinsichtlich ihrer politischen Brisanz um. Zunächst stellte OEF die vom Umfang her größere und politisch heftiger umstrittene Mission dar, während ISAF der kleinere und von einer breiten parlamentarischen Mehrheit getragene Einsatz war. Die deutsche Beteiligung an OEF, in deren Zusammenhang Afghanistan stets nur eine nachrangige Rolle spielte, wurde im Juni 2010 beendet. Bereits im November 2008 hatten Bundesregierung und Bundestag beschlossen, sich im Rahmen von OEF nicht länger militärisch in Afghanistan einzubringen (Deutscher Bundestag 2008a: 4). Demgegenüber stellt die Beteiligung an ISAF den derzeit mit Abstand größten laufenden Auslandseinsatz der Bundeswehr dar. Rund 70 Prozent aller im Ausland eingesetzten deutschen Soldaten sind im Kontext dieser Mission aktiv (Bundeswehr 2012). Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, erfolgte die Ausweitung der deutschen Beteiligung an ISAF in einer Abfolge mehrerer „Eskalationsschritte“ (Krause 2011).

Bedeutungsumkehr
der Einsätze OEF
und ISAF

Eine erste nennenswerte Veränderung des deutschen Beitrags zu ISAF erfolgte im Zuge der zweiten Mandatsverlängerung im Dezember 2002. Im Mittelpunkt stand die Übernahme der Leitfunktion (*lead nation*) für ISAF durch Deutschland und die Niederlande ab Anfang 2003 (Deutscher Bundestag 2002). Von Februar bis August 2003 führten die beiden Länder die Mission. Mit der Übernahme der Führungsrolle einher ging eine deutliche Anhebung der personellen Obergrenze des deutschen Kontingents auf 2500 Soldaten, von denen bis zu 1000 Soldaten für Aufgaben im Rahmen der neuen Funktion vorgesehen waren.

Leitfunktion für ISAF

Im Zuge der dritten Mandatsverlängerung im Oktober 2003 kam es zur Ausweitung des Einsatzgebiets. Im Einklang mit der vom VN-Sicherheitsrat wenige Tage zuvor angenommenen Resolution 1510, welche die Erweiterung des Einsatzgebiets von ISAF auf ganz Afghanistan vorsah, kamen Bundesregierung und Bundestag überein, dass sich die Bundeswehr fortan in der nordafghanischen Region Kunduz engagieren sollte. Von den fortan höchstens 2250 Kräften² waren bis zu 450 ausdrücklich für Kunduz vorgesehen (Deutscher Bundestag 2003: 2). Dort sollten sie insbesondere den Schutz der zivilen und militärischen Komponenten umfassenden Regionalen Wiederaufbauteams (*Provincial Reconstruction Teams*, PRT) in den Städten Kunduz und Feyzabad gewährleisten.

Provincial
Reconstruction
Teams

Eine abermalige Ausweitung des deutschen ISAF-Engagements brachte die fünfte Verlängerung des Mandats im September 2005. Bundesregierung und Bundestag beschlossen, die personelle Obergrenze von 2250 auf 3000 Soldaten anzuheben. Zugleich eröffnete das neue Mandat die Möglichkeit eines Einsatzes jenseits der ISAF-Regionen Kabul und Nord. Fortan sollte die Bundeswehr auch „in der ISAF-Region West sowie im Zuge der weiteren ISAF-Ausdehnung in anderen Regionen für zeitlich und im Umfang begrenzte Unterstützungsmaßnahmen eingesetzt werden“ (Deutscher Bundestag 2005: 3). Letzteres galt unter der Voraussetzung, dass die zu erbringenden Maßnahmen wesentlich für die Erfüllung des Gesamtauftrags von ISAF sein mussten (z. B. in den Bereichen Führung, Kommunikation und Aufklärung). In ihrem Antrag verwies die Bundesregierung außerdem auf ihre Absicht, im Rahmen von ISAF Führungsverantwortung für den Norden Afghanistans zu übernehmen. Dieser Schritt erfolgte im Juni 2006, als ein deutscher General zum *Regional Commander North* (RC North) ernannt wurde. Seitdem führt Deutschland von Mazar-e Sharif aus das Kommando über die im Norden Afghanistans eingesetzten Kräfte der ISAF. Zuvor hatte Deutschland bereits seit dem Sommer 2005 den *Regional Area Coordinator* (RAC North) für die ISAF-Region Nord gestellt. Dessen Aufgabe bestand vor allem in der Koordination der zivil-militärischen Tätigkeiten der in der Nordregion gelegenen PRTs.

Der nächste weit reichende politische Impuls für die Entwicklungen in Afghanistan ging von einer Anfang 2006 in London durchgeführten Konferenz aus, an der mehr als 60 Staaten und internationale Organisationen teilnahmen. Am 31. Januar 2006 nahm die Konferenz den *Afghanistan Compact* (UNSC 2006) als „Nachfolger“ der *Bonner Vereinbarung* an.³ Der Pakt definierte drei als wesentlich erachtete Handlungsbereiche für die Zeitspanne bis 2010. Neben dem Bereich Sicherheit waren dies die Bereiche Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sowie wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit. Der Pakt betonte dabei die Eigenverantwortung Afghanistans für die eigene Entwicklung („Afghan ownership“) und sicherte dem Land zugleich die fortgesetzte Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu.

Afghanistan
Compact

Trotz der Beschlüsse von London verlängerte die aus den Bundestagswahlen vom September 2005 hervorgegangene Regierung der Großen Koalition unter Kanzlerin Angela Merkel (CDU) das Bundeswehrmandat zur Beteiligung an ISAF im September 2006 ohne inhaltliche Änderungen für weitere zwölf Monate. Dennoch kam es bereits Anfang 2007 zu einer abermaligen Ausweitung des

deutschen Einsatzes. In Ergänzung zum bestehenden Engagement wurde die Entsendung von Aufklärungsflugzeugen vom Typ „Tornado-RECCE“ beschlossen. Die Entscheidung ging zurück auf eine Anfrage der NATO zur Bereitstellung von Fähigkeiten zur Aufklärung und Überwachung Afghanistans aus der Luft. Die Ausweitung von ISAF auf ganz Afghanistan machte den Ausbau der NATO-Fähigkeiten zur Luftaufklärung und -überwachung notwendig. Die durch den Einsatz der Tornadoflugzeuge gewonnenen Ergebnisse sollten nicht nur zur Aufgabenerfüllung der Mission beitragen, sondern auch den Schutz der ISAF-Soldaten, und somit auch der deutschen Soldaten, verbessern helfen (Deutscher Bundestag 2007a: 3).

Ausweitung von
ISAF auf ganz
Afghanistan

Deutschland stellte für die Aufgabe der Luftaufklärung und -überwachung bis zu 500 Soldaten zur Verfügung. In Einklang mit der landesweiten Ausdehnung von ISAF war das Einsatzgebiet der Aufklärungstornados nicht auf die deutsche Schwerpunktregion Nordafghanistan begrenzt, sondern umfasste das ganze Land. Das Mandat wurde bis Mitte Oktober 2007 befristet und dadurch mit der Laufzeit des zum damaligen Zeitpunkt geltenden Mandats zur Beteiligung an ISAF synchronisiert. Im Zuge der siebten Verlängerung zur Beteiligung an ISAF wurden die beiden Mandate zusammen geführt. Die personelle Obergrenze zur Teilnahme an ISAF betrug fortan bis zu 3500 Soldaten (Deutscher Bundestag 2007b).

Ein Jahr später kam es zur erneuten Ausweitung der deutschen Beteiligung an ISAF. Die im Oktober 2008 beschlossene achte Mandatsverlängerung führte zur Anhebung der personellen Obergrenze um 1000 Kräfte auf insgesamt 4500. Begründet wurde dieser Schritt unter anderem mit dem Verweis auf zusätzliche Aufgaben, welche die Bundeswehr übernommen hatte (Deutscher Bundestag 2008b: 6). Die Bundesregierung nannte insbesondere Leistungen im Rahmen der Ausbildung der afghanischen Armee. Zudem wurde bereits im Februar 2008 in Taloqan ein unter deutscher Führung stehendes zivil-militärisches Berater-team (*Provincial Advisory Team*, PAT) als Außenstelle des PRT Kunduz etabliert. Mit dem PAT sollte die lokale Präsenz von ISAF weiter gestärkt werden. Darüber hinaus hatte die Bundeswehr im Juli 2008 von Norwegen die schnelle Eingreifreserve (*Quick Reaction Force*, QRF) des – von Deutschland geführten – ISAF-Regionalkommandos Nord übernommen.

Provincial Advisory
Team

Als die neue, christlich-liberale Regierungskoalition unter Kanzlerin Merkel im Dezember 2009 das ISAF-Mandat erstmals, und zum insgesamt neunten Mal, verlängerte, kam es zu keinen Veränderungen hinsichtlich der von der Bundeswehr übernommenen Aufgaben oder der personellen Obergrenze. Neu war allerdings, dass die Bundesregierung in der Begründung ihres Antrags auf die zunehmend schlechter werdende Sicherheitslage auch in Nordafghanistan verwies (Deutscher Bundestag 2009: 2). In diesem Zusammenhang ist die Veränderung in der Charakterisierung des Einsatzes zu sehen, bei der seit Ende 2009 von Regierungsseite immer häufiger Begriffe wie „Kampfeinsatz“, „kriegsähnliche Zustände“, „internationaler bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts“ oder „nichtinternationaler bewaffneter Konflikt“ gebraucht werden (Noetzel 2011: 407).

Kampfeinsatz

Anfang 2010 fand in London eine weitere, u.a. von der Bundesregierung initiierte internationale Konferenz zu Afghanistan statt. In der am 28. Januar 2010 angenommenen Abschlusserklärung vereinbarten die internationale Ge-

meinschaft und die afghanische Regierung unter Führung des 2009 wiedergewählten Präsidenten Karzai eine Neuausrichtung ihrer Zusammenarbeit. Im Zentrum stand das Motiv, die Verantwortung Afghanistans für die eigene Sicherheit, Stabilität und Entwicklung weiter auszuweiten. Maßgeblich war hierbei die von afghanischer Seite verfolgte Zielsetzung, bis Ende 2014 die Sicherheitsverantwortung für Afghanistan zu übernehmen (UNSC 2010: 5).

Übergabe in
Verantwortung

Die Bundesregierung erachtete die Londoner Konferenz als „die entscheidende Wegmarke für die ‚Übergabe in Verantwortung‘“ (Bundesregierung 2010a: 1). Letztere sollte perspektivisch zu einer Verringerung der deutschen Truppen in Afghanistan führen. Die Bundesregierung gab als Ziel der Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft aus, „in den nächsten vier Jahren die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass mit einer schrittweisen Rückführung der militärischen Präsenz begonnen werden kann“ (ebd.: 2).

Vor dem Hintergrund der Londoner Afghanistankonferenz passte die Bundesregierung die deutsche Beteiligung an ISAF wie auch insgesamt ihre Leistungen für Afghanistan an (zehnte Mandatsverlängerung). Die personelle Obergrenze wurde um weitere 850 Soldaten angehoben. Zugleich führte das neue Mandat zu einer „Schwerpunktverschiebung“ (ebd.: 5) innerhalb der von der Bundeswehr im Rahmen von ISAF erbrachten Leistungen. Im Mittelpunkt standen fortan der Schutz der afghanischen Bevölkerung sowie der Aufbau und die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte.

Ausweitung des
zivilen Engagements

Die Neuausrichtung des militärischen Engagements ging einher mit der deutlichen Ausweitung des zivilen Engagements, welches die Bundesregierung „nahezu [...] verdoppeln“ (ebd.: 5) wollte. Vorgesehen war die Ausweitung der Tätigkeiten in den Schwerpunktsektoren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für Afghanistan. Diese lauten nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Energieversorgung, Trinkwasserversorgung, Grund- und Berufsbildung sowie Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Frauenrechten (Bundesregierung 2010b: 83). Weiterhin beabsichtigte die Regierung die Ausweitung der deutschen Leistungen im Bereich der Polizeiausbildung. Seit 2002 war Deutschland die „Führungsation“ beim Aufbau der afghanischen Polizei (vgl. Deutscher Bundestag 2010b). Nunmehr wollte die Bundesregierung zusätzliche Polizisten und Experten sowohl für bilaterale Maßnahmen im Rahmen des *German Police Project Team* (GPPT) wie auch für die seit Juni 2007 von der EU durchgeführte Polizeimission *EUPOL Afghanistan* bereitstellen.

German Police
Project Team (GPPT)
EUPOL Afghanistan

Die neue Schwerpunktsetzung des deutschen Engagements in Afghanistan wurde im Januar 2011 im Zuge der elften Verlängerung des Mandats zur Beteiligung an ISAF weiter ausgebaut. Innerhalb des bei 5350 Soldaten konstant gehaltenen personellen Rahmens kam es zu einer Anpassung mit dem Ziel, zusätzliche Kräfte für Maßnahmen in den ein Jahr zuvor festgelegten Schwerpunktbereichen zu erhalten. Die zentrale Veränderung lag in der Beendigung der seit 2007 durchgeführten Aufklärungsflüge. Der Einsatz der Tornado-Flugzeuge war bereits Ende 2010 „zu Gunsten zusätzlicher Ausbilder für die afghanischen Sicherheitskräfte“ (Deutscher Bundestag 2011b: 5) beendet worden und wurde nun nicht wieder mandatiert.

Im Kontext des Aufbaus afghanischer Sicherheitskräfte, für welche die Londoner Afghanistankonferenz Zielgrößen von 171.600 Kräfte für die afghani-

sche Armee (*Afghan National Army*, ANA) und 134.000 Kräfte für die afghanische Polizei (*Afghan National Police*, ANP) vereinbart hatte (UNSC 2010: 5)⁴, wollte sich Deutschland weiterhin vor allem beim Aufbau der Polizei einbringen. Im Oktober 2011 war Deutschland mit 188 Polizisten im Rahmen des bilateralen GPPT und 22 Polizisten innerhalb der rund 170 Kräfte umfassenden *EUPOL Afghanistan* aktiv (Deutscher Bundestag 2011c: 2, 5). Daneben trägt Deutschland in vielfältiger Weise zum Aufbau der afghanischen Armee bei (vgl. Bundesregierung 2010b: 22ff). Hierzu gehört das Engagement im Rahmen von *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLTs), welche Einheiten der afghanischen Armee bei Ausbildung und Einsatz unterstützen. Das hinter den genannten Maßnahmen stehende Ziel lautet, Afghanistan in die Lage zu versetzen, eigenständig die Sicherheitsverantwortung im Land zu übernehmen.

4. Truppenreduzierung und angestrebte Beendigung des Militäreinsatzes bis 2014

In ihrem Antrag zur Verlängerung der deutschen Beteiligung an ISAF von Januar 2011 nannte die Bundesregierung erstmals eine konkrete Jahreszahl, ab der die Verringerung der deutschen Kräfte in Afghanistan möglich sein könnte. Die Bundesregierung zeigte sich zuversichtlich, die „Präsenz der Bundeswehr ab Ende 2011 reduzieren zu können“. Voraussetzung hierfür sei, dass „die Lage dies erlaubt“ (Deutscher Bundestag 2011b: 6). Zugleich betonte die Regierung, dass mit der anvisierten „Übergabe in Verantwortung“ weder das Ende des internationalen Engagements in Afghanistan gemeint sei noch die internationalen Truppen Afghanistan von einem Tag auf den nächsten verlassen würden. Die Übergabe sei entsprechend „kein einmaliges Ereignis, sondern ein Prozess“ (ebd.: 5).

Präsenz der
Bundeswehr ab
Ende 2011

Um die Benennung einer Jahreszahl im Zusammenhang mit der Verringerung der deutschen Truppenpräsenz in Afghanistan war im Vorfeld heftig gestritten worden. Seitens der Opposition drängte insbesondere die SPD auf die Festlegung einer Jahreszahl, was die Bundesregierung deshalb unter Druck setzte, weil sie eine möglichst breite parlamentarische Zustimmung für ihren Antrag haben wollte. Innerhalb der Bundesregierung wiederum gab es Unstimmigkeiten bei der Auslegung des schließlich im Mandatstext angeführten Verweises auf „Ende 2011“. Außenminister Guido Westerwelle (FDP), der in den Wochen vor der Abstimmung mehrfach 2011 bzw. 2012 als den möglichen Beginn der Verringerung der deutschen Präsenz in Afghanistan genannt hatte, sprach von einer „wirklichen Zäsur“ (FAZ 2011a). Der damalige Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) warnte hingegen vor zu großen Erwartungen hinsichtlich einer schnellen Truppenreduzierung. Stattdessen rückte er die Sicherheitslage in Afghanistan wie auch die Verantwortung für die Sicherheit der deutschen Truppen in den Mittelpunkt (FAZ 2011b).

In ihrem jüngsten, Ende Januar 2012 vom Bundestag verabschiedeten Antrag zur Verlängerung der Beteiligung der Bundeswehr an ISAF beschloss die Bundesregierung die erstmalige Reduzierung des deutschen Kontingents. Die

Reduzierung des
deutschen
Kontingents

Obergrenze wurde von 5350 auf 4900 Soldaten gesenkt. Darüber hinaus bekundete die Bundesregierung ihre Absicht, innerhalb des Mandatszeitraums – dieser endet am 31. Januar 2013 – eine weitere Absenkung auf bis zu 4400 Soldaten erreichen zu wollen. Letzteres soll jedoch nur geschehen, „soweit die Lage dies erlaubt und ohne dadurch unsere Truppen oder die Nachhaltigkeit des Übergangsprozesses zu gefährden“ (Deutscher Bundestag 2011a: 5). Ermöglicht wurde die Reduzierung nicht zuletzt durch US-Präsident Barack Obama, der im Juni 2011 den Abzug von 33.000 amerikanischen Soldaten bis September 2012 bekannt gab und damit das Ende der Präsenz von NATO-Kampftrouppen in Afghanistan einleitete.

5. Fazit

Das deutsche Engagement in Afghanistan – zumindest in seiner militärischen Ausprägung – nähert sich seinem Ende, ohne dass dieses bereits mit einem konkreten Datum versehen werden könnte. Dass mit dem Abzug deutscher (Kampf-) Truppen das deutsche Engagement in Afghanistan nicht beendet sein wird, verdeutlichte die Bonner Afghanistankonferenz vom Dezember 2011. Vertreter der internationalen Gemeinschaft kamen überein, dem laufenden Prozess der Übergabe der Verantwortung über Afghanistan an die afghanische Regierung von 2015 an ein „Jahrzehnt der Transformation“ (Deutscher Bundestag 2011a: 7) folgen zu lassen. Unter dem Motto „Wir lassen Afghanistan nicht im Stich“ (ebd.) wird sich auch Deutschland nach 2015 auf die eine oder andere Weise weiterhin in Afghanistan engagieren.

Zivilmacht
Deutschland

Noch weniger eindeutig sind die langfristigen Folgen des deutschen Einsatzes in Afghanistan für die künftige Entsendung der Bundeswehr in Auslandseinsätze. Die Spannungen zwischen der ohnehin geringen und durch den Einsatz in Afghanistan weiter bzw. wieder verfestigten Abneigung der „Zivilmacht Deutschland“, Streitkräfte ins Ausland zu entsenden, und den internationalen Zwängen, die auf Deutschland als Mitglied von VN, NATO und EU einwirken, sind greifbar. Im Extremfall könnten sie zu einem längerfristigen Abseitsstehen Deutschlands von multinationalen Friedens- und Stabilisierungsmissionen führen.

Die Nichtbeteiligung an multinationalen Missionen ist für Deutschland jederzeit möglich. Das Abseitsstehen vom NATO-Einsatz in Libyen, sowie zuvor beispielsweise die Nichtbeteiligung an *Operation Iraqi Freedom* oder der EU-Mission im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (*EUFOR Tchad/RCA*), haben dies gezeigt. Eine solche Position ist jedoch stets mit bündnispolitischen Kosten verbunden, welche die Entscheidungsträger mit innenpolitischen Kosten abgleichen müssen, die ihnen nicht zuletzt von einer interventionsmüden deutschen (Wahl-)Bevölkerung auferlegt werden können. Die Erwartung wäre somit, dass sich – trotz oder wegen des Einsatzes in Afghanistan sei dahingestellt – die unstete und reaktive Haltung Deutschlands in Fragen der Beteiligung oder Nichtbeteiligung an multinationalen Militärmissionen auch in Zukunft fortsetzen wird.

Anmerkungen

- 1 Neben Aktivitäten in Afghanistan umfasste die Mission weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus u.a. am Horn von Afrika, wo sich auch deutsche Kräfte beteiligten.
- 2 Da 1000 der bis dahin nach Afghanistan entsandten maximal 2500 Soldaten für die Wahrnehmung der Leitfunktion von ISAF vorgesehen waren, welche zum damaligen Zeitpunkt jedoch bereits an die NATO übergeben worden war, stellte die neue Obergrenze faktisch eine Anhebung dar.
- 3 Den Hintergrund hierfür bildete die Umsetzung der *Bonner Vereinbarung* (bzw. des „Petersberg-Prozesses“). Zu den zentralen Wegmarken gehörten die Annahme einer neuen afghanischen Verfassung im Januar 2004, freie Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 sowie Parlamentswahlen und Provinzratswahlen im September 2005.
- 4 Ende 2011 gab es in Afghanistan ca. 170.000 Soldaten und ca. 134.000 Polizeikräfte. Die im Juni 2011 beschlossenen neuen Zielgrößen lauten 195.000 Soldaten und 157.000 Polizisten (Deutscher Bundestag 2011d: 8, 12).

Literatur

- Brummer, Klaus/ Fröhlich, Stefan 2011: Einleitung: Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan, in: dies. (Hrsg.): Zehn Jahre Deutschland in Afghanistan (= Sonderheft 3 der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik). Wiesbaden, S. 3-30.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001a: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Nr. 58-1, 12.9.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001b: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, Nr. 80-2, 8.11.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001c: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Nr. 83-1, 16.11.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001d: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Nr. 80-1, 8.11.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001e: Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Nr. 92-1, 22.12.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2001f: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, Nr. 92-2, 22.12.2001.
- Bulletin der Bundesregierung [Bulletin] 2010: Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Guido Westerwelle, Nr. 133-1, 16.12.2010.
- Bundesregierung 2010a: Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz, 25. Januar 2010, abgerufen unter http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/2009/11/2009-11-18-dokument-afghanistan.property=publicationFile.pdf/2009-11-18-dokument-afghanistan (Stand: 2.5.2011).
- Bundesregierung 2010b: Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des deutschen Bundestags, Berlin.
- Bundeswehr 2012: Einsatzzahlen – Die Stärke der deutschen Einsatzkontingente. Stand: 18. Januar 2012, abgerufen unter <http://www.bundeswehr.de> (Stand: 24.1.2012).
- Deutscher Bundestag 2001a: Stenographischer Bericht. 202. Sitzung, Plenarprotokoll 14/202, 16.11.2001.
- Deutscher Bundestag 2001b: Antrag des Bundeskanzlers, Drucksache 14/7440, 13.11.2001.
- Deutscher Bundestag 2001c: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 14/7296, 7.11.2001.
- Deutscher Bundestag 2001d: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 14/7930, 21.12.2001.
- Deutscher Bundestag 2002: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 15/128, 3.12.2002.
- Deutscher Bundestag 2003: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 15/1700, 15.10.2003.
- Deutscher Bundestag 2005: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 15/5996, 21.9.2005.
- Deutscher Bundestag 2007a: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 16/4298, 8.2.2007.

- Deutscher Bundestag 2007b: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 16/6460, 19.9.2007.
- Deutscher Bundestag 2008a: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 16/10720, 29.10.2008.
- Deutscher Bundestag 2008b: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 16/10473, 7.10.2008.
- Deutscher Bundestag 2009: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 17/39, 18.11.2009.
- Deutscher Bundestag 2010a: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 17/654, 9.2.2010.
- Deutscher Bundestag 2010b: Antwort der Bundesregierung, Drucksache 17/2878, 8.9.2010.
- Deutscher Bundestag 2011a: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 17/8166, 14.12.2011.
- Deutscher Bundestag 2011b: Antrag der Bundesregierung, Drucksache 17/4402, 13.1.2011.
- Deutscher Bundestag 2011c: Antwort der Bundesregierung, Drucksache 17/7617, 8.11.2011.
- Deutscher Bundestag 2011d: Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/8180, 14.12.2011.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung [FAZ] 2011a: Breite Mehrheit für Mandatsverlängerung, 29.1.2011, S. 1.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung [FAZ] 2011b: Gutenberg behält sich letztes Wort bei Truppenabzug vor, 17.1.2011, S. 4.
- Krause, Ulf von 2011: Die Afghanistaneinsätze der Bundeswehr. Politischer Entscheidungsprozess mit Eskalationsdynamik, Wiesbaden.
- Noetzel, Timo 2011: The German politics of war: Kunduz and the war in Afghanistan, in: International Affairs, H. 2, S. 397-417.
- Positionspapier 2001: Krieg in Afghanistan. Positionspapier der Abgeordneten Annelie Buntenbach, Steffi Lemke, Christian Simmert, Winfried Hermann, Monika Knoche, Irmingard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele und Sylvia Voß. 10. November 2001, abgerufen unter <http://www.stroebele-online.de/show/3792.html?searchshow=positionspapier> (Stand: 26.4.2011).
- United Nations Security Council [UNSC] 2001: Letter dated 5 December 2001 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2001/1154, 5.12.2001.
- United Nations Security Council [UNSC] 2006: Letter dated 9 February 2006 from the Permanent Representative of Afghanistan to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2006/90, 9.2.2006.
- United Nations Security Council [UNSC] 2010: Letter dated 2 February 2010 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2010/65, 3.2.2010.

Frankreich vor den Wahlen 2012

Henrik Uterwedde

Zusammenfassung

Die Präsidentschaftswahlen vom 26.4. und 6.5.2012 in Frankreich stellen die entscheidende politische Weichenstellung für unser Nachbarland dar. Für alle Parteien ist die Teilnahme nahezu überlebenswichtig: Ihr Ergebnis im 1. Wahlgang ist Maßstab ihres politischen Gewichtes, auch wenn nur die beiden stärksten Kandidaten in die Stichwahl kommen werden. Dies könnten Amtsinhaber Sarkozy und als schärfster Konkurrent der Sozialist Hollande sein. Als starke Außenseiter versuchen die rechtsextreme Kandidatin Marine Le Pen und der Zentrumsolitiker Bayrou, das Kartell der Großen zu durchbrechen. Die schwierige wirtschaftliche und soziale Lage, die Krisenstimmung in der Bevölkerung und die leeren öffentlichen Kassen bilden ein äußerst schwieriges Umfeld für die Wahlkämpfer. Sicherheit, Sparpolitik, Strukturreformen, aber auch neue Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten und die Zukunft der französischen Industrie sind die beherrschenden Themen.

1. Der Präsident – Dreh- und Angelpunkt des politischen Systems

In Frankreichs seit 1958 existierender V. Republik stellt die Präsidentschaftswahl die eigentlich entscheidende politische Weichenstellung dar. Denn die Verfassung sieht zwar im Kern eine parlamentarische Demokratie vor, verleiht dieser aber starke präsidentielle Züge.

Der Präsident ist nicht nur Repräsentant der Nation, sondern faktisch auch Regierungschef und damit eigentliches Machtzentrum in Frankreich. Die direkte Wahl durch das Volk verleiht ihm eine starke Legitimationsbasis. Er verfügt über eine Reihe von eigenständigen Befugnissen (etwa in der Außen-, Europa- und Verteidigungspolitik) und ernennt auch selbst den Premierminister. Letzterer ist zwar zur Durchführung seiner Politik (Haushalt, Gesetzgebung) auf eine parlamentarische Mehrheit in der Nationalversammlung angewiesen, wird aber nicht von ihr (wie der Bundeskanzler vom Bundestag) gewählt, weil er sein Amt letztlich dem Präsidenten verdankt und von diesem faktisch auch abberufen werden kann. Nur dreimal ist bisher diese stark präsidential geprägte Verfassungspraxis unterbrochen und durch eine stärker parlamentarische Lesart abgelöst



Prof. Dr. Henrik Uterwedde ist stellvertretender Direktor des Deutsch-Französischen Instituts in Ludwigsburg. Sein Tätigkeitsfeld umfasst die Wechselwirkungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Frankreich und Deutschland sowie ökonomische Aspekte der europäischen Integration. Zahlreiche Veröffentlichungen, darunter Lehrbücher wie *Länderbericht Frankreich* (Hrsg. mit Adolf Kimmel; Bonn, 3. Aufl. 2012).

Kohabitationen

worden, und zwar jedes Mal, wenn die Franzosen dem amtierenden Präsidenten eine politisch entgegengesetzte Parlamentsmehrheit vor die Tür setzten. In diesen Phasen, Kohabitation genannt, musste der Präsident auf die Parlamentsmehrheit Rücksicht nehmen und war gezwungen, den Chef der Mehrheitspartei zum Premierminister zu ernennen (vgl. Tab. 1). Allerdings sind seit 2002 Vorkehrungen getroffen worden, um neue Kohabitationen wenn möglich zu vermeiden: Präsident und Parlament werden nunmehr beide auf fünf Jahre gewählt. Der neu gewählte, mit frischer Legitimation ausgestattete Präsident wird in der Regel, wie 2002 und 2007 geschehen, von den Franzosen auch eine parlamentarische Mehrheit in den darauf folgenden Wahlen zur Nationalversammlung erhalten, um in der Lage zu sein, die von ihm vorgeschlagene Politik auch durchsetzen zu können.

Damit verfügt der Präsident über eine Machtfülle, die weit über die des US-Präsidenten hinausgeht, der, auf vier Jahre gewählt, sich einem starken, selbstbewussten Parlament in Gestalt des Kongresses (Senat, Repräsentantenhaus) gegenüber sieht. Er hat auch mehr Machtressourcen als ein deutscher Bundeskanzler: Während seiner Amtsdauer kann er nicht gestürzt werden; die Befugnisse des Parlaments sind deutlich enger gefasst als die des Bundestages; die Mehrheitsfraktion der Nationalversammlung ist ihm in der Regel ergeben; das geltende Mehrheitswahlsystem ergibt klare Mehrheiten und erübrigt damit schwierige Koalitionsverhandlungen; die zweite Parlamentskammer, der Senat, hat bis auf wenige Ausnahmen nur eine untergeordnete Bedeutung; schließlich trägt der traditionelle Zentralismus zur Machtfülle der Exekutive und ihres Chefs, des Präsidenten bei.

Tabelle 1: Regierungsmehrheiten seit 1981

Amtsperiode*	Präsident (polit. Richtung)	Legislatur- Periode	Regierungsmehrheit (führende Partei)
1981-1988	François Mitterrand (Sozialist)	1981-1986	Sozialistische Partei
		1986-1988	Neogaullistische Partei (1. Kohabitation)
1988-1995	François Mitterrand (Sozialist)	1988-1993	Sozialistische Partei
		1993-1995	Neogaullistische Partei (2. Kohabitation)
1995-2002	Jacques Chirac (Neogaullist)	1995-1997	Neogaullistische Partei
		1997-2002	Sozialistische Partei (3. Kohabitation)
2002-2007	Jacques Chirac (Neogaull.)	2002-2007	Neogaullistische Partei
2007-2012	Nicolas Sarkozy (Neogaull.)	2007-2012	Neogaullistische Partei

* Die Amtszeit des Präsidenten betrug seit 1958 sieben Jahre, seit 2002 dauert sie, wie die Legislaturperiode der Nationalversammlung, fünf Jahre.

Quelle: eigene Zusammenstellung

2. Dabeisein ist alles – Parteiensystem und Präsidentschaftskandidatur

Kein Wunder also, dass die Präsidentschaftswahl der eigentliche Dreh- und Angelpunkt des politischen Lebens in Frankreich ist. Entsprechend hoch ist die Zahl der Kandidaten. 2007 waren es 12, 2002 sogar 16 Bewerber um das höchste Amt; in den Jahren davor immer zwischen neun und zehn Kandidaten. Keine politische Partei oder auch Strömung, die etwas auf sich hält, kommt an dieser Wahl vorbei.

Dieser Umstand hängt neben der Bedeutung des Amtes auch mit dem in Frankreich vorherrschenden Mehrheitswahlsystem zusammen: Dieses konzentriert die Mandatsverteilung auf die großen Parteien, vor allem auf die Neogaulisten im Mitte-Rechts-Spektrum sowie die Sozialisten auf der Linken. Kleinere Parteien, auch wenn sie zuweilen beachtliche Stimmenanteile erzielen können, sind dadurch entweder gar nicht im Parlament vertreten (so erhielt der rechtsextreme Front national in den Parlamentswahlen 2002 trotz eines Stimmenanteils von 11,3% keinen einzigen Sitz in der Nationalversammlung) oder aber nur, indem sie sich auf Wahlabsprachen mit einer der großen Parteien einlassen (so haben die Grünen im November 2011 ein Bündnis mit den Sozialisten geschlossen: Die Sozialisten verzichten in einer Reihe von Wahlkreisen auf eine Kandidatur; im Gegenzug unterstützen die Grünen den sozialistischen Kandidaten in den übrigen Wahlkreisen).

Mehrheits-
wahlsystem

In einem solchen Kontext ist es gerade für die kleinen Parteien fast überlebenswichtig, in der Präsidentschaftswahl mit einem eigenen Kandidaten präsent zu sein: Dies sichert Aufmerksamkeit, und das erzielte Ergebnis ist eine Art Gradmesser für den politischen Einfluss jeder Partei – sie kann anschließend versuchen, ihr Stimmengewicht in Bündnisverhandlungen mit einer der großen Parteien als Argument einzubringen.

Neben der Möglichkeit der Selbstdarstellung in den Medien mag auch das System der öffentlichen Wahlkampfkostenerstattung der Präsidentschaftskandidaten die Zahl der Kandidaten in die Höhe schrauben. Dieses hat bei der letzten Wahl 2007 Kandidaten, die weniger als 5% der Stimmen erhielten, rund 800.000 Euro eingebracht – für marginale Kandidaten durchaus ein Anreiz. Unter den Kandidaten, die mehr als 5% erhielten, wurden zwischen 8 Millionen Euro (Le Pen und Bayrou) und knapp 11 Millionen (die beiden Finalisten des zweiten Wahlgangs, Nicolas Sarkozy und Ségolène Royal) ausgeschüttet. Im Übrigen stellen die Voraussetzungen, um zur Wahl zugelassen zu werden, keine wirkliche Hürde für eine Kandidatur dar: Sie müssen die Unterstützung von 500 örtlichen, regionalen oder nationalen Mandatsträgern (Bürgermeister, Departemental- und Regionalräte, Abgeordnete, Senatoren usw.) vorweisen, die aus mindestens 30 Departements kommen müssen. Angesichts der großen Zahl von allein 36.000 Bürgermeistern und insgesamt 45.000 Mandatsträgern ist dies aber auch für „kleine“ Kandidaten, selbst extremer politischer Tendenz, bislang keine wirkliche Hemmschwelle gewesen.

Man wird sich also für den ersten Wahlgang am 22. April 2012 wieder auf eine große Zahl von Kandidaten einstellen können. Nur die zwei bestplatzierten

kommen in den zweiten Wahlgang, der zwei Wochen später stattfindet. Aber auch die Prozentzahlen aller anderen Kandidaten werden aufmerksam registriert und ausführlich kommentiert werden: Zum einen geben sie Aufschluss auf das „Stimmenreservoir“ und die Wahlchancen der verbliebenen Finalisten. Zum anderen ist das erzielte Ergebnis ein wichtiger Gradmesser für das politische Gewicht jedes Kandidaten und seiner Partei, das in Verhandlungen mit einem der verbliebenen Spitzenkandidaten eingebracht werden kann. Schließlich sind die Ergebnisse darüber hinaus auch für die weitere Entwicklung des – in Frankreich eher instabilen, durch zahlreiche Veränderungen, Neugründungen, Namensänderungen, Fusionen, Spaltungen u.ä. gekennzeichneten – Parteiensystems von Bedeutung. Nicht selten sind Präsidentschaftswahlen Ausgangspunkt für derartige Veränderungen gewesen.

3. Vom ersten Durchgang zur Stichwahl

So ist der erste Wahlgang durch eine breite Verteilung der Stimmen auf die zahlreichen Kandidaten gekennzeichnet. Auch die beiden Finalisten erreichen im ersten Durchgang oft höchstens 30% der Stimmen, manchmal sogar weniger: 2002 erreichten Chirac 19,9% und Le Pen 18,8%; 2007 kamen Sarkozy auf 31,8% und die Sozialistin Ségolène Royal auf 25,9%. In der Regel lagen seit 1965 die Kandidaten der beiden großen Parteien des konservativen Lagers (Gaullisten bzw. heute die neogaullistische Partei UMP) und der Linken (Sozialistische Partei) vorn und bestritten den zweiten Wahlgang. Aber in jüngerer Zeit wird diese Bipolarisierung immer wieder gestört und in Frage gestellt. 2002 gelang es dem rechtsextremen Kandidaten Jean-Marie Le Pen, sich knapp vor den sozialistischen Kandidaten Lionel Jospin zu schieben – für die Sozialisten eine schwere Schlappe, die seither eine Art Trauma vor jeder Präsidentschaftswahl darstellt. 2007 versuchte neben Le Pen auch ein Mitte-Kandidat, François Bayrou, das Kartell der beiden Großen zu sprengen, scheiterte aber trotz eines guten Ergebnisses von 18,6%.

Auch in diesem Jahr können sich die beiden großen Parteien nicht absolut sicher sein, dass ihre Kandidaten sich automatisch für den zweiten Wahlgang qualifizieren. Sie versuchen deshalb oft im Vorfeld, die Zahl der Kandidaten in „ihrem“ Lager und damit die Zersplitterung ihres Wählerpotenzials zu begrenzen. Denn 2002 war der Sozialist Jospin nicht nur an eigenen Schwächen gescheitert, sondern auch an der Tatsache, dass ihm nicht weniger als sieben Konkurrenten im linken Lager entscheidende Stimmen für die Teilnahme an der Stichwahl gekostet haben. Allerdings zeichnet sich auch für die Wahl 2012 schon heute ab, dass die Konkurrenz groß sein wird. Deshalb werden Sarkozy und Hollande versuchen, die Wähler zu einer „nützlichen“ Stimmenabgabe zu bewegen (vote utile). So werden die Sozialisten das Scheitern der Linken von 2002 zum Anlass für das Argument nehmen, dass nur die Stimme für Hollande schon im ersten Wahlgang die Präsenz der Linken in der Stichwahl garantiere; eine Zersplitterung der Stimmen riskiere dagegen, die Linke erneut zu eliminieren und damit nur dem gegnerischen Lager zu nutzen.

Im zweiten Wahlgang geht es dann für beide Kandidaten darum, über ihr eigenes politisches Lager hinaus Wähler zu mobilisieren. Dies heißt zum einen, die Wähler der Konkurrenten im eigenen Lager zu motivieren und für sich zu gewinnen; zum anderen, da das Kräfteverhältnis zwischen beiden Lagern relativ ausgeglichen ist, müssen sie auch unentschlossene Wähler der Mitte an sich ziehen. Bündnisfähigkeit, eine klare Botschaft, die die vielfältigen und teilweise widersprüchlichen Wünsche der Wähler auf einen Nenner bringt (auch wenn die Aussage oft bewusst wenig konkret wird), verbunden mit einer als „präsidientabel“ angesehenen, die eigene Botschaft glaubwürdig transportierenden Persönlichkeit – das sind die Voraussetzungen für den Weg an die Spitze der französischen Politik. Ein Beispiel für eine gelungene Botschaft ist das (im Kern sozialdemokratische) Versprechen des Konservativen Jacques Chirac im Wahlkampf 1995, die gesellschaftlichen Brüche (*fracture sociale*) bekämpfen zu wollen – in der damaligen von Wirtschaftskrise, Arbeits- und Perspektivlosigkeit gekennzeichneten Situation traf er damit offensichtlich den Nerv der Wähler. Ähnlich erfolgreich war Nicolas Sarkozy 2007, als er einen „Bruch“ (*rupture*) mit der herkömmlichen Politik auch seiner eigenen Partei proklamierte, den Reformstau durch zahlreiche Strukturreformen aufzubrechen versprach und zudem auf die sozialen und sicherheitsbezogenen Ängste der Franzosen mit einem Schutzversprechen (Protektionismus, *Law and Order*) reagierte.

unentschlossene
Wähler

4. Die Kandidaten 2012: ein breites Spektrum von links- nach rechtsaußen

Obwohl die Bewerbungsfristen für die Präsidentschaftswahl noch nicht abgelaufen sind und die genaue Zahl der Bewerber noch nicht feststeht, haben sich doch alle wichtigen Parteien und Bündnisse bereits in Stellung gebracht. Sie sollen im Folgenden vorgestellt werden. Dies erlaubt auch einen Blick auf die gegenwärtige französische Parteienlandschaft und ihre Besonderheiten gerade auch im Vergleich zu Deutschland. Dabei gilt es festzuhalten, dass es sich zwar einerseits um eine von den Parteien dominierte Wahl handelt – die Kandidaten der entscheidenden Stichwahl konnten sich fast ausnahmslos auf den Apparat, die finanzielle Unterstützung und die politische Mobilisierung einer großen Partei stützen –, dass aber auch der Charakter als Persönlichkeitswahl deutlich hervortritt. Vor allem die Finalisten werden deshalb nicht einfach als Parteikandidat auftreten, sondern als Persönlichkeit, die in der Lage ist, über die eigenen Parteianhänger ein breites Spektrum von Wählern zu gewinnen. Dies schließt, schon Ende 2011 besonders deutlich bei François Hollande, im Auftreten und in den Aussagen eine gewisse Distanz zur Partei (die aber wieder auch nicht zu deutlich werden darf) durchaus ein. Auf jeden Fall ist das politische Spektrum sehr weit gespannt, enthält zahlreiche Schattierungen und reicht von der extremen Rechten zur extremen Linken.

gegenwärtige
französische
Parteienlandschaft

a) Der Titelverteidiger: Nicolas Sarkozy

UMP (Union pour
une majorité
présidentielle)

Auf der konservativen Seite des Parteienspektrums ist der amtierende Präsident *Nicolas Sarkozy* der „natürliche“ Kandidat der großen Regierungspartei UMP (Union pour une majorité présidentielle). Dieser neogaullistischen (das heißt, sich auf das Staats- und Politikverständnis des Begründers der V. Republik, General de Gaulle, berufenden) Formation ist es gelungen, nach und nach die meisten der konkurrierenden Parteien der Mitte und der Rechten aufzunehmen und unter ihrem Dach zu vereinen. Dieser Konzentrationsprozess war zwar nützlich, weil das Mehrheitswahlsystem die Starken und die Bündnisse belohnt und die Schwachen und die zerstrittenen Lager gnadenlos bestraft; andererseits sind dadurch auch Kräfte im gemäßigten Mitte-Rechts-Lager freigesetzt worden, die sich gleichermaßen gegen Arroganz und Dominanzstreben der UMP und gegen die Politik des Präsidenten richten. Sarkozy wird sich also einigen Gegenkandidaten aus dem eigenen Lager ausgesetzt sehen.

Wirtschaftslage

Die Stärke Sarkozys ist zweifellos seine bisherige Erfahrung als Präsident. Zwar hat er mit seinem eigenwilligen, oft egozentrischen und autoritären Regierungsstil zahlreiche Partner und Wähler verärgert und abgeschreckt; auch ist seine Regierungsbilanz sehr durchwachsen. Mit großen Versprechungen angetreten (er versprach einen „Bruch“ mit der Politik der Vergangenheit und grundlegende Reformen), ist seine Wirtschaftspolitik oft wankelmütig und wenig geradlinig gewesen. Auch sein politischer Mut bei anstehenden Reformprojekten war wechselhaft. Die sich verschlechternde Wirtschaftslage (Frankreich steuert in der ersten Jahreshälfte auf eine Rezession zu; die öffentlichen Defizite sind bei weitem zu hoch; die Arbeitslosigkeit liegt bei knapp 10%) hat ihrerseits dazu beigetragen, dass Sarkozys Unpopularität ausgesprochen hoch ist. Sämtliche Meinungsumfragen bis Februar 2012 sagen ihm ein schlechtes Wahlergebnis (25-27% im ersten Durchgang) und eine klare Niederlage in der Stichwahl gegen seinen sozialistischen Kontrahenten François Hollande voraus. Allerdings sind derartige Momentaufnahmen der Meinungsforscher zwei Monate vor der Wahl noch wenig aussagekräftig. Mit Beginn des eigentlichen Wahlkampfes im Frühjahr kann sich einiges verändern. Zudem haben die Krise des Euroraums und die fieberhaften europäischen und deutsch-französischen Aktivitäten zur Krisenbewältigung dem Präsidenten eine Bühne gegeben, um seine präsidentialen Qualitäten, vor allem aber seine Fähigkeit zum (gemeinsamen) politischen *leadership* in Europa herauszustellen – kein geringer Vorteil gegenüber einem Widersacher wie Hollande, der über keinerlei nationale bzw. internationale Regierungserfahrung verfügt.

Fähigkeit zum
politischen
leadership

b) Die Suche nach einem dritten Weg: François Bayrou

François Bayrou

Zentrum

Während anderen Kandidaten aus dem Regierungslager, soweit sie sich bis heute abzeichnen, nur wenig Erfolgsaussichten zugesprochen werden und Sarkozy nicht wirklich behindern dürften, handelt es sich bei der Kandidatur des Zentrumspolitikers *François Bayrou* um eine ernst zu nehmende Konkurrenz. Das Zentrum, obwohl in der politischen Mitte angesiedelt und gegen die Bipolarisie-

rung des politischen Lebens eingestellt, ist vom Mehrheitssystem doch immer wieder zu Allianzen gezwungen worden und fand sich regelmäßig im konservativen politischen Lager wieder. Es war ständigen Erosionen und Spaltungen ausgesetzt, weil sich zahlreiche Zentrums Politiker der UMP zuwandten. Bayrou hat sich dieser Tendenz immer wieder widersetzt und mit der Gründung der Partei Modem eine eigenständige politische Kraft jenseits der Neogaullisten und der Linken aufzubauen versucht. 2002 hatte er 6,8% der Stimmen für sich verbucht; 2007 kam er mit beachtlichen 18,6% auf den undankbaren dritten Platz, konnte also keinen der beiden „großen“ Kandidaten“ verdrängen; seine Partei blieb im Parlament bedeutungslos. Im Februar 2012 wurde er laut Umfragen immerhin mit gut 11-13% gehandelt und machte sich erneut Hoffnungen, das Spiel der „zwei Großen“ durchbrechen zu können. Auf jeden Fall werden die Kandidaten in der Stichwahl besonders um François Bayrou und seine Wähler werben, die für eine Mehrheitsbildung unerlässlich scheinen.

c) Der sozialdemokratische Herausforderer: François Hollande

Sarkozys Herausforderer auf der Linken ist der Sozialist *François Hollande*. Der 57jährige Politiker hatte sich im Herbst 2011 in einer erstmals auf breiter Ebene organisierten, in der Öffentlichkeit viel beachteten Vorwahl gegen sechs parteiinterne Gegner, unter ihnen die Parteivorsitzende Martine Aubry, durchsetzen können. An dieser Vorwahl nahmen 1,5 Millionen Mitglieder und Sympathisanten teil; die Teilnahme war bei Zahlung einer symbolischen Gebühr von 1 Euro und der Unterzeichnung eines „republikanischen“ Wertebekennnisses jedem Franzosen möglich. Hollande kann eine lange politische Erfahrung als Berater von Präsident Mitterrand und seines Premierministers nach 1981, seit 1988 als Abgeordneter sowie von 1997-2008 als Parteivorsitzender vorweisen, hat aber nie ein Ministeramt wahrgenommen und nur wenig internationale Erfahrung. Zudem ist er eine eher blasse Persönlichkeit ohne großes Charisma. Hollande steht für eine gemäßigte sozialdemokratische Politik, muss dies aber auch mit dem Parteiprogramm in Einklang bringen, das unter dem Druck des linken Flügels andere Akzente setzt: Beispielsweise fordert das Parteiprogramm, die unter Sarkozy durchgesetzte Rentenreform vollständig zurückzunehmen und das mögliche Renteneintrittsalter wieder auf 60 Jahre zu reduzieren; Kandidat Hollande hat sich davon distanziert und verspricht nur Arbeitnehmern mit über 41jähriger Beitragszeit den Rentenbeginn mit 60. Diesen und andere mögliche Konflikte mit Teilen der Partei, den Gewerkschaften, aber auch mit den links von den Sozialisten angesiedelten Kräften muss Hollande möglichst entschärfen, wenn er die gesamte linke Wählerschaft hinter sich bringen will; gleichzeitig muss er darauf achten, auch für Wähler der Mitte wählbar zu bleiben. Hollande steht ein nicht einfacher politischer Spagat bevor, auch wenn er bis Februar mit Umfragewerten von mehr oder weniger 30% deutlich vor Sarkozy lag und in allen Umfragen als klarer Sieger der Stichwahl prognostiziert wurde.

François Hollande

gemäßigte
sozialdemokratische
Politik

d) Die grüne Kandidatin: Eva Joly

Eva Joly Die aus Norwegen stammende frühere Untersuchungsrichterin *Eva Joly* ist die Kandidatin der 2010 entstandenen grünen Sammlungsbewegung Europe Ecologie – Les Verts. Traditionell dem linken Lager zugehörig und auch deutlich links positioniert (etwa in der oben angesprochenen Frage der Rente mit 60), hat die Partei bisher vor allem bei Europa- und teilweise auch bei Regionalwahlen (wo nach dem Verhältniswahlrecht gewählt wird) Erfolge erzielen können. In der Nationalversammlung spielt sie keine Rolle, weshalb sie in den Bündnisverhandlungen mit den Sozialisten für 2002 alles daran gesetzt hat, genügend erfolversprechende Wahlkreise zu bekommen, um künftig eine eigene Fraktion im Parlament bilden zu können. Dabei ist das Verhältnis zum Bündnispartner durchaus gespannt, was mit Sachthemen (die Grünen sind für einen vollständigen Ausstieg aus der Kernenergie, Hollande nur für eine Reduzierung des Kernkraftanteils von derzeit 75% auf 50%), aber auch mit der Konkurrenz um die Vorherrschaft im linken Lager zu tun hat. Bisher hat es die grüne Kandidatin allerdings nicht vermocht, sich eine solide Ausgangsposition zu verschaffen, und blieb in den Umfragen im Februar bei bescheidenen 2-3%.

Europe Ecologie – Les Verts

e) Für eine antikapitalistische Alternative: Jean-Luc Mélenchon

Traditionell muss der sozialistische Kandidat auch mit Bewerbern aus dem linkssozialistischen, kommunistischen und trotzkistischen Lager konkurrieren. Denn seit der Spaltung zwischen Sozialisten und Kommunisten 1920 ist die Linke in Frankreich durch einen Kampf um die Vorherrschaft gekennzeichnet. Bis in die 1980er Jahre war es vor allem die Kommunistische Partei, die mit den Sozialisten um die linken Wähler konkurrierte. Seit dem Niedergang der Partei (1981 erreichte ihr Kandidat noch 15,3%, 2007 nur noch 1,9%) sind es vor allem trotzkistische und andere linkssozialistische Strömungen, die den Sozialisten die Stimmen streitig machen.

Die Kandidaten links von den Sozialisten kommen gemeinsam in der Regel auf beachtliche Stimmenergebnisse, die durchaus bei 10-15% liegen können und die nicht völlig verprellt werden sollten, denn der sozialistische Kandidat braucht auch ihre Unterstützung in der Stichwahl gegen den konservativen Gegner. Für 2012 haben sich mehrere linkssozialistische Gruppierungen und die Kommunistische Partei zum Bündnis „Linksfront“ (Front de gauche) zusammengetan und mit dem Europaabgeordneten und (kurzzeitigen) früheren Minister *Jean-Luc Mélenchon* einen ehemaligen Sozialisten benannt, der seiner früheren Partei 2008 den Rücken gekehrt hat. Dieser verkörpert all die klassischen linken Themen, die in der öffentlichen Diskussion in Frankreich das Meinungsklima beeinflussen: Kapitalismus- und Globalisierungskritik, Ablehnung der „neoliberalen“ Politik in Frankreich und Europa, maximalistische, ausgaben-trächtige Forderungen nach Erhöhung des staatlichen Mindestlohnes, des Rechts auf eine Vollerwerbsrente mit 60 Jahren usw.

Front de gauche

Jean-Luc Mélenchon

Dies alles sind keine regierungsfähigen Positionen, und so besteht denn auch der eigentliche Zweck der Kandidatur Mélenchons darin, Druck auf Fran-

çois Hollande auszuüben und ihn zu zwingen, gewisse linkssozialistische Positionen aufzunehmen bzw. zu berücksichtigen. Im Februar lag Mélenchon in den Meinungsumfragen bei 8-9% der Stimmen.

f) Rechtsextremistische Familiendynastie: Marine Le Pen

Seit den 1980er Jahren hat die extreme Rechte in Gestalt der „nationalen Front“ (Front national) sich einen festen Platz in der französischen Parteienlandschaft erobert. Im Parlament trotz beachtlicher Wahlergebnisse, aber mangels Bündnispartner (die Konservativen akzeptieren die Rechtsextremen nicht als Partner) nicht präsent, konnte der Front national bisher vor allem bei Europawahlen punkten. Aber auch bei der Präsidentschaftswahl konnte der langjährige Parteichef Jean-Marie Le Pen ein nicht unbeträchtliches Störpotenzial entfalten. Er konnte diese Wahlen immer wieder erfolgreich zur Selbstdarstellung nutzen, beachtliche Ergebnisse einfahren (1988: 14,4%, 1995: 15,0%) und 2002 im ersten Wahlgang mit 16,9% sogar den Sozialisten Jospin knapp überrunden und damit in die Stichwahl einziehen (dort unterlag er allerdings deutlich gegen Jacques Chirac). Jetzt hat er den Parteivorsitz und auch die Kandidatur seiner Tochter *Marine Le Pen* überlassen.

Front national

Marine Le Pen

Diese, ähnlich talentiert wie ihr Vater, hat begonnen, das Image des Front national aufzupolieren und zu modernisieren. So hat sie einen Schlussstrich unter die von ihrem Vater immer wieder gezielt verbreiteten, oft geschmacklosen antisemitischen Invektiven gezogen und versucht die Partei als nationale, die Franzosen gegen fremde „Gefahren“ (Einwanderung, Globalisierung, Kriminalität) schützende Kraft darzustellen. Ziel ist es offensichtlich, den Front national als rechtspopulistische Partei zu etablieren und damit längerfristig auch als „hoffähiger“ Bündnispartner der gemäßigten Rechten anerkannt zu werden. So weit entfernt Marine Le Pen auch von diesem Ziel entfernt sein mag: Sie wurde von den Meinungsumfragen im Februar bei 15% bis 20% gesehen, womit sie derzeit auf dem dritten Platz liegt und damit durchaus eine Gefahr für einen der beiden „großen“ Kandidaten werden könnte. Denn sie kann auch bei den Modernisierungs- und Globalisierungsverlierern punkten, etwa bei Arbeitern und kleinen Angestellten, die traditionell die klassische Wählerbasis der Linken dargestellt haben. 2007 noch hatte Nicolas Sarkozy ihrem Vater Stimmen abgejagt, indem er dessen Themen (innere Sicherheit, Einwanderung, Schutz der französischen Identität) offensiv aufgriff. Dies wird ihm allerdings nicht ein zweites Mal gelingen, kann Marine Le Pen doch zu Recht behaupten, dass Sarkozy seinen teilweise kraftmeierischen Sprüchen selten wirklich Taten folgen ließ.

5. Stimmungslage und politische Perspektiven 2012

Die Präsidentschaftswahl 2012 wird in einem äußerst schwierigen wirtschaftlichen Umfeld stattfinden: Frankreichs Wirtschaft hat die weltweite Krise 2008/09 nur schwer überwinden können; die Arbeitslosigkeit ist gestiegen und hat um die Jahreswende zwischen 9 und 10% erreicht; für die erste Jahreshälfte

Arbeitslosigkeit

Globalisierung

europäische
Integration

2012 wird eine leichte Rezession vorhergesagt. Dazu kommt: Frankreichs öffentliche Kassen sind leer; für Wahlversprechen jeglicher Art ist schlicht kein Geld da. Entsprechend schlecht ist die Stimmung der Franzosen. Ihr Pessimismus, was die Beurteilung der wirtschaftlichen und sozialen Lage angeht, geht einher mit einer starken Abwehrhaltung gegenüber der Globalisierung. 63% der Befragten beurteilten die Folgen der Globalisierung für Frankreich als „extrem negativ“; bei den Arbeitern sind es 75%. Entsprechend defensiv ist die Haltung gegenüber der europäischen Integration: Eine Mehrheit von 54% spricht sich dafür aus, die nationale Souveränität in Fragen der Wirtschaftspolitik beizubehalten, selbst wenn dies auf Kosten der europäischen Entscheidungsfähigkeit geht. Auch hier sind es vor allem die weniger qualifizierten, geringer verdienenden Menschen, deren Skepsis besonders stark ausgeprägt ist, während gut verdienende Personen in höheren Berufen proeuropäischer eingestellt sind. Neu ist, dass im Vergleich zu den letzten Jahren die Mittelschichten in das europaskeptische Lager übergeschwenkt sind.¹

Krisenangst, Abwehr der Globalisierung, Europaskeptizismus: Diese Stimmungslage ist vor allem Wasser auf die Mühlen des Linkssozialisten Mélenchon und vor allem der Rechtsextremen Le Pen. Dagegen tun sich Hollande und Sarkozy, deren Parteien für die französische Europapolitik der vergangenen drei Jahrzehnte gleichermaßen verantwortlich sind, deutlich schwerer. Europa ist, vor allem wegen der anhaltenden schwierigen Verhandlungen die Rettung und Konsolidierung der Währungsunion, zum Wahlkampfthema geworden.

Konsolidierung der
öffentlichen
Haushalte

Die Krise im Euroraum, die immer mehr überschuldete Staaten erfasst hat, droht auch auf Frankreich überzugreifen und hat daher die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu einem Top-Thema gemacht, dem sich keiner der Kandidaten entziehen kann. Nicolas Sarkozy, der sich immer schwer tat mit einem Sparkurs und sich lieber als Präsident des Wachstums und der Kaufkraftsteigerung profilieren wollte, hat erst unter dem Druck der Märkte und des drohenden Verlusts der Bonität Frankreichs eingelenkt. François Hollande hat unter dem Druck der Ereignisse ebenfalls ein Programm der Haushaltskonsolidierung angekündigt. Der Streit wird um den besten Weg der Einsparung gehen: Hollande wirft Sarkozy (zu Recht) vor, die Verschuldung des Landes seit 2007 mit unnötigen und teuren Wahlgeschenken noch vertieft zu haben, und setzt Akzente auf die Beseitigung zahlreicher Steuernischen. Gleichzeitig setzte er sich schon im Vorwahlkampf mit Forderungen wie der Schaffung von 60.000 Lehrerstellen oder eines Generationenpaktes zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit aber auch der Kritik aus, weiter an der Ausgabenschraube zu drehen. Zugleich kann Sarkozy auf begonnene Strukturreformen (im Bereich der Renten oder der staatlichen Verwaltung) verweisen, die für dauerhafte Entlastungen sorgen werden und weiter fortgeführt werden sollen. Hier ist völlig unklar, ob die Sozialisten eine solche Politik der schrittweisen Rückführung der hohen Staatsquote gehen wollen oder können. Die Programme der Kandidaten werden mit Sicherheit stärker als bisher auf ihre finanziellen Auswirkungen und damit ihre Glaubwürdigkeit überprüft werden; ferner wird der Streit um eine gerechte Verteilung der Lasten gehen.

Wie kann man eine dauerhafte Konsolidierung der Haushalte einleiten, ohne gleichzeitig das Wachstum abzuwürgen? Angesichts der schwachen Konjunktur

und anhaltender sozialer Probleme, aber auch der traditionellen Wachstumsorientierung französischer Politik spielt dies eine große Rolle in der öffentlichen Debatte. Das deutsche Leitbild der Haushalts- und Geldstabilität wird zwar im Zuge der gemeinsamen Verantwortung für die Europäische Währungsunion anerkannt (und ist, was die Preisstabilität betrifft, bereits seit den 1980er Jahren von allen Regierungen verinnerlicht worden); dennoch tun sich Politik und Öffentlichkeit oft schwer, einen als Stabilität um jeden Preis wahrgenommenen Kurs zu akzeptieren. Auch deshalb hat Frankreich, wenn es um die Überwindung der Krise des Euro-Raums ging, wiederholt Gegenpositionen zur deutschen Politik bezogen. Deutschland wird oft als Vorbild genannt, wenn es um die Wirtschaftskraft, die Wettbewerbsfähigkeit oder auch die durchgeführten Reformen seit 2003 geht; andererseits wird das deutsche Modell aber auch, vor allem auf der Linken, als sozial- und wachstumsfeindlich abgelehnt.²

In unserem traditionell wachstumsorientierten Nachbarland wird die Frage nach der Stärkung von Wachstumskräften mit Sicherheit thematisiert werden. Auch wenn angebotsorientierte Maßnahmen im Vordergrund stehen (Strukturreformen, Priorität für Bildung, Forschung und Innovation), die die Wettbewerbsfähigkeit steigern und das französische Wachstumspotenzial längerfristig erhöhen, könnten Fälle einer weiteren Verschlechterung der Wirtschaftslage auch Forderungen nach kurzfristiger Krisenbekämpfung laut werden, etwa im Bereich der Binnennachfrage oder der Beschäftigungspolitik. Parteiübergreifend wird ein aktives, auch direktes strukturpolitisches Eingreifen des Staates gefordert: Sarkozy hat dies in der Finanzkrise mit der Schaffung eines strategischen Investitionsfonds oder der Auflage einer großen nationalen Anleihe zur Finanzierung von Zukunftsaufgaben ebenso bewiesen wie die Sozialisten, die in ihrem Projekt unter anderem die Schaffung einer öffentlichen Investitionsbank sowie die Auflage einer europäischen Zukunftsanleihe fordern. Angesichts einer als dramatisch empfundenen Ent-Industrialisierung wird Industriepolitik – wenn gleich heute überwiegend im deutschen Sinn als Standortpolitik verstanden – mit Sicherheit ein Thema in den kommenden Wahlauseinandersetzungen sein.

Nahezu allen Kandidaten und Wählern ist klar, dass die Spielräume der Finanz- und Wirtschaftspolitik äußerst gering geworden sind und die Zeit der großen Versprechen der Vergangenheit angehört. Man darf gespannt sein, wie die Kandidaten für das nächste Präsidentenamt den Spagat zwischen Beharrung und Veränderung, zwischen hartem Realismus und notwendiger Perspektive sowie zwischen Haushaltssanierung, sozialem Zusammenhalt und Wachstumsimpulsen meistern und Frankreich einen Weg weisen können, gestärkt aus der Krise hervorzugehen. Auf jeden Fall, so formuliert es der Leitartikel der Tageszeitung *La Croix* am 8.11.2011: „Glaubwürdigkeit und Vertrauen sind die Trumpfkarten für jeden Kandidaten auf das Präsidentenamt, gleich welcher politischen Richtung: Die ökonomische Lage lässt keinerlei Bluff zu.“

Anmerkungen

- 1 Vgl. Jérôme Fourquet: *De 1992 à 2011: De Maastricht à la crise de l'euro. Permanences et mutations des clivages socio-politiques sur la question européenne*. Paris, Fondation

- Jean Jaurès, Note Nr. 112, 9.12.2011. (<http://www.jean-jaures.org/Publications/Les-notes/1992-2011-de-Maastricht-a-la-crise-de-l-euro>); Meinungsumfrage Sofres (http://www.marianne2.fr/Europe-si-la-gauche-veut-gagner-Hollande-doit-s-opposer-au-processus-en-cours_a213544.html).
- 2 Zur Orientierung an Deutschland vgl. als ein Beispiel für viele das umfangreiche Dossier der Wirtschaftszeitschrift Challenges (Nr. 257, 19.5.2011, S.60-69, das unter dem Titel „La tentation allemande“ (Die deutsche Versuchung) Stärken und Schwächen des deutschen Modells nachgeht. Präsident Sarkozy hat sich mehrfach für eine verstärkte wirtschaftspolitische Konvergenz mit Deutschland – „ein System, das gut funktioniert“ – ausgesprochen. Vgl. usinenouvelle.com, 27.10.2011: Nicolas Sarkozy veut imiter le „modèle allemand“. Vgl. auch Henrik Uterwedde: Frankreich und die Eurokrise, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Nr. 124, Juni 2010, S. 14-20. (http://www.ludwig-erhard-stiftung.de/files/orientierungen_124123.pdf)

Weiterführende Literatur

- Laurent Bouvet: Lehren aus den „offenen Vorwahlen“ der Parti socialiste vom 9. und 16. Oktober 2011. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, Oktober 2011 (<http://www.fesparis.org/common/pdf/publications/Vorwahlen%20PS2.pdf>)
- Reynaud Dély: Links von der PS: Frankreichs linker politischer Rand organisiert sich neu. Berlin: Friedrich Ebert-Stiftung, März 2009 (<http://www.fesparis.org/common/pdf/publications/Dely.pdf>)
- Peter Gey: Marine Le Pen und das Comeback der rechtsradikalen Front National vor den Präsidentschaftswahlen 2012. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2011. (<http://library.fes.de/pdf-files/id/08435.pdf>)
- Florence Haegel: Die UMP und der Druck von Rechts : das rechte Lager ein Jahr vor den Präsidentschaftswahlen in Frankreich. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 2011 (DGAP Analyse Frankreich, Nr. 4) (http://www.zukunftsdialoeg.eu/fileadmin/user_upload/pdfs/2011-04_DGAPana_F_Haegel_www.pdf)
- Adolf Kimmel/Henrik Uterwedde (Hrsg.): Länderbericht Frankreich, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2. Aufl. 2005 (3. veränderte und vollständig aktualisierte Auflage erscheint im April 2012)
- Kim-Yvonne Köhler/Stefan Seidendorf/Nils Thieben: Neuer Kopf, alte Ideen? „Normalisierung“ des Front National unter Marine Le Pen. Aktuelle Frankreich Analysen Nr. 25, Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut, Juli 2011
- Rémi Lefebvre: Auf der Suche nach einer neuen politischen Agenda. Die französische Linke ein Jahr vor den Präsidentschaftswahlen. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP-Analyse Frankreich, Nr.3) (http://www.zukunftsdialoeg.eu/fileadmin/user_upload/pdfs/2011-03_DGAPana_F_Lefebvre_www.pdf)
- Joachim Schild/Henrik Uterwedde: Frankreich. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Wiesbaden: VS-Verlag 2006 (2. aktualisierte Auflage)
- Henrik Uterwedde: Frankreichs Wirtschaft vor dem Wahljahr 2012, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschafts, Nr. 130, Dezember 2011, S. 57-62

Die Euro-Krise Eine ökonomisch-politische Analyse zu Vorgeschichte, Ursachen und Lösungsansätzen

Thorsten Hippe

Zusammenfassung

Der Artikel erläutert die Motive zur Gründung der Europäischen Währungsunion, analysiert die schon damals angelegten Ursachen für ihre heutige Krise und erörtert kontroverse Lösungsansätze zur Bewältigung der Krise. Dabei werden zentrale Kategorien der politikdidaktischen Sachanalyse (Problem, Interesse, Konflikt, Entscheidung) mit dem von der Ökonomiedidaktik betonten Denken in Anreizen, Kreislaufzusammenhängen und institutionellen Restriktionen kombiniert.

1. Vorläufer des Euro: das Europäische Währungssystem

Um die Motive für die Schaffung der Europäischen Währungsunion (EWU) zu verstehen, muss man zunächst die Probleme erkennen, die dessen Vorgänger, das Europäische Währungssystem (EWS) (1979-1998), verursachte, sowie jene Probleme, die die Entscheidung für das EWS inspirierten.

Das Ausgangsproblem Mitte der 70er Jahre bestand darin, dass die Wechselkurse europäischer Währungen nach Ende des Bretton-Woods-Fixkurssystems stark schwankten. In der dadurch bedingten Unsicherheit von Im- und Exporteuren bzgl. Importkosten/Exporterlösen sahen europäische Regierungen eine Gefahr für die Handelsintegration (und damit für Wirtschaftswachstum und politische Einigung) in Europa. Noch wichtiger für den Beschluss des EWS – ein europapolitisches Abkommen zur Begrenzung der Wechselkursfluktuation durch koordinierte Interventionen der europäischen Zentralbanken (Ankauf/Verkauf von Währungen; Erhöhung/Senkung nationaler Zinssätze) – waren jedoch bestimmte Interessen der Staaten.

Auf der einen Seite stand das Hartwährungsland Deutschland, kulturell geprägt durch zwei hyperinflationär bedingte Geldentwertungen (1923/1948), deren Ursache darin lag, dass der Staat mittels einer politisch weisungsabhängigen Zentralbank seine Ausgaben durch Gelddrucken deckte. Daraus entwickelte sich ein anti-inflationärer politischer Grundkonsens, der in der Einrichtung der politisch unabhängigen Bundesbank zum Ausdruck kam. Inflationsgefahren durch zu



Dr. Thorsten Hippe,
Fakultät für Soziologie/
Didaktik der Sozialwis-
senschaften der
Universität Bielefeld.
Arbeitsschwerpunkt: die
Entwicklung einer
problemorientierten,
integrativen politisch-
ökonomischen Fach-
didaktik. Seine jüngste
Buch-Veröffentlichung:
Wie ist sozialwissen-
schaftliche Bildung
möglich?
Gesellschaftliche
Schlüsselprobleme als
integrativer Gegenstand
der ökonomischen und
politischen Bildung.
Wiesbaden

Hartwährungsland
Deutschland

hohe Lohnerhöhungen, zu hohe Staatsausgaben etc. beantwortete die Bundesbank stets mit starken, „disziplinierenden“ Zinserhöhungen. Dies drosselte die Kreditnachfrage, die umlaufende Geldmenge und damit die volkswirtschaftliche Nachfrage, wodurch die Inflation unter Kontrolle gebracht wurde, d.h. der Geldwert der D-Mark blieb recht stabil. Diese rigorose Geldpolitik konnte die Bundesbank trotz dadurch kurzfristig begünstigter Arbeitslosigkeit betreiben, da sie im Gegensatz zur Politik unabhängig von Wählerstimmen von Interessengruppen wie z.B. Gewerkschaften war. So erfreute sich die D-Mark einer hohen, steigenden Nachfrage seitens globaler Geldanleger, weshalb ihr Kurs gegenüber anderen europäischen Währungen oft unter Aufwertungsdruck stand. Darunter drohte jedoch das deutsche Wirtschaftsmodell exportbasierten Wachstums zu leiden, da sich die Preise deutscher Güter in ausländischer Währung und damit für Importeure im Ausland verteuerten, was Exporte und Arbeitsplätze gefährdete. So hatte die Bundesregierung ein hohes Interesse am EWS, um den Wechselkurs zu stabilisieren.

Weichwährungs-
länder

Auf der anderen Seite standen Weichwährungsländer wie Frankreich, das keine jüngeren historischen Erfahrungen mit Hyperinflation besaß und dessen geldpolitische Kultur einer gewissen Inflationstoleranz zuneigte. Die französische Zentralbank war Ausführungsorgan des Finanzministeriums, das sich stark in der Vergabe/Förderung von Unternehmenskrediten engagierte. Daher standen die auf Wiederwahl erpichten Regierungen unter hohem Druck von Unternehmen und Gewerkschaften, die Geldmenge zu erhöhen, d.h. möglichst viele Kredite zu vergeben (z.B. zur Sicherung von Arbeitsplätzen) und auch zu hohe Lohnsteigerungen geldpolitisch zu tolerieren, obwohl dies die Inflation anheizte. Diese war in Frankreich doppelt so hoch wie in Deutschland, sodass der Franc bei globalen Geldanlegern wenig beliebt war und gegenüber der D-Mark unter Abwertungsdruck stand. Dies beunruhigte ab Ende der 70er Jahre wachsende Teile der französischen Politik, die einen Teufelskreis aus Abwertung und Inflation fürchtete: Die Abwertung des Franc verteuerte importierte Güter, sodass die Inflation zusätzlich stieg, was wiederum die Kapitalflucht anheizte. Zwar verbilligte die Abwertung französische Güter im Ausland und förderte so den Export, doch sah man dies als inflationäres „süßes Gift“, das die Unternehmen zu nachgiebig gegenüber hohen Lohnforderungen mache und sie davon abhalte, ihre sinkende Wettbewerbsfähigkeit durch Steigerung ihrer Effizienz und Produktqualität zu stärken. Der französische Präsident Giscard d'Estaing pries Deutschland als ökonomisches Vorbild für Frankreich. Eine unabhängige Zentralbank war in der etatistischen Kultur Frankreichs aber nicht durchsetzbar. Daher versuchte er, der inflationären französischen Geldpolitik Fesseln anzulegen, indem er sie in das EWS einband. Das auf einen stabileren Wechselkurs abzielende EWS sollte einen deflationären außenpolitischen Gegendruck gegen den innenpolitischen Inflationsdruck erzeugen, denn eine Abwertung des Franc war im EWS nur erlaubt, wenn sich die französische Regierung zu deflationären Maßnahmen verpflichtete (z.B. Senkung von Staatsausgaben). Um den Franc-Kurs zu stabilisieren, waren französische Regierungen nun zu einer restriktiveren Geldpolitik angehalten und konnten dies innenpolitisch mit Verweis auf das EWS und die in Frankreich populäre Idee europäischer Integration legitimieren.

Bei der Implementation des EWS ergab sich jedoch ein Interessenkonflikt: Frankreich drängte auf „Symmetrie“, d.h. bei Sinken des Franc gegenüber der Mark sollte nicht primär die französische Zentralbank, sondern sollten beide Zentralbanken gleichermaßen zur Stützung intervenieren (Zinssenkung und DM-Verkauf durch deutsche Bundesbank und Franc-Ankauf und Zinserhöhung in Frankreich). Die „Symmetrie“ sollte Zinserhöhungen in Frankreich begrenzen, stieß aber auf starken Widerstand der Bundesbank, die darin Inflationsgefahren für Deutschland sah, da damit eine Erhöhung der DM-Geldmenge verbunden war. Aufgrund der unabhängigen Stellung der Bundesbank und ihres hohen Ansehens in Deutschland konnte sich das französische Interesse kaum durchsetzen.

Symmetrie

2. Die Europäische Währungsunion

Diese „Asymmetrie“ des EWS erzeugte aus Sicht Frankreichs ein neues Problem, denn dort sah man sich gezwungen, die restriktive Zinspolitik der Bundesbank zu imitieren, um beschämende Abwertungen des Franc zu vermeiden (was nicht immer gelang). Dies begünstigte steigende Arbeitslosigkeit und soziale Konflikte. Besonders extrem zeigte sich das Problem 1992/1993, als sich die französische Regierung veranlasst sah, trotz einer Rezession in Frankreich das von der Bundesbank wegen des inflationären Wiedervereinigungsbooms in Deutschland stark erhöhte Zinsniveau zu kopieren. Frankreich drängte daher darauf, die Macht der Bundesbank zu brechen und sie im Rahmen einer Währungsunion durch eine europäische Zentralbank zu ersetzen, um so eine gemeinsam festgelegte, für Frankreich erträgliche Zinspolitik zu erwirken.

Die deutsche Regierung gab dem Drängen Frankreichs nach, da mit einer europäischen Währung die auch im EWS nicht seltenen, für das deutsche Exportmodell schädlichen Aufwertungen der Mark gegenüber Franc, Lira, Peseta etc. ein Ende hatten und auch gegenüber dem Dollar gemildert wurden. Hinzu kam ab 1989 die politische Notwendigkeit, die angesichts der beiden Weltkriege verständlichen ausländischen Ängste vor einem ökonomisch-politisch übermächtigen wiedervereinigten Deutschland durch dessen enge europäische Einbindung abzubauen. Die EWU war damit zugleich eine Gegenleistung an Frankreich für die Zustimmung zur Wiedervereinigung. Die deutsche Außenpolitik sah in der EWU ohnehin ein Instrument zur Vermeidung einer Isolation Deutschlands, zur politischen Einigung Europas und zur langfristigen Friedenssicherung.

Gegenleistung an Frankreich

Die Auseinandersetzung um die Gestaltung der EWU war erneut vom Interessenkonflikt zwischen Hart- und Weichwährungsländern geprägt. Erstere drängten auf

- 1) eine politisch unabhängige, dem Ziel der Preisstabilität verpflichtete Zentralbank,
- 2) die Einhaltung ökonomischer Konvergenzkriterien – v.a. niedrige Inflation und moderate Staatsverschuldung (nicht > 60% des BIP) – als zwingende Beitrittskarte für jeden Staat und

Zentralbank

Konvergenzkriterien

- Stabilitätspakt 3) mit automatischen Sanktionen bewehrte Regeln, die das jährliche Haushaltsdefizit jedes Staats auch nach Start der EWU auf max. 3% des BIP begrenzen (Stabilitätspakt).

Während die Weichwährungsländer Punkt 1 hinnahmen, da der deutschen Öffentlichkeit Kompromisse dort nicht vermittelbar waren, gelang es ihnen, die Stringenz der Anwendung der Konvergenzkriterien und des Stabilitätspaktes mit mehrdeutigen Formulierungen und weichen Regeln auszuhebeln. Ihr Interesse an der Aufnahme in die EWU war groß, da sie dadurch den hohen Risikozinsaufschlag bei der Kreditaufnahme loswurden, den sie ausländischen Anlegern zur Kompensation des Abwertungsrisikos ihrer Währungen zahlen mussten.

Von einem großen Teil der Wirtschaftswissenschaft wurde das EWU-Projekt damals in öffentlichen Stellungnahmen kritisch bewertet:

- niedrige Hürden für den Beitritt – Bemängelt wurden die niedrigen Hürden für den Beitritt, da nicht strikt die numerische Erfüllung der Konvergenzkriterien gefordert war, sondern die „flexible“ Interpretation und diskretionäre Abstimmung der Staatschefs entschied. Nach Aufnahme in die EWU gebe es keinen Anreiz mehr, den Staatsschuldenstand auf die angestrebten 60% des BIP abzusinken. So wurden Belgien und Italien bei Implementation der EWU trotz ihrer viel zu hohen Staatsschulden (120% des BIP) aufgenommen, da es politisch als taktlos galt, den Beitritt zweier Gründungsmitglieder der EWG zu verzögern.
- Theorie des optimalen Währungsraums – Befürchtet wurden problematische ökonomische Kreislaufzusammenhänge in der EWU. Ausgehend von der Theorie des optimalen Währungsraums¹ wurde betont, dass eine einheitliche Geldpolitik (der EZB) nicht gezielt antizyklisch auf *landesspezifisch differierende* Konjunkturlagen ausgerichtet werden kann. Die damit verbundene Gefahr der Vertiefung landesspezifischer Rezessionen und Konjunkturüberhitzungen sei nur vermeidbar, wenn der Währungsraum, d.h. Wirtschaftsstrukturen und Konjunkturzyklen der Mitgliedsländer genügend Homogenität aufwiesen oder Divergenzen durch grenzüberschreitende Finanztransfers und hohe Arbeitskräftemobilität (wie in den USA) kompensiert würden. Dies ist in der Euro-Zone jedoch kaum der Fall.
- Soziales Dilemma – Jede Regierung sei dem Anreiz ausgesetzt, Bürger und Interessengruppen im Blick auf die nächste Wahl durch zu hohe Ausgaben und zu niedrige Steuern günstig zu stimmen. Diese Einzelinteressen führten zu hoher Verschuldung und untergruben so das EWU-Kollektivinteresse an einem fiskalisch soliden Währungsraum (Soziales Dilemma). Die institutionelle Restriktion des Stabilitätspakts sei zu weich, um dieses Problem zu lösen, da bei Verletzung der 3%-Defizitregel kein Entscheid durch ein unabhängiges Fachgremium/den Europäischen Gerichtshof vorgesehen sei. Stattdessen wurde der Entscheidungsprozess politisiert, da man die Sanktionierung eines Staats an die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit im Rat der Finanzminister (Ecofin) band, was dem politischen Opportunismus durch wechselseitige Rücksichtnahme Tür und Tor öffnete. So schmiedeten Deutschland und Frankreich, die die 3%-Defizitgrenze verletzten, 2003 im Ecofin Minderheitskoalitionen, um ein Sanktionsverfahren der EU-Kommission zu stoppen. Zudem wurden – sehr wohl vorhandene – frühe Hinweise auf falsche Angaben Griechenlands zum

Haushaltsdefizit ignoriert. 2005 wurden zahllose mehrdeutige Ausnahmeregeln in den Pakt eingefügt, sodass die 3%-Grenze ständig verletzt wurde (z.B. dauerhaft durch Portugal ab 2004). Der keynesianische Einwand, dass die 3%-Grenze bei Rezessionen zu restriktiv sei und der Pakt den Fokus auf das Sparen bei guter Konjunktur legen sollte, ist korrekt, behebt aber allein das Problem der mangelnden Durchsetzbarkeit nicht.

3. Die Euro-Krise

Zusammen mit der US-Finanzkrise beförderten die von den EWU-Kritikern aufgezeigten Schwächen ab 2010 ein neues Problem, die Euro-Krise. Die EU hat hierauf mit drei politischen Entscheidungen reagiert: mit der Errichtung des sogenannten „Euro-Rettungsschirms“, mit dem Beschluss eines „Fiskalpakts“ und mit der „Excessive Imbalance Procedure“.

3.1 Der Euro-„Rettungsschirm“ – zu klein geraten?

Der Euro-„Rettungsschirm“ besteht aus bilateralen Krediten und finanzrechtlichen Körperschaften (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität/EFSF und Europäische Stabilitätsmechanismus/ESM), die mit der Bonität solventer Mitgliedstaaten Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen und an überschuldete Staaten (z.B. Portugal) weiterleiten, die vom Kapitalmarkt wegen des Ausfallrisikos keine Kredite mehr erhalten und sonst zahlungsunfähig würden. Im Gegenzug müssen diese Staaten Sparauflagen erfüllen. Hauptmotivation für den Rettungsschirm ist die Verhinderung existenzgefährdender Verluste von Banken/Versicherungen, die stark in südeuropäische Staatsanleihen investiert sind, sowie die Furcht, dass bei der Insolvenz eines Staates viele Anleger ihre Kreditvergabe auch an andere Euro-Staaten einstellen könnten. Ende 2010 wurde auf Drängen Deutschlands als größtem Kapitalgeber des Rettungsschirms vereinbart, ab 2013 alle neuen Staatsanleihen mit „Collective Action Clauses“ (CAC) zu versehen, sodass Gläubiger bei Überschuldung eines Staates künftig mit einem Insolvenzverfahren zur Bestimmung von Abschlägen (Haircuts) auf ihr verliehenes Kapital rechnen müssen. Im Herbst 2011 setzte Deutschland zudem einen 50%igen Haircut für Gläubiger griechischer Staatsanleihen durch. Zugleich musste Deutschland akzeptieren, dass der Rettungsschirm künftig auch Staaten, deren Zugang zum Kapitalmarkt gefährdet ist, präventiv durch Kredite/Anleihekäufe helfen soll.

EFF
ESM

CAC

Haircut

Die wissenschaftliche Bewertung des Rettungsschirms ist kontrovers. Viele ordoliberalen deutsche Ökonomen fordern eine zeitliche und finanzielle Begrenzung der Hilfen, befürworten CAC und fordern eine partielle Streichung der Schulden überschuldeter Staaten durch Haircuts zu Lasten der Gläubiger. So soll deren Risikobewusstsein gestärkt und das Marktversagen vor der Krise (unvorsichtige Kreditvergabe) verhindert werden. Die wegen des höheren Ausfallrisikos dann steigenden Zinssätze seien ein gutes Instrument zur fiskalischen Disziplinierung von Staaten. Der EZB soll zur Wahrung ihrer politischen Unab-

hängigkeit eine Teilnahme an den Hilfsmaßnahmen (Aufkauf von Staatsanleihen) verboten werden.

Self fulfilling prophecies

Viele internationale Ökonomen betonen dagegen den gefährlichen ökonomischen Kreislaufzusammenhang sich selbst erfüllender negativer Erwartungen am Kapitalmarkt (De Grauwe 2011). Besteht etwa bei einem Teil der Anleger *Unsicherheit* bezüglich der Solvenz eines Staates (z.B. Spanien) und meiden sie daher dessen Anleihen, muss der Staat höhere Zinsen bieten, um genug Nachfrager für seine Anleihen zu finden. Die erhöhte Zinslast erschwert diesem Staat aber die Bedienung seiner Schulden, sodass immer mehr Anleger seine Anleihen vorsichtshalber meiden, woraufhin die Zinsen erneut steigen usw. So kann die Zinslast schnell auf eine Höhe klettern, ab der die Bedienung der Schulden tatsächlich unmöglich wird, während es ohne die negative Erwartungsspirale nicht dazu gekommen wäre. Auch Anleger, die einem Staat an sich vertrauen, aber eine negative Erwartungsspirale befürchten, meiden dann die Anleihen. So haben die Haircuts für Griechenland bei Anlegern als Ansteckungseffekt die Furcht davor auch hinsichtlich anderer EWU-Staaten, v.a. Italien und Spanien stark erhöht und dort eine negative Erwartungsspirale induziert.

Was Italien angeht, wird diese Furcht noch verstärkt durch ein drohendes Staatsversagen. Mächtige Interessengruppen wie die Lega Nord zeigen wenig Einsicht in die Bedeutung umfassender Reformen zur Senkung der Staatsschuld (Die Welt 15.12.11). Italiens Wirtschaft ist politisch gelähmt durch die in der Berlusconi-Zeit stark gestiegene Korruption, die Erosion des Rechtsstaats und mangelnde Qualität öffentlicher Dienste (Gros 2011b).

Wirkungen der Sparpakete

Negative Erwartungsspirale und Staatsversagen haben die vom Staat für neue Anleihen zu zahlenden Zinssätze auch in Spanien und Italien auf eine Höhe getrieben, die das zurzeit geringe Nominalwachstum ihres BIP deutlich übersteigt. Dies ist auf Dauer ökonomisch kaum tragbar, da der Staat dann stets Haushaltsüberschüsse erzielen muss, um seine Schuldenquote (Gesamtsschulden in % des BIP) zu stabilisieren. Dies würde Steuererhöhungen und Kürzung staatlicher Leistungen erfordern, was jedoch die private Nachfrage und so das ohnehin geringe Wachstum schwächt, sodass infolge sinkender Steuereinnahmen und steigender Sozialausgaben der Schuldenstand trotz der Sparversuche weiter steigt. Dies erhöht wiederum die Furcht der Anleger und lässt so die Zinssätze steigen. Daher ist fraglich, ob *massive* Sparpakete *zum jetzigen Zeitpunkt* in Spanien und Italien deren Schuldenquote stabilisieren oder die Situation nur verschlimmern. Diese Situation ist gefährlich, da Banken/Versicherungen anderer Euro-Staaten bei einer Zahlungsunfähigkeit Italiens, Spaniens, Portugals, Irlands und Griechenlands mit je 50%igem Haircut Verluste in Höhe eines großen dreistelligen Milliardenbetrags erleiden würden (Maurer 2011) – ein Mehrfaches der Lehman-Pleite. Dann könnte auch Deutschland in eine Wirtschafts-, Finanz- und wegen neuer Bankenrettungen eventuell in eine Staatsschulden-Krise geraten.

Zentralbank als „Lender of last resort“ auch für den Staat?

Der Rettungsschirm ist nicht in der Lage, durch Käufe italienischer und spanischer Anleihen deren Zinssätze zu stabilisieren, da seine Finanzkraft auf Dauer dafür nicht ausreicht. Daher kann, wie viele internationale Ökonomen meinen, nur die EZB mit ihrer unbegrenzten Finanzkraft die negative Erwartungsspirale (s.o.) stoppen: Die EZB solle öffentlich erklären, durch Aufkauf/Garantie von Staatsanleihen einen erträglichen Maximalzinssatz zu sichern (De Grauwe 2011b; Wyplosz 2011), oder der Rettungsschirm solle zu einer Bank mit Zugang zu EZB-Krediten werden (Gros/Mayer 2011). Eine solche, auch von Frankreich geforderte Stellung der Zentralbank als „Lender of last resort“ *auch für den Staat* gibt es seit langem in Japan, Großbritannien und den USA, sodass dort keine Furcht vor negativen Erwartungsspiralen aufkommt. Daher sind die Zinssätze auf 10jährige Staatsanleihen dort viel geringer (z.B. Großbritannien 3,5%, Spanien 5,5%), obwohl ihr Staatsschuldenstand höher ist (z.B. Großbritannien 89%, Spanien 72% des BIP). Zwar kauft die EZB seit August 2011 italienische und spanische Staatsanleihen, um die negative Erwartungsspirale zu begrenzen – aber nur zurückhaltend und widerwillig sowie gegen den Widerstand des deutschen Bundesbankpräsidenten und unter Protest einiger deutscher Politiker. Die daraus folgende Unsicherheit hält die Zinssätze Italiens und Spaniens auf riskant hohem Niveau.

Der Widerstand Deutschlands gegen eine EZB als „Lender of last resort“ für Staaten begründet sich damit, dass dies den Regierungen den Anreiz zum Sparen nähme und so langfristig das Risiko einer inflationären Finanzierung überschuldeter Staatshaushalte durch die EZB erzeugte. Andererseits ist aber fraglich, ob es im Notfall eine andere Option gibt, um die Dynamik negativer Erwartungsspiralen *wirksam* aufzuhalten. Vorläufig wurde die negative Erwartungsspirale Ende 2011 dadurch gestoppt, dass die EZB Banken Zentralbankgeld in unbegrenzter Höhe zur Leihe für drei Jahre zu ihrem derzeit sehr niedrigen Leitzins anbot. Die Banken nutzten einen Teil des billigen Geldes zum Erwerb der hochverzinsten italienischen und spanischen Staatsanleihen, um die Zinsdifferenz als Gewinn einzunehmen. Wegen der dreijährigen Laufzeit der EZB-Kredite konzentrierte sich die Nachfrage primär auf bis zu dreijährige Anleihen, sodass deren Zinssätze stark sanken, während Zinssätze längerfristiger Anleihen weniger deutlich zurückgingen: den Staaten wird so eine gewisse Entlastung zuteil, ohne den disziplinierenden Kostendruck zur Haushaltsreform gänzlich zu beseitigen.

Zentralbankgeld

3.2 Der neue Fiskalpakt – verbindlich genug und ökonomisch klug?

Deutschland konnte gegen Frankreich im Gegenzug für die Zustimmung zum Rettungsschirm eine Verschärfung des Stabilitätspakts durchsetzen: eine von der EU-Kommission geforderte Sanktion für einen Verstoß gegen die 3%-Defizitgrenze des Stabilitätspakts kann nun nicht mehr von einer Minderheit, sondern nur noch von einer qualifizierten Mehrheit im Ecofin blockiert werden.

Schuldenbremse Zudem haben sich die Euro-Staaten im neuen Fiskalpakt verpflichtet, wie Deutschland eine „Schuldenbremse“ in ihrem Staatsrecht zu verankern. Danach darf das strukturelle, d.h. um Konjunkturreffekte bereinigte Defizit max. 0,5% des BIP betragen.

Aus ordnungspolitischer Sicht sind diese institutionellen Restriktionen zur Begrenzung der Staatsschuld weiterhin zu weich. Die Verschärfung des Stabilitätspakts erschwert es den Ministern im Ecofin zwar, sich gegen die EU-Kommission zu verbünden, um Sanktionen zu blockieren, doch möglich ist es weiterhin. Der Fiskalpakt leidet daran, dass ein Staat nur bei mangelnder formaler Verankerung der Schuldenbremse in seinem Gesetz vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt werden kann (mit Strafzahlungen bis zu 0,1% des BIP). Legt ein Staat aber später seine Schuldenbremse freizügig aus, gibt es keine Klagemöglichkeit (FTD 31.1.12). Dies ist problematisch, da auch Schuldenbremsen Ausnahmen für Notsituationen (z.B. Finanzkrise) erlauben (müssen). Dies eröffnet Politikern zwangsläufig interpretative Spielräume, die Regeln zu umgehen. Das gilt auch für die Schuldenbremse im deutschen Grundgesetz: *„Die Ausnahmen vom Grundsatz ausgeglichener Haushalte sind derart weit gefasst, dass es nicht einmal besonderer Phantasie und Kreativität bedarf, um das Ziel des ausgeglichenen Haushalts zur Seite zu schieben“* (Korioth 2010, 283). Zudem ist die Berechnung des strukturellen Defizits bei der Schuldenbremse stark abhängig von den angewandten Rechenmodellen und daher politisch manipulierbar: *„It is really easy to make the 'structural' deficit anything you want it to be, without changing the actual deficit at all“* (Rowe 2011).

Verbot eines strukturellen Defizits

Aus keynesianischer Sicht ist das *dauerhafte* Verbot eines strukturellen Defizits von $>0,5\%$ schon an sich fragwürdig, da es bereits ab einem sehr geringen nominalen BIP-Wachstum von 3,8% (wie in der EU von 2000 bis 2011) impliziert, dass der Schuldenstand langfristig in Richtung 13% des BIP tendiert. Das ist zwar für hochverschuldete Länder temporär sinnvoll, als generelle Regel aber überzogen. Sinnvoll erscheint vielmehr die Stabilisierung der Schuldenquote auf ein ökonomisch nachhaltiges Niveau (z.B. 60% des BIP). Ein Grund dafür ist, dass das Spar-Volumen der Bürger die gewünschte Kreditaufnahme der Unternehmen und Haushalte heute strukturell deutlich übertrifft, wie von Weizsäcker (2011) zeigt: *„Wenn jemand Geld anlegen will, muss es auch jemanden geben, der es annimmt, also: Schulden aufnimmt. Stellen Sie sich vor, alle Länder hätten eine Schuldenbremse. Wo könnte man dann noch Geld anlegen, wenn die Unternehmen nicht genügend investieren? Viele reiche Volkswirtschaften, übrigens auch China, haben das gleiche Problem mit dem Überschuss des Sparwillens gegenüber der Investitionsbereitschaft.“*

Linkskeynesianische Vorschläge, diesen Überschuss an (sozial hochgradig ungleich verteiltem) privatem Sparvermögen (und dessen weitere Akkumulation) durch höhere Steuern auf Erbschaften und Spitzeneinkünfte partiell abzuschöpfen und für Investitionen in öffentliche Infrastruktur und zum Schuldenabbau zu nutzen, sind bedenkenswert. Der neoliberale Einwand, dass maßvoll höhere Steuern wegen negativer Leistungsanreize die Wirtschaft lähmen, trifft empirisch nicht zu (Corneo 2006).

Verführbare Politik

Derlei Maßnahmen allein würden aber wenig am von konservativer Seite vorgebrachten Kritikpunkt ändern, dass der demokratische Prozess dazu neigt, künftigen Generationen für Konsum im Hier und Jetzt eine übermäßige Staatsverschuldung aufzubürden, da *„nur derjenige Wahlen gewinnt, der mehr auszugeben verspricht, als er hat. Weil es sonst der politische Gegner tut. Weil jeder Wähler für sich das meiste herausholen will. Und weil die Politiker nicht mehr im Amt sind, wenn es ans Bezahlen geht.“* (Evert/Machold, *Die Welt 18.11.11*). Die Parteipatronage-Demokratie Griechenlands, in der Regierungen verschwenderische Staatsaufträge, Posten im aufgeblähten Staatsapparat usw. an Interessengruppen verteilen und dafür Wahlstimmen, Parteispenden, Arbeitsplätze für ihre Familien usw. erhalten (Markaris 2011), ist dafür nur ein besonders extremes Exempel.

Neben Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung stehen daher wissenschaftliche Vorschläge zu mehr Gewaltenteilung – „checks and balances“ – in der Fiskalpolitik zur Diskussion wie z.B. von Snower (2011): er empfiehlt nationale Fiskalräte als unabhängige Organe gemäß dem Modell der politisch unabhängigen Zentralbank. So wie man die Geldpolitik in den letzten Jahrzehnten aus der Hand der Regierungen genommen hat, um Inflationsgefahren durch kurzfristige Wahlanreize (z.B. Frankreich in den 70ern) zu vermeiden, will dieser Vorschlag den Regierungen die Bestimmung des jährlichen Haushalts-*Saldos* aus der Hand nehmen, um die Gefahr zu hoher Verschuldung aufgrund von Wahlanreizen zu vermeiden. Die Euro-Länder sollen in ihrer Verfassung keine Schuldenbremse, sondern a) eine tragfähige Schuldenstandsquote (z.B. 60% des BIP) als mittel- bis langfristige Zielgröße und eine Maßzahl für den Grad fiskalischer Antizyklus festlegen sowie b) jeweils einen unabhängigen nationalen Fiskalrat aus Finanzexperten einsetzen, der diese Regeln verteidigt. Unsicher ist jedoch, ob Fiskalräte in den nach empirischen Daten der Weltbank stark von Korruption, Klientelismus und Rechtsmissachtung geplagten Ländern Südeuropas (Gros 2011) wirklich unabhängig arbeiten und ihre Vorgaben befolgt würden. Welche Machtmittel besäße ein Fiskalrat, sich gegen eine hartnäckig sich weigernde Regierung durchzusetzen? Er bräuchte die Unterstützung der Öffentlichkeit, wofür deren Einsicht in die Bedeutung solider Staatsfinanzen wichtig ist. Die politische Symbolkraft der Einrichtung eines unabhängigen Fiskalrats und dessen gute Öffentlichkeitsarbeit könnten diese Einsicht aber eventuell zugleich fördern.

nationale Fiskalräte

3.3 Die Excessive Imbalance Procedure (EIP) – das richtige Instrument?

Als dritte Maßnahme haben die Euro-Staaten die Excessive Imbalance Procedure (EIP) beschlossen, ein Verfahren zur Verhinderung makroökonomischer Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedsstaaten, das Länder-Divergenzen bei ökonomischen Größen wie Lohnkosten, Handelsbilanz, privater Verschuldung etc. stoppen soll und prozedural wie der reformierte Stabilitätspakt abläuft, nur langsamer.

Dahinter steht die wissenschaftliche Erkenntnis, dass die Euro-Krise eine *allgemeine* Schuldenkrise ist, deren Ursache im staatlichen *und privaten* Sektor Südeuropas/Irlands liegt. Die Schuldenkrise ist (auch) Folge problematischer ökonomischer Kreislaufzusammenhänge, die durch die EWU induziert wurden, d.h. durch den *einheitlichen* Nominalzins der EZB, der auf Länder trifft, deren Inflationsraten und Konjunkturzyklen divergieren (Maurer 2010, Scharpf 2011). Daraus resultierte ein Realzins (Nominalzins minus Inflationsrate), der stabilisierungspolitisch zwar zur *abstrakten durchschnittlichen* Inflationsrate und Konjunktursituation der Euro-Zone passt, aber für die *spezifischen* Inflations- und Wachstumsraten *einzelner Länder* nicht angemessen war, sondern 1999-2007 sowohl inflationäre Booms (v.a. Spanien/Irland) als auch Rezessionen (in Deutschland) verschärfte.

In Südeuropa und Irland förderte die EWU durch Wegfall der hohen Risikozinsaufschläge (wegen des Wegfalls der Abwertungsgefahr für ausländische Kreditgeber) einen starken, kreditfinanzierten Aufschwung, der wegen des Nachfragedrucks zu einer überdurchschnittlich hohen Inflationsrate führte. Zusammen mit dem am Durchschnitt des Euro-Raums orientierten Nominalzins der EZB ergab sich ein sehr niedriger Realzins, was einen hohen Anreiz zur Kreditaufnahme (für Staat *und Privathaushalte*) bot, der v.a. in Spanien, Irland und z.T. Portugal zu einer hohen Privatverschuldung für Immobilienkredite führte. Diese kreditfinanzierte Nachfrage und der Immobilienboom stimulierte die Wirtschaft immer weiter, zumal die steigenden Immobilienwerte, das Gefühl wachsenden Wohlstands und die gute Wirtschaftslage die Bürger zu hohen Konsumausgaben animierten. Dies erhöhte wiederum die Inflation, sodass ein selbstverstärkender Rückkopplungseffekt entstand, bis der Schock der Finanzkrise 2008 den Optimismus, die billige Kreditvergabe und die Immobilienblase jäh stoppte. Viele Privathaushalte sind nun arbeitslos und überschuldet, sodass der Staat Kreditausfallbürgschaften zur Bankenrettung übernommen hat. Zudem hat der überhitzte Boom zu einem hohen Lohn(kosten)anstieg geführt, der die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder stark reduzierte und der nun nicht mehr (wie vor Bestehen der EWU) durch eine exportverbilligende Währungsabwertung kompensiert werden kann.

Der für den kreditfinanzierten Boom in Südeuropa/Irland nötige Kapitalimport entstammte dem Kapitalexport aus Ländern wie Deutschland, wo der am EWU-Durchschnitt orientierte Nominalzins der EZB auf eine niedrige Inflationsrate traf und so einen relativ hohen Realzins produzierte, der mehr einen Anreiz zum Sparen als zur Kreditaufnahme bot. Dieser hohe Realzins verschärfte durch Kreditverteuerung und Konsumzurückhaltung die deutsche Rezession 2002-2004 (Scharpf 2011), was damals zur Verletzung der 3%-Defizitgrenze und so zur Aufweichung des Stabilitätspakts (s.o.) beitrug. Daher wäre eine länderspezifisch differenzierte antizyklische Geldpolitik (Maurer 2010, s.u.) auch eine wichtige Voraussetzung für einen funktionierenden Stabilitäts пакт.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist zur Problemlösung also die antizyklische Steuerung des nationalen Kreditwachstums besonders wichtig. Derlei Maßnahmen sollten frühzeitig, ohne politische Blockade- und Ausredeversuche umgesetzt werden, was aber durch die durch Verhandlungen zwischen Kommission und eigennützigen Regierungsvertretern im Rat politisierte EIP kaum bewirkt

Finanzkrise 2008

länderspezifisch
differenzierte
antizyklische
Geldpolitik

wird. Überzeugender, da mit weniger Reibungsverlusten behaftet ist der Vorschlag von Maurer (2010), der EZB das Recht zu geben, länderspezifisch differierende Mehrwertsteuern auf Kreditzinsen zu erheben, wodurch Kredite in Boom-Ländern verteuert und Kredite in Rezessions-Ländern verbilligt würden, um überall einen gezielten antizyklischen geldpolitischen Effekt zu erzielen (De Grauwe 2011).

3.4 Eurobonds – Ausweg aus der Krise?

Seit 2011 gibt es einen Konflikt über die Einführung von Eurobonds, d.h. von den Euro-Staaten emittierte Staatsanleihen, für die alle Euro-Staaten eine gesamtschuldnerische Haftungsgarantie übernehmen. Ein Interesse daran haben Regierungen hochverschuldeter Staaten sowie Vertreter der EU-Organen und ihrer Bürokratie, die davon einen Kompetenz- und Machtzuwachs erhoffen. Politische Gegner sind Regierungen von Staaten mit gutem Bonitätsrating wie Deutschland.

Befürworter argumentieren, dass Eurobonds die hohe Zinslast für hochverschuldete Euro-Staaten wegen der europäischen Haftungsgarantie deutlich senken. Dem steht jedoch der drohende Anstieg der Zinslast für Staaten mit guter Bonität wie Deutschland gegenüber, da sich der einheitliche Zinssatz für Eurobonds ungefähr auf den Durchschnitt der Zinssätze heutiger nationaler Staatsanleihen einpendeln würde. Befürworter halten dem jedoch entgegen, dass mit Eurobonds ein großer Markt für sichere, hochliquide (leicht erwerb- und verkaufbare) Anleihen wie jener für US-Staatsanleihen entstehe. Dieser Größenvorteil erzeuge einen zinssenkenden Effekt, was aber umstritten ist.

Gegner von Eurobonds betonen, dass die gesamteuropäische Haftung bei nationaler Verschuldungsautonomie für den einzelnen Staat Anreize bietet, seine Maßnahmen zur Schuldenkonsolidierung zu minimieren, da er nicht mehr allein für seine Schulden haftet und nicht durch höhere nationale Zinsen sanktioniert wird. Eurobonds verschärfen so das Soziale Dilemma der Staatsverschuldung in der Euro-Zone (s.o.) und verletzen das „no taxation without representation“-Prinzip, da z.B. deutsche Steuerzahler letztlich für Ausgabebeschlüsse des italienischen Parlaments mithaften. Dieses Problem kann man theoretisch durch harsche fiskalische Kontroll- und Eingriffsrechte der EU in die Souveränität nationaler Parlamente, Landtage und Kommunen bewältigen. Solche Eingriffe wären aber mit massiven Konflikten verbunden und zumindest in Deutschland verfassungsrechtlich fragwürdig. Zudem ist unklar, ob eine solche Kontrolle dauerhaft effektiv durchsetzbar wäre. Angesichts der negativen Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt ist dies mehr als fraglich.

3.5 Einführung eines „Nord-Euro“ – Ende mit Schrecken oder Schrecken ohne Ende?

Sollten südeuropäische Länder zu ihren Weichwährungen zurückkehren und der Euro zum „Nord-Euro“ werden? Die Mehrheit der Ökonomen erwartet in die-

Flucht von
Spargeldern

sem Fall eine schwere Wirtschaftskrise. Die massive Abwertung der südeuropäischen Währungen würde zu einer Flucht von Spargeldern aus Südeuropa (Bank Runs) führen. Südeuropäische Banken würden zusammenbrechen, Unternehmen sowie Haushalte keine Kredite mehr erhalten und die Wirtschaft kollabieren. Die Abwertung würde zwar durch Verbilligung der Exporte die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärken, doch zugleich käme es durch Verteuerung der Einfuhren zu massiven Preis- und Kostenerhöhungen (Inflation). Das bei südeuropäischen Schuldnern investierte Vermögen deutscher Gläubiger würde durch die Abwertung massiv an Wert verlieren, wenn es in den südeuropäischen Währungen bemessen würde. Würde es in Nord-Euro bemessen, stiege aus Sicht der südeuropäischen Schuldner (Staaten und Private) der in südeuropäische Währung umgerechnete Wert der Schulden so stark, dass sie bankrott wären. In beiden Fällen würden deutsche Banken/Versicherungen existenzgefährdende Verluste erleiden. Zudem würden durch die massive Aufwertung des Nord-Euro viele deutsche Unternehmen hohe Exporteinbußen (mit entsprechendem Arbeitsplatzabbau) erleiden. Die Schulden des deutschen Staates würden durch neue Bankenrettungen und steigende Soziallasten stark steigen. Dies würde kaum ohne massive politische Konflikte und Auftrieb für nationalpopulistische Kräfte ablaufen, sodass es zu einem europapolitischen Kulturschock kommen könnte, der die politische Kooperation bei der Erstellung von EU-Kollektivgütern (Binnenmarkt, Klimaschutz etc.) massiv beeinträchtigen würde.

europapolitischer
Kulturschock

4. Fazit

Die These der Kritiker, dass die EWU kein optimaler Währungsraum sei, hätte deutlich ernster genommen werden müssen. Stattdessen wurden die damit verbundenen Risiken durch die Politisierung des Stabilitätspakts und v.a. durch die Missachtung der Konvergenzkriterien verschärft. Dies zeigt, wie riskant es ist, in politisch korrekter Euphorie für „das Gute“ (Einheit Europas) nüchterne ökonomische Zusammenhänge zu übergehen und zu glauben, man könne Wirtschaft ohne weiteres für hehre politische Ziele einspannen. So ignorierte die Politik frühe Warnungen wie z.B. vom Ökonomen Feldstein (The Economist 13.6. 1992), dass das Überstülpen einer homogenen Währung (spolitik) auf Nationen mit differenten Wirtschaftsstrukturen ökonomische Probleme erzeugt und so nicht Frieden und Einigung, sondern politische Konflikte und Spaltung fördert.

Dies ist nun eingetreten. So klagt man in „geretteten“ Staaten, dass man durch drakonische Sparbefehle der demokratisch schwach legitimierten Troika (EU-Kommission, IWF, EZB) entmündigt würde. Das makroökonomisch wenig überraschende Scheitern der sturen Spardiktate provoziert antideutsche Ressentiments und Proteste in der Bevölkerung und unterminiert die Akzeptanz wichtiger institutioneller Reformen. Ohne Sparpakete wäre es für die Geberstaaten jedoch noch schwieriger, die Ausbeutungsgefühle ihrer steuerzahlenden Wähler zu beruhigen. So wird der deutsche Bundestag mit auf EU-Ebene vereinbarten, horrenden Kapitalzusagen als fait accompli konfrontiert, die seine demokratische Budgethoheit untergraben und von der Mehrheit der Bürger abgelehnt

werden. Auf diese Weise ausgelöste nationalpopulistische Stimmungen und Vorurteile in den Geberländern werden durch das Versagen der Spardiktate weiter angeheizt. Das Aufgreifen dieser Stimmung durch die Politik in Form von Drohungen mit einem „Rauswurf“ Griechenlands fördert wiederum den Vertrauensverlust der Anleger (Rückzug aus spanischen und italienischen Anleihen) und verschärft die Krise. So ist eine hochkomplexe Spannung zwischen politischer und ökonomischer Logik, zwischen demokratischer Input- und ökonomischer Output-Legitimität, zwischen EU-Kollektivinteresse und nationalen Partikularinteressen sowie zwischen demokratischer Input-Legitimität in „geretteten“ Staaten und solcher in Geber-Staaten entstanden, die sehr schwer aufzulösen ist.

Anmerkung

- 1 Die *Theorie optimaler Währungsräume* untersucht, ob es für bestimmte Länder von Vorteil ist, einen gemeinsamen Währungsraum zu bilden oder nicht.

Literatur

- Corneo, G. (2006): New Deal für Deutschland. Frankfurt/Main
- De Grauwe, P. (2011): The Governance of a Fragile Eurozone <http://www.ceps.eu/ceps/download/5523>
- De Grauwe, P. (2011b): Only a more active ECB can solve the euro crisis www.ceps.be/ceps/download/5963
- Gros, D. (2011): Eurobonds: Wrong solution <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6899>
- Gros, D. (2011b): What is holding Italy back? <http://www.ceps.eu/ceps/download/6342>
- Gros, D. & Mayer, T. (2011): What to do when the euro crisis reaches the core? <http://www.ceps.be/ceps/download/5978>
- Korioth, S. (2010): Die neuen Schuldenbegrenzungsregeln für Bund und Länder. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11, 270-287
- Markaris, P. (2011): In Athen gehen die Lichter aus. *Die Zeit*, Nr. 49/2011
- Maurer, R. (2010): Die Verschuldungskrise der Europäischen Währungsunion. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 79, 85-102
- Maurer, R. (2011): Was passiert bei einem Staatsbankrott der GIPSI-Länder? <http://economix.blog.de/2011/08/16/passiert-staatsbankrott-gipsi-laender-11678093/>
- Rowe, N. (2011): What is a „structural deficit“? http://worthwhile.typepad.com/worthwhile_canadian_initi/
- Scharpf, F. (2011): Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-11.pdf
- Snower, D. u.a. (2011): Regelgebundene Fiskalpolitik und Schuldenkommissionen. In: *Wirtschaftsdienst* 11/2011, 751-758
- von Weizsäcker, C. (2011): Wir sparen uns in die Krise. *Manager Magazin*, 09.06.10
- Wyplosz, C. (2011): Eurozone leaders still don't get it <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6845>

Die Zukunftsfähigkeit der Demokratie – Neue politische Beteiligungsformen in der Diskussion

Bettina Lösch



Wie zukunftsfähig ist die Demokratie? Diese Frage bewegt gegenwärtig die kritische Öffentlichkeit. Dabei beobachten wir gegenläufige Entwicklungen: Wir sind derzeit Zeitzeuginnen und Zeitzeugen zahlreicher sozialer Kämpfe für Demokratie und für die Demokratisierung gesellschaftlicher Verhältnisse. Die Menschen kämpfen in vielen Teilen der Welt, etwa im arabischen Raum, für die Etablierung von Demokratien. Unter Einsatz ihres eigenen Lebens bringen sie autoritäre, diktatorische Regime und Herrscher zu Fall. Gleichzeitig diskutieren wir hierzulande – wie auch in anderen Ländern mit etablierten demokratischen Strukturen – die allmähliche Auszehrung und Aushöhlung der repräsentativen Demokratie. Die Menschen und Jugendlichen der *Puerta del Sol* in Madrid forderten in diesem Sinne eine „Echte Demokratie Jetzt!“ („*Democracia real Ya!*“). Initiativen von Bürger(inne)n wie bspw. gegen das Großprojekt „Stuttgart 21“ haben hierzulande die Frage nach direkter Demokratie und politischer Beteiligung wieder neu belebt. Auch die in Folge der atomaren Katastrophe von Fukushima wiedererstarke Anti-Atomkraft-Bewegung verdeutlicht die gegenwärtigen Herausforderungen von Demokratie und demokratischer Beteiligung. Es geht um die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit bei der Beratung gesellschaftlich relevanter Zukunftsfragen und damit auch um eine Rückgewinnung des Politischen.

In den letzten Jahrzehnten hat sich das demokratische Gefüge augenfällig gewandelt. Für die demokratischen Strukturen und Prozedere war lange Zeit der Nationalstaat der Referenzrahmen. Die ökonomische Globalisierung und die teilweise Übertragung nationalstaatlicher Souveränität an supranationale Gebilde wie die Europäische Union transformieren die strukturellen Bedingungen von Demokratie. Zum einen verändern sich die Orte politischer Beratung und Entscheidungsfindung. Politik findet im Rahmen eines (europäischen) Mehrebenensystems statt und wird dabei mehr und mehr in nicht-öffentliche Kommissionen und Arenen verlagert. Die daraus resultierende Intransparenz im Hinblick darauf, wer wo welche politischen Entscheidungen trifft, büßt demokratische Öffentlichkeit ein und erschwert die politische Partizipation von Bür-

Dr. Bettina Lösch ist Privatdozentin und akademische Rätin des Lehr- und Forschungsbereichs Politikwissenschaft des Instituts für Vergleichende Bildungsforschung und Sozialwissenschaften an der Humanwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln. Ihre Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte sind: Kritische politische Bildung; Demokratietheorie; Globalisierungsprozesse.

ger(inne)n. Zum anderen beschleunigen sich Prozesse der politischen Entscheidungsfindung. Der Zeitdruck wird höher, während gleichzeitig politische Sachverhalte komplizierter werden. So sind oft schnelle Entscheidungen gefragt, aber die Konsequenzen sind kaum abzuschätzen.

Demokratie ist ein Prozess, in dem es stets Kämpfe und Konflikte um Demokratisierung und Entdemokratisierung gibt. Die aktuelle globale Wirtschafts- und Finanzkrise verstärkt und offenbart die Krisenhaftigkeit der Demokratie. Der Verlust an Einfluss und Legitimation klassischer demokratischer Organe wie den Parlamenten wird allerdings von einer neuen Praxis bürgerschaftlicher Beteiligung begleitet. Diese neuen bürgerschaftlichen Beteiligungsformen können Demokratisierung bewirken, aber ebenso als Beiwerke der „Postdemokratie“ (Crouch 2008) strategisch eingesetzt werden. Dieser Ambivalenz möchte ich in den folgenden Ausführungen nachgehen.

Diagnosen zum Zustand der Demokratie

Kommen wir zunächst zu der Frage: Welche Einschätzungen, welche Diagnosen zur Demokratie liegen uns derzeit vor? Mit dem Ende der bipolaren Weltordnung in den 1990er-Jahren wurde zunächst der Triumph der liberalen Demokratien westlichen Typs proklamiert. Man sah die repräsentative Demokratie mit ihrer marktwirtschaftlichen Fundierung auf dem globalen Vormarsch. Tatsächlich wuchs weltweit die Zahl der *formalen* Demokratien. Der quantitative Zuwachs lag allerdings darin bedingt, dass auch solche Staaten und autoritäre Regime als Demokratien bezeichnet wurden – oder sich als solche selbst bezeichneten –, die formal Wahlen zuließen, aber andere zentrale Grund- und Menschenrechte wie Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit u.ä. missachteten. Die quantitative Ausweitung *formaler* Demokratien, in denen die Beteiligungsrechte der Bürger/innen eingeschränkt sind, lässt also noch keine Rückschlüsse über die qualitative Zunahme globaler demokratischer Verhältnisse zu. Zu Beginn des neuen Jahrtausends wurden die Triumphgesänge dann leiser und Ernüchterung machte sich breit. Nunmehr war von einer globalen Transformation von Nationalstaatlichkeit und Demokratie die Rede. Die klassischen demokratischen, im nationalstaatlichen Rahmen entstandenen und eingebetteten Organe wie die Parlamente verloren durch das Auftreten neuer politischer Akteure und Institutionen an Einfluss und Entscheidungsmacht.

In den Feuilletons kursiert gegenwärtig die These der „Postdemokratie“ des britischen Politikwissenschaftlers und Soziologen Colin Crouch (vgl. Crouch 2008). Postdemokratie ist der „Ausdruck eines diffus empfundenen Epochenumbruchs“ (Jörke 2011: 13). Der Begriff beschreibt nicht das Ende der Demokratie. Es handelt sich vielmehr um eine historische Phase, in der sich die Idee der Demokratie sowie ihre zentralen Institutionen, Prozedere und Praktiken im Zeitalter globaler Transformationen und supranationaler Mehrebenensysteme erschöpft haben oder gänzlich unterhöhlt werden. Unter Postdemokratie versteht Crouch einen Zustand der Demokratie, in dem formale demokratische Strukturen (Wahlen, Gewaltenteilung, Parlamente, Parteienkonkurrenz etc.) zwar noch

existieren und scheinbar intakt sind. Politische Entscheidungen werden aber mehr und mehr in den Arkanbereich, in informelle Zirkel und Netzwerke, verlagert und somit der politischen Öffentlichkeit und der Partizipation der Bürger/innen entzogen. Das politische Feld der Postdemokratie wird bestellt von privatwirtschaftlichen Akteuren, von Experten, Lobbyisten, PR-Agenturen und Wahlkampfmanagern. Politik wird zum medialen Spektakel („Politainment“) und die demokratische Beteiligung von Bürger(inne)n kann leicht als Teil der Inszenierung vereinnahmt werden. Crouch geht in seiner Analyse von einer politischen Apathie der Bürger/innen und einer Distanzierung gegenüber den etablierten politischen Strukturen und Repräsentanten aus.

Politikverdrossenheit ist heutzutage quasi der Alltagsbegriff für das, was wissenschaftlich als Krise der Repräsentation diskutiert wird: Das Vertrauen in politische Repräsentanten sowie politische Großorganisationen und Verbände schwindet; die Entfremdung zwischen Wähler(inne)n und Gewählten wird größer; die politische Problemlösungsfähigkeit der politischen Repräsentanten wird angezweifelt. Tradierte, vor allem konventionelle demokratische Verfahren und Gewissheiten werden in Frage gestellt, das zeigt sich an der rückläufigen Wahlbeteiligung sowie am Mitgliederschwund von Parteien und anderen Großorganisationen.

Gegen die These der generellen Politikverdrossenheit sprechen allerdings die vielfältigen Praktiken neuer politischer und bürgerschaftlicher Beteiligung. Die Empörung über mögliche gesellschaftliche Fehlentwicklungen, über mangelnde Zukunftsperspektiven führt nicht nur zu Apathie und Stammtischparolen, wie lange Zeit vermutet wurde. Sie erzeugt bei vielen Menschen auch eine Stimmung, politische Angelegenheiten selbst in die Hand nehmen zu wollen. Die Bürger/innen wollen politische Prozesse mitbestimmen, Alternativen diskutieren und umsetzen. Sie bevorzugen und erproben dahingehend unkonventionelle politische Beteiligungsformen. Diese sind häufig projektorientiert, zeitlich begrenzt und ermöglichen die Arbeit in kleinen Gruppen und Zusammenhängen und gewährleisten damit (mehr) Transparenz. In der Regel spielen sich diese neuen Beteiligungsformen auf kommunalpolitischer Ebene ab.

Bieten also die neuen bürgerschaftlichen Beteiligungsformen eine Chance der Demokratisierung, der Wiederaneignung und Rückgewinnung des Politischen der Bürger/innen in Zeiten globalisierter Politik?

Unterschiedliche Formen politischer Partizipation

Innerhalb der demokratiethoretischen Diskussion wird die normative Forderung nach einer erweiterten, starken Demokratie und nach mehr Partizipationsmöglichkeiten für Bürger/innen schon seit einiger Zeit diskutiert. Bereits in den 1970er-Jahren prägte die feministische Politiktheoretikerin Carol Pateman den Begriff der „*participatory democracy*“ (Pateman 1976). In den 1980er-Jahren legte Benjamin Barber den Entwurf einer „*strong democracy*“ vor (Barber 1984), die über eine formale beschränkte Demokratie hinausweisen sollte. Angeregt durch die Zivilgesellschaftsdebatte und die bürgerrechtlich dominierte

Diskussion seiner US-amerikanischen Kolleg(inn)en um *deliberative politics* entfaltete der deutsche Sozialphilosoph Jürgen Habermas in den 1990er-Jahren seine demokratietheoretische Konzeption einer „deliberativen Demokratie“ (Habermas 1992). Das lateinische Wort *deliberare* steht für beraten, abwägen, beratschlagen. In seiner normativen Theorie deliberativer Demokratie bezieht sich Habermas auf die neuen politischen Beteiligungsformen und „spontanen Öffentlichkeiten“ der Zivilgesellschaft. Sein Ansinnen ist, ihnen einen Platz im repräsentativ-parlamentarischen System zuzuweisen. Die vielfältigen neuen Beteiligungsformen und diskursive Verfahren wie Runde Tische, Bürger/innen-Jurys, Mediationsverfahren, Planungszellen etc. bilden für Habermas die nicht oder nur schwach institutionalisierte politische Öffentlichkeit des vorparlamentarischen Raums. Er gesteht ihnen eine Mitsprache- und Kommunikationsfunktion zu, jedoch keine Entscheidungsmacht. Die zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit soll problemlösende Diskurse von allgemeinem Interesse institutionalisieren und diese Diskurse dann gefiltert an die zweite Öffentlichkeit, die rechtsstaatlich verfasste regulierte Öffentlichkeit weiterleiten (zur kritischen Auseinandersetzung siehe Lösch 2005).

Neben diesen normativen Partizipationsbegriffen innerhalb der Demokratietheorie unterscheidet man politikwissenschaftlich zwischen konventioneller und unkonventioneller Partizipation sowie zwischen formaler und freiwilliger Partizipation. Konventionelle Partizipation umfasst klassische Beteiligungsformen wie Wahlen, die Mitwirkung in Parteien oder die Übernahme von politischen Ämtern. Unter die Kategorie unkonventioneller Partizipation fallen zum einen bekannte politische Beteiligungs- oder Protestformen wie Demonstrationen, Bürgerinitiativen, aber auch neue diskursive Verfahren wie die von Habermas fokussierten Runden Tische, Mediationsverfahren, Deliberationsforen, Bürger/innen-Jurys etc.

Die Beteiligung und Anhörung von Bürger(inne)n bei kommunalen Bauvorhaben wird bspw. als formale Partizipation verstanden. Bürger/innen haben ein Anhörungs- und Mitspracherecht in so genannten Planfeststellungsverfahren. Die formale Partizipation bezieht sich in der Regel auf das Verhältnis von Bürger(inne)n und Behörden – insofern ist diese Partizipation, so könnte man sagen, oftmals eher bürokratischer, technokratischer und weniger demokratischer Art. Deliberativ, d.h. auf diskursive Beratung setzend, sind dagegen meist die Formen freiwilliger Partizipation. Der *Lokale Agenda 21* Prozess, wie er von den Vereinten Nationen für eine Umsetzung nachhaltiger Entwicklung initiiert wurde, bietet hierfür ein Beispiel.

Politische Partizipation hat zwei Seiten: In erster Linie versteht man darunter die *Teilnahme* an Politik und demokratischen Prozessen. Demokratische Teilnahme hängt jedoch mit den Möglichkeiten *sozialer Teilhabe* zusammen. Dieser Zusammenhang von demokratischer Teilnahme und sozialer Teilhabe bleibt in der Demokratietheorie häufig unterbelichtet. Die politischen Partizipationschancen sind angesichts gesellschaftlicher Ungleichheitsverhältnisse nicht für alle gleich. Das bedeutet, dass die neuen Partizipationsformen auch dahingehend analysiert werden müssten, welche sozialen Milieus sie aufgreifen. Bislang geht man davon aus, dass die neuen Formen demokratischer Beteiligung eher von einer gut ausgebildeten Mittelschicht praktiziert werden, die sich dazu be-

rechtigt fühlt und materiell dazu im Stande ist. Das Dilemma von demokratischer Teilnahme und sozialer Teilhabe zeigte sich insbesondere bei der Volksabstimmung zur Hamburger Schulreform im Jahr 2010. Dieser Abstimmung ist ein Großteil der eigentlichen Zielgruppe fern geblieben. Migrant(inn)en ohne Staatsbürgerstatus durften gar nicht erst teilnehmen. An der Volksabstimmung beteiligten sich vor allem Bürger/innen der privilegierten Mittelschicht, die sich gegen das gemeinsame Lernen ihrer Kinder mit Kindern aus anderen sozialen Milieus an einer sechsjährigen Primarschule aussprachen, und damit für eine frühe soziale Selektion im Bildungsbereich votierten.

Aktuelle Proteste und Konflikte um politische Beteiligung

Mit der Frage, wer sich beteiligt, stellt sich die Frage, woran sich derzeit bürgerschaftliche Proteste entzünden, die neue demokratische Beteiligungsformen hervorbringen? Bürgerschaftliche Proteste entzünden sich u.a. am uneingelösten Versprechen der Demokratie und sind gar nicht so neu. In Zeiten der Mediengesellschaft ist es aber eine Frage der medialen Öffentlichkeit, wann etwas als neu wahrgenommen wird. Proteste gegen Großprojekte und Großtechnologien gibt es in der bundesrepublikanischen Landschaft bereits seit mehreren Jahrzehnten. Das dokumentiert etwa der lange Kampf der Anti-Atomkraft-Bewegung. Auch der Ausbau des Frankfurter Flughafens als Großprojekt, um ein weiteres Beispiel zu nennen, hat jahrzehntelang lautstarke gesellschaftliche Proteste und Konflikte entfacht. In den Protesten gegen Atomtechnologie und den Bürgerinitiativen gegen die Startbahn West und den Ausbau des Flughafens wurden in den 1980er-Jahren bereits unkonventionelle politische Beteiligungsformen praktiziert. Beachtenswert sind in den letzten Jahren allerdings die Aufwertung und der strategische Einsatz deliberativer, diskursiver Verfahren. So wurde in der zweiten großen Protestphase um den Frankfurter Flughafen ausbau im Jahr 1998 das Mediationsverfahren eingeführt.

Zu beobachten ist zweierlei: Aufgrund der Skepsis gegenüber konventionellen Partizipationsformen und einem Vertrauensverlust gegenüber den politischen Repräsentant(inn)en fordern Bürger/innen mehr Beteiligung und direkte Demokratie. Sie organisieren sich selbst, diskutieren über politische Alternativen und erproben unkonventionelle Beteiligungsformen. Gleichzeitig werden diskursive Verfahren immer häufiger zur Lösung oder zur Befriedung von gesellschaftlichen und politischen Konflikten eingesetzt. Während der Frankfurter Flughafenkonflikt durch Mediation beigelegt werden sollte, setzte man in Stuttgart auf ein „Schlichtungsverfahren“. Die Konflikte um „Stuttgart 21“ wurden medial inszeniert und erhöhten die öffentliche Wahrnehmung hinsichtlich demokratischer Konflikte und Verfahrensformen.

Wie eingangs erwähnt, zeigen sich die neuen Beteiligungsformen dahingehend als ambivalent. Sie können als Prozesse von ‚unten‘ – von Seiten der Bürger/innen – Demokratisierung bewirken, sie können aber als Beiwerke der Postdemokratie auch der öffentlichkeitswirksamen Inszenierung von Politik dienen. Ich möchte diese zwei Seiten bürgerschaftlicher Beteiligung am Beispiel von

„Stuttgart 21“ skizzenhaft veranschaulichen: Die Recherche des Journalisten Andreas Zielke in der *Süddeutschen Zeitung* vom 19. Oktober 2010 (SZ Nr. 242: 13) hat offen gelegt, dass im Falle von „Stuttgart 21“ den Bürger(inne)n konventionelle Beteiligungsformen kaum zur Verfügung standen. Durch die Rahmenvereinbarungen der Projektbeteiligten im November 1995 wurden diese vertraglich gebunden. Die Zeit bis zu den anstehenden Kommunalwahlen war zu knapp, als dass ein Votum der Bürger/innen durch Wahlen hätte erfolgen können. Die Bürger/innen hatten weder auf kommunal- noch auf Länderebene die Möglichkeiten, durch konventionelle Beteiligungsformen wie Wahlen über das Zukunftsprojekt mitzubestimmen. Durch die formale Beteiligung über das Planfeststellungsverfahren konnten sie zwar mehr als 10.000 Einwände einbringen. Diese hatten aber nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie lediglich kleinere Korrekturen und Detailbeschwerden formulierten. Die Würfel waren bereits im November 1995 gefallen – oder um im Bild zu bleiben: hinsichtlich der konventionellen und formalen Beteiligung war der Zug bereits abgefahren.

Die Projektgegner unter den Bürger(inne)n griffen folglich auf unkonventionelle Beteiligungsformen zurück. Bürgerinitiativen wurden gegründet und neue politische Beteiligungsformen erprobt. Als der Konflikt eskalierte, bedienten sich die Projektbefürworter wiederum zur Befriedung des Konflikts des diskursiven Verfahrens der Schlichtung und vertrauten auf die politische Autorität und die mediale Geschicklichkeit des Schlichters Heiner Geißler. Die als „Schlichtung“ bezeichnete Zusammenkunft von Projektgegnern wie Projektbefürwortern gewährleistete zwar die mediale Aufmerksamkeit und verdeutlichte die kontroversen Positionen, konnte aber den Konflikt nicht lösen. Der Schlichterspruch hatte keine nachhaltige oder gar bindende Wirkung. Das bereits durch die Verträge gesetzte Recht wurde nicht in Frage gestellt.

Die Landtagswahlen 2011 zogen jedoch einen politischen Wechsel der regierenden Parteien in Baden-Württemberg nach sich. Mittels der konventionellen Beteiligungsform der Wahlen wurde im März 2011 nach 58 Jahren die CDU als Regierungsmacht abgewählt und die erste Grün-Rote Regierung in Deutschland ins Amt gehoben. Die Wahlergebnisse hingen u.a. mit dem Wahlkampfversprechen der Grünen zusammen, direkt-demokratische Beteiligungsformen bei der Entscheidung über das zukünftige Großprojekt zuzulassen. Die Grün-Rote Regierung einigte sich schließlich nach der Wahl auf die Möglichkeit einer Volksabstimmung, die am 27. November 2011 stattfand. 58,8 Prozent der Bürger/innen stimmten gegen den Ausstieg des Landes aus dem Großprojekt. Während der grüne Ministerpräsident Winfried Kretschmann daraufhin rasch per Presseerklärung verkündete, das Votum zu akzeptieren, gingen die Proteste der Bürger/innen weiter.

Demokratiethoretische Kriterien für deliberative Beteiligungsverfahren

Wie „Stuttgart 21“ zeigt, sind bürgerschaftliche und direkte Beteiligungsformen kein Allheilmittel für gesellschaftliche Konflikte und kein Garant für Demokra-

tisierung. Es kann erst anhand demokratiethoretischer Kriterien beurteilt werden, ob sie den Trend einer Postdemokratie verstärken oder ob sie zur Ausweitung politischer Teilhabe führen. Einige Kriterien sollen hier angeführt werden. Ein wichtiges Kriterium ist zunächst die Ergebnisoffenheit von Verfahren. Sowohl im Mediationsverfahren beim Ausbau des Frankfurter Flughafens als auch im Falle der Schlichtung von „Stuttgart 21“ wurde dieser Mangel kritisiert. Durch bindende Verträge der Projektbeteiligten, die vermutlich auch das Ergebnis einflussreicher ökonomischer Interessen waren, wurde in beiden Fällen das Kriterium nicht erfüllt. Damit Beteiligungsverfahren ergebnisoffen sind und nicht der Legitimationsbeschaffung bereits getroffener Entscheidungen dienen, müssen gewisse prozedurale und materielle Bedingungen erfüllt sein. Eine wichtige und unabdingbare Voraussetzung ist die Chancengleichheit der Beteiligten, das bedeutet u.a. gleiche finanzielle Ressourcen, gleicher Zugang zu Medien, keine symbolische Diskriminierung (z.B. Experten/Laienstatus). Die Stuttgarter Schlichtung war von Anfang an asymmetrisch angelegt und keine Begegnung auf Augenhöhe, wie der symbolhafte Runde Tisch suggerierte.

Fraglich ist überdies, inwiefern die Bezeichnung „Schlichtung“ zutreffend ist. Im Prozedere einer Schlichtung, das wir in erster Linie aus Arbeitskämpfen und in Tarifkonflikten kennen, wird am Ende des Verfahrens Recht gesetzt, das für beide Parteien verbindlich gilt. In Stuttgart wurde jedoch durch die Rahmenvereinbarungen von 1995 schon vorher Recht gesetzt. Die Gegner von „Stuttgart 21“ bezeichneten das Prozedere deshalb als „Faktencheck“. Dieser Faktencheck führte zwar nicht zu einem gerechten Kompromiss und zu einer Schlichtung des Konflikts, hatte aber einen demokratischen und deliberativen Mehrwert: Er verdeutlichte die realisierbaren Alternativen, die politisch und parlamentarisch nicht diskutiert wurden.

Diskursive politische Beteiligungsverfahren machen vor allem dann Sinn, wenn sie am Beginn des politischen Prozesses stehen und die Bürger/innen frühzeitig in die politische Beratung und Entscheidungsfindung einbezogen werden. Bürger/innen sollten Initiativrechte haben, um Themen auf die politische Agenda setzen zu können, verbunden mit der Festlegung, dass die Entscheidungen bindend sind und keine Scheinpartizipation darstellen. Grundlegend für mehr politische Partizipation ist, dass den Entscheidungen der Bürger/innen politische Meinungs- und Willensbildungsprozesse vorgelagert sind und die Bürger/innen-Beteiligung nicht auf schnelle Ja/Nein-Stellungnahmen reduziert wird.

Im Vorfeld der Volksabstimmung in Baden-Württemberg wurde, ähnlich wie auch andernorts, zudem das hohe Quorum kritisiert, das die Landesverfassung vorsieht. 33 Prozent der Wahlberechtigten hätten bei der Volksabstimmung mit Nein stimmen müssen, damit das Großprojekt vom Land nicht finanziert und damit nicht umgesetzt wird. Die hohen Quoren behindern in der Regel, dass sich alternative Positionen durchsetzen können. Selbst wenn die Projektgegner die Mehrheit der Stimmen erhalten hätten, wäre das Quorum entscheidend gewesen.

Damit direkte und diskursive Beteiligungsformen keine politische Spielwiese der „Modernisierungsgewinner“ sind (vgl. Jörke 2011: 16), muss ganz grundlegend die soziale Teilhabe als Voraussetzung demokratischer Teilnahme ge-

stärkt werden. Zur Einlösung des Versprechens der Demokratie gehört die materielle Angleichung von Lebensverhältnissen ebenso wie die Überwindung sozialer Ungleichheits- und Diskriminierungsverhältnisse im politischen Feld. Auch hier müssten Bedingungen geschaffen werden, dass sich in direkten Beteiligungsverfahren nicht die ressourcenstärksten und symbolisch mächtigsten Interessen durchsetzen können. In Anbetracht wachsender gesellschaftlicher Ungleichheitsverhältnisse wird das Gleichheitsversprechen demokratischer Partizipation zu Recht unglaubwürdig und Politik immer weniger als eine öffentliche und gemeinsame Sache verstanden. Aus demokratietheoretischer Sicht sind deshalb die benannten Widersprüche neuer Partizipationsformen zu reflektieren. Von „echter Demokratie“, wie sie die Jugendlichen in Spanien explizit einklagten oder die Bürger/innen in Stuttgart in ihren Protesten ansprechen, kann erst dann die Rede sein, wenn soziale Teilhabe und demokratische Teilnahme miteinander einhergehen.

Literatur

- Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: California University Press.
- Crouch, Colin (2008): *Postdemokratie*, Frankfurt/Main.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, Frankfurt/Main.
- Jörke, Dirk (2011): *Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2/2011, 3. Januar 2011, S. 13-18.
- Lösch, Bettina (2005): *Deliberative Politik. Moderne Konzeptionen von Öffentlichkeit, Demokratie und politischer Partizipation*, Münster.
- Pateman, Carol (1976): *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.

Medizin oder Krankheit? Deutschland diskutiert die Rolle von Ratingagenturen

Kristina Chmelar



Dipl.-Pol. Kristina Chmelar, Institut für Pädagogik der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Forschungsarbeit zu interkultureller Übersetzung in grenzregionalen Organisationen.

1. Einleitung

Sie fällen Urteile, und sind doch keine Richter. Sie arbeiten diskret, und sind doch in aller Munde. Sie sind nur zu dritt, und bringen doch ganze Staaten ins Wanken. Die Rede ist von Standard & Poor's (S&P), Fitch und Moody's, den sogenannten „Big Three“ auf dem Weltmarkt der Ratings. Gegenstand solcher Ratings sind unterschiedlichste Objekte. Fonds, Immobilien und Unternehmen gehören dabei genauso zum Portfolio wie ganze Branchen und Staaten. Grundsätzlich sind ihre Beurteilungen eine gute Sache. Komplizierte und vielfältige Daten reduzieren die Analysten auf einfache Codes wie „AAA“ oder „D“. Mit ihrer Hilfe erschließen sich Marktteilnehmer dann die relative und absolute Bonität von Schuldtiteln und ihren Emittenten. Entscheidungen werden vereinfacht, Kreditvergaben können schneller abgewickelt werden. Gläubiger wie Schuldner profitieren davon.

Unter verschärfte Beobachtung gerieten die Bonitätswächter mit dem Ausbruch der Finanzkrise 2007/2008. Ohne ihr Gütesiegel hätten die Subprime-Wertpapiere, die im Zentrum der Krise standen, kaum verkauft werden können. Allem voran im Fall der US-Investmentbank Lehman Brothers täuschten zu gute Ratings über die Schieflage der Kreditanstalt hinweg. Die Folgen sind bekannt. Trotz der massiven Fehler schloss sich eine Phase an, in der Politiker diesseits und jenseits der Landesgrenzen gerade in der Expertise der Ratingagenturen ein Heilmittel für die gebeutelten Märkte suchten. Seit einigen Monaten allerdings sitzen S&P, Fitch und Moody's wieder auf der Anklagebank. Politiker machen die Öffentlichkeit glauben, in ihnen die Schuldigen für die Euro-Krise gefunden zu haben. Zu Recht?

2. Die (un-)umstrittene Macht der Ratingagenturen

Grundlage für die anhaltende Kritik an den Big Three ist zweifellos ihre herausragende Stellung. Ihre Urteile wiegen schwer, denn sie dominieren den Mei-

nungsmarkt. Ihre Macht resultiert dabei zunächst aus jahrzehntelanger Erfahrung und guter Reputation:

„John Moody, der Gründer von Moody’s, publizierte seine erste Studie zur relativen Investmentqualität amerikanischer Eisenbahn-Aktien im Jahr 1909 und auch das Standard Statistic Bureau, einer der Vorläufer von Standard & Poor’s veröffentlichte schon 1913 die ersten Berichte zu Anleihen. 1915 erschien das ‚Fitch Bonds Book‘ [...]. Auch öffentlicher Schuldverschreibungen analysieren die Agenturen schon lange. 1922 begannen Poor’s Publishing und Standard Statistics mit der Bewertung amerikanischer Kommunalanleihen [...]. Die Bewertung von Staatsanleihen nahm Moody’s schon 1919 auf. [...] M]it dem Zusammenbruch des internationalen Anleihenmarktes in der Weltwirtschaftskrise bestand bis in die siebziger Jahre kaum Bedarf für derartige Analysen. Noch Mitte der achtziger Jahre war die Schuldnerstruktur so beschaffen, dass die meisten Ratings auf ‚AAA‘ lauteten. Erst in den neunziger Jahren änderte sich das im Zuge der Belebung des internationalen Anleihenmarktes.“

<http://m.faz.net/aktuell/finanzen/anleihen-zinsen/rating-agenturen-der-markt-kann-sich-nur-langfristig-aendern-11315.html>, 30.01.2012

Die Leitwölfe unter den Ratingagenturen haben sich durch eine lange Reihe treffender Bewertungen ihre Glaubwürdigkeit und einen guten Namen erarbeitet.

„Ihr wertvollstes Kapital ist das Vertrauen, das die Märkte und die Investoren in ihr Urteil haben.“

<http://www.cicero.de/comment/13348>, 30.01.2012

Darüber hinaus verdanken Moody’s & Co. ihren Einfluss auch nationalen Parlamenten.

Das Machtoligopol ist nicht zuletzt das Ergebnis politischer Entscheidungen:

„In den Dreißigerjahren schrieb die [US-amerikanische, KC] Börsenaufsicht SEC den Banken vor, ausschließlich Wertpapiere zu halten, die Ratingagenturen mit Bestnoten versehen hatten. Bald gab es Vorschriften, dass auch Fonds nur noch solche Papiere kaufen dürfen, die von S&P, Fitch oder Moody’s mit mindestens der Note A bewertet wurden.“

In Europa erlangten die Ratingagenturen durch die Bankenregulierung Basel II maßgebliche Bedeutung. Darin wurde festgelegt, dass Banken zwecks Risikovorsorge ihre Kredite mit mehr oder weniger Eigenkapital zu unterlegen haben. Konkret richtet sich die Eigenkapitalanforderung am Rating des Kreditnehmers aus: Institute mit gut benoteten Papieren müssen danach deutlich weniger Geld hinterlegen.“

http://www.wiwo.de/politik/ausland/standard-und-pooors-moodys-fitch-hexenjagd-auf-die-ratingagenturen/v_detail_tab_print,5139884.html, 30.01.2012

Rollenbilder

Den Fehlern im Vorfeld der Finanzkrise zum Trotz wertete auch der deutsche Gesetzgeber die Stellung der Big Three auf.

„Obwohl es sich bei Ratingagenturen um gewinnorientierte Unternehmen handelt, kommt zu ihrer faktischen Bedeutung am Kapitalmarkt auch ein [sic!] zwingende aufsichtsrechtliche Funktion’, so die Einschätzung der Rechtsanwälte Gerhard Wildmoser und Jan Schiffer in der Zeitschrift ‚Recht in der internationalen Wirtschaft‘.“

<http://www.tagesschau.de/ausland/rating104.html>, 30.01.2012

Das verwundert? Aber ja, denn hier wurden Grenzen zwischen Privatwirtschaft und Öffentlicher Hand systematisch verwischt. Inzwischen werden die Stimmen aus der Politik, die das zugeben und bereuen, immer lauter. Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) räumte Mitte Januar dieses Jahres im Deutschlandfunk etwa ein:

„Wir haben ja als Gesetzgeber zum Teil selbst die Rolle der Ratingagenturen verstärkt, indem wir für bestimmte Anlagen vorschreiben, dass sie ein bestimmtes Rating haben müssen. Wir müssen in der Banken- und Versicherungsaufsicht darüber nachdenken, wie wir die Rolle der Ratingagenturen auf das beschränken können, was sie tatsächlich sind.“

<http://www.dradio.de/dlf/sendungen/wirtschaftundgesellschaft/1653796/>, 30.01.2012

Rollenbilder sind durcheinandergeraten, Erwartungen dementsprechend auch. Torsten Hinrichs, Geschäftsführer von S&P-Deutschland, stellt vor diesem Hintergrund klar:

„Ratings stellen keine absolute Prognose von Ausfallwahrscheinlichkeiten in Prozenten dar. Bei einem hohen Rating ist ein Ausfall weniger wahrscheinlich als bei einem niedrigen. Aber auch die hoch bewerteten Ratings bergen ein gewisses Ausfallrisiko.“

<http://www.taz.de/!74449/>, 30.01.2012

Marktmacht und Profit

Während auch die beiden anderen Ratingriesen immerzu den Prognosecharakter ihrer Urteile betonen, scheint sich die Politik verbindliche Bewertungen erhofft zu haben, als sie beschloss, Ratings institutionell einzubinden. Auf geradezu wundersame Weise erinnert die aktuelle Aufregung an die bekannten Verse aus Johann Wolfgang von Goethes „Zauberlehrling“: „Die ich rief, die Geister, / Wird ich nun nicht los.“ Allem voran wird

„kritisiert, dass die drei profitorientierten US-Unternehmen Standard & Poor's (S&P), Moody's und Fitch den Markt dominieren [...]. Die Wissenschaftler Hanno Beck und Helmut Wienert von der Hochschule Pforzheim sprechen von einem ‚engen Oligopol mit hohen Gewinnspannen und schlechter Bewertungsleistung‘.“

http://www.focus.de/politik/deutschland/eu-hintergrund-die-kritik-an-den-ratingagenturen_aid_703605.html, 30.01.2012

Was das „enge[] Oligopol“ anbelangt, so beherrschen die Big Three heute nahezu 95 Prozent des Weltmarkts. Die Politik fordert mehr Wettbewerb. EU-Justizkommissarin Viviane Reding zieht in Betracht,

„das Kartell der drei US-Ratingagenturen zu zerschlagen. Die USA könnten beispielsweise aufgefordert werden, aus den drei Agenturen sechs zu machen.“ [...] Wolfgang Schäuble sagte, es müsse geprüft werden, „wie man das Oligopol der Ratingagenturen aufbrechen kann“.

<http://www.tagesschau.de/wirtschaft/ratingagenturen142.html>, 30.01.2012

An der Realisierbarkeit dieser Forderungen bestehen allerdings Zweifel:

„Denn das Oligopol der wenigen Stimmen entsteht in diesem Fall von ganz allein, da es ein Bedürfnis gibt, wenigen Urteilen gemeinsam zu folgen, nicht von einem vielstimmigen Chor verwirrt zu werden, wo keine Meinung maßgeblich ist.“

Der Frankfurter Ökonom Jan Pieter Krahen steuert noch ein weiteres Argument pro Marktmacht bei: Oligopolisten sind nicht so sehr dem Wettbewerb ausgesetzt und deshalb in ihrer Urteilsfindung weniger abhängig von einzelnen Kunden. Erst wenn Ratingagenturen groß und mächtig sind und hohe Gewinne machen, kann man ganz selbstverständlich davon ausgehen, dass sie sich nicht so leicht korrumpieren lassen. Dass sie sich in ihren Urteilen unabhängig von denen machen können, die sie bezahlen“.

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/schuldenkrise-die-macht-der-grossen-ratingagenturen-12115.html>, 30.01.2012

Als zweiten Kritikpunkt führen die Pforzheimer Professoren Beck und Wienert die „hohen Gewinnspannen“ der Agenturen an.

„Moody’s nahm im vergangenen Jahr zwei Milliarden Dollar ein, bei S&P waren es knapp drei Milliarden, und das Mutterunternehmen von Fitch, die französische Fimalac, setzte mehr als 600 Millionen Euro um.“

http://www.wiwo.de/politik/ausland/standard-und-poors-moodys-fitch-hexenjagd-auf-die-ratingagenturen/v_detail_tab_print,5139884.html, 30.01.2012

Das sind horrenden Summen. Gewinnmargen von rund 50 Prozent sind auf dem Ratingmarkt eher die Regel als die Ausnahme. Doch auch hier empfiehlt sich eine differenzierte Betrachtung:

„Die dadurch entstehenden hohen Gewinne aus dem Bewertungsgeschäft stellen sicher, dass die Firmen der Versuchung widerstehen, gute Urteile kaufen zu lassen. Und ihre Macht sorgt dafür, dass sie einem hohen Druck von Seiten des Kunden widerstehen können.“

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/schuldenkrise-die-macht-der-grossen-ratingagenturen-12115.html>, 30.01.2012

Interessenkonflikte und Fehlurteile

Nicht von der Hand zu weisen sind allerdings die Interessenkonflikte im Zusammenhang mit der Finanzierung der Ratingriesen, denn: Die Big Three erhalten ihre Bezahlung zumeist von ihren Kunden, den Bewerteten selbst.

„Dass S&P, Moody’s und Fitch unabhängig sind, darf aus diesem Grund zumindest bezweifelt werden. Schließlich will es sich keine Agentur mit ihren Kunden und Geldgebern verscherzen, ein höheres Rating für ein Unternehmen stärkt, lapidar gesagt, die Kundenbindung.“

Gleichzeitig wollen die Anteilseigner, die nicht selten als Investoren aktiv sind, verdienen. Sie wollen am Umsatz der Ratingagenturen beteiligt werden und ihre Staatsanleihen mit Gewinn veräußern.“

<http://www.wiwo.de/unternehmen/schuldenkrise-das-zwielichtige-geschaef-der-ratingagenturen-seite-3/5139894-3.html>, 30.01.2012

Beruhigen kann momentan allein der Glaube an gewisse Selbstregulierungskräfte des Marktes, denn mit Blick auf ihre Reputation können sich selbst die Ratingriesen keine Häufung falscher Urteile erlauben. Trotzdem zielt der dritte Kritikpunkt, den die Wissenschaftler Beck und Wienert formulieren, genau in diese Richtung: Die Bewertungsleistung der Bonitätswächter halten sie für schlecht, denn

„[d]ass die Bewertungen der Agenturen nicht unfehlbar sind, hat sich schon häufiger gezeigt. 1983 etwa hatte sich der US-Energieversorger Washington Public Power Supply System beim

Bau von fünf Atomkraftwerken heftig verhojen. S&P bewertete die Firma dennoch mit der Höchstnote AAA. Die Agenturen verschliefen auch die Milliardenpleiten von Enron, World-Com und Parmalat – sie vergaben bis zuletzt gute Noten. Ihre größte Pleite erlebte die Branche jedoch in der Finanzkrise. Die verbrieften Hypothekenpapiere, deren Wertverfall die größte Wirtschaftskrise der vergangenen Jahrzehnte ausgelöst hat, hatten von S&P, Fitch und Moody's durchweg beste Gütesiegel erhalten.“

http://www.wiwo.de/politik/ausland/standard-und-poors-moodys-fitch-hexenjagd-auf-die-ratingagenturen/v_detail_tab_print,5139884.html, 30.01.2012

Neben fehlerhaften Bewertungen von Unternehmen und Finanzprodukten gab es in der Vergangenheit auch bei Staatenratings mindestens Versäumnisse. Die Agenturen

„haben Staatspleiten oft erst vorhergesagt, als nichts mehr zu halten war. Ein Jahr, bevor Russland wie auch Pakistan 1999 zahlungsunfähig wurden, hatte Standard&Poor's noch vergleichsweise gute Noten vergeben. Ebenso für Argentinien ein Jahr später oder für Paraguay 2003.“

<http://www.cicero.de/kapital/wulf-schmiese-wir-brauchen-mehr-ratingagenturen/47538?print>, 30.01.2012

Als Fauxpas höchsten Grades muss die Fahrlässigkeit von S&P im November 2011 bezeichnet werden. Aus Versehen stufte die Agentur kurzzeitig Frankreich, die zweitgrößte Volkswirtschaft Europas, herab und brachte damit nicht nur die Finanzmärkte in Aufruhr.

Finanzprodukte und Staatsanleihen unterschiedlich

Trotzdem sollten nicht alle Fehler der Agenturen in einem Topf landen, mahnt Jan Pieter Krahen im Interview mit Cicero an:

„Die Kritik an den Ratingagenturen lautet: Die Finanzkrise habe gezeigt, dass man sich bei den strukturierten Produkten nicht auf ihre Arbeit verlassen kann. Das mag richtig sein, hat aber mit den derzeitigen Diskussionen [um Staatenratings, KC] nichts zu tun. Die strukturierten Finanzprodukte sind ein eigener Markt, ein eigenes Geschäftsfeld der Agenturen, für das diese Vorwürfe womöglich zutreffen. Das ist aber nicht das Brot-und-Butter-Geschäft der Agenturen. Das sind die Anleihen: Unternehmens- und Staatsanleihen. Man sollte anerkennen, was Ratingagenturen leisten, und dabei unbedingt den ABS-Bereich vom Bond-Bereich abspalten.

Können Sie das für einen Nicht-Ökonom übersetzen?

ABS sind Asset Backed Securities, Verbriefungen. Das sind Finanzinnovationen, neue Finanzprodukte, die nach 2000 von den US-amerikanischen Immobilienbanken in der ganzen Welt verstreut wurden und die Finanzkrise mitausgelöst [sic!] haben. Hier spielen die Ratingagenturen eine sehr unrühmliche Rolle. Das darf allerdings nicht mit dem Bond-Markt, also dem Markt der Unternehmens- und Staatsanleihen vermennt werden.“

<http://www.cicero.de/kapital/„politiker-wollen-die-wahrheit-nicht-hören“/42318?print>, 30.01.2012

Gerade letztere stehen bei vielen Politikern aktuell ganz oben auf der Agenda. Die Bewertungen von Staaten haben nämlich einen wunden Punkt:

„Im Gegensatz zu Unternehmensratings, die zu einem großen Teil auf harten Fakten wie etwa Jahresabschlüssen oder Produktportfolios basieren, ist das Rating von Staaten deutlich subjektiver – und riskanter. Zwar werden auch hier verlässliche Daten wie etwa das Wirtschaftswachstum sowie die Einnahmen und Ausgaben eines Staates berücksichtigt, ein Großteil der

Bewertung hängt jedoch an weichen Faktoren wie zum Beispiel der politischen Stabilität oder den zu erwartenden Kosten einer Reform. Diese Faktoren sind schwer zu beziffern und schwankend“.

<http://www.wiwo.de/unternehmen/schuldenkrise-das-zwielichtige-geschaeft-der-ratingagenturen/5139894.html>, 30.01.2012

Im Interview mit der taz wird S&P-Deutschland-Chef Torsten Hinrichs nur unwesentlich konkreter:

„Bei Länderratings sind ungefähr die Hälfte Kennzahlen, die andere Hälfte ist Bewertung.“

<http://www.taz.de/!74449/>, 30.01.2012

Die Art und Weise, wie die Agenturen die „weichen Faktoren“ bewerten, variiert dabei von Fall zu Fall. Quantitative und qualitative Methoden kommen zur Anwendung, unterschiedliche Kriterienkataloge werden angelegt. Ganz nach dem Motto: Viele Wege führen nach Rom. Einen Blick auf die agenturspezifische Landkarte erhaschte lange Zeit kaum jemand. Bei der Bewertungen von Staaten ist die Undurchsichtigkeit der Urteilsfindung bis heute am größten. Professor Dennis Snower, Leiter des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, meint, das müsse sich ändern:

„Die Daten sollten anonymisiert der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, der privilegierte Zugang durch die Agenturen muss gestoppt werden. Zugleich sollten diese verpflichtet werden, ihre Rechenmodelle und Annahmen offenzulegen. Nur so entsteht Transparenz.“

<http://www.ifw-kiel.de/medien/fokus/2011/fw-fokus-105>, 30.01.2012

„Dass Bewerter ein Geheimnis daraus machen, wie genau sie zu ihren Urteilen kommen, hält Ökonom Krahn [dagegen, KC] für zentral. Denn wer zu detailliert offenlegt, nach welchen Kriterien er sein Urteil fällt, der beeinflusst damit den Markt. [...] Firmen und Staaten können überlegen, wie sie die Rating-Agenturen austricksen können.“

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europas-schuldenkrise/schuldenkrise-die-macht-der-grossen-ratingagenturen-12115.html>, 30.01.2012

Politische Folgen

Dabei ist bislang umstritten, ob das überhaupt der Mühe wert ist, zumal niemand vorher weiß, welche Folgen eine Herabstufung nach sich zieht. Der kausale Zusammenhang zwischen ihr und einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage steht mindestens in Frage. Bestes Beispiel dafür sind die USA: 2011 stuften die Agenturen das Land herunter. Die Top-Bonität ging verloren, aus AAA wurde AA+.

„Die USA müssen damit rechnen, künftig für die Aufnahme frischen Geldes höhere Zinsen zahlen [... und, KC] neben der Tilgung ihrer riesigen Schulden zusätzlich eine wachsende Zinslast schultern [zu müssen, KC]. Ein Teufelskreislauf könnte in Gang gesetzt werden. Denn: Mit den höheren Belastungen fehlt Geld, um die Wirtschaft anzukurbeln. Jobs fallen weg, Steuereinnahmen werden geringer, die Probleme immer größer.“

<http://www.wiwo.de/politik/ausland/usa-herabstufung-mit-fatalen-folgen/5155918.html>, 30.01.2012

In Reminiszenz an den US-amerikanischen Soziologen Robert King Merton beschworen etliche Journalisten und Politiker eine „selbsterfüllende Prophezei-

ung“ herauf. Für einen Staat, der bereits Probleme mit seiner Refinanzierung habe, werde es nach der Herabstufung noch schwieriger, an „billiges Geld“ zu kommen. Es drohe eine „Abwärtsspirale“. Die Big Three spielen in dieser Deutung den „Brandbeschleuniger“. Doch siehe da:

„S&P hatte den USA im August ihr AAA entzogen, heute [im Januar 2011, KC] sind die Anleihezinsen niedriger als damals. [...] Tatsächlich gelten die USA weiter als sicherer Hafen, niemand bezweifelt ernsthaft, dass Washington seinen Schuldendienst unter allen Umständen leistet.“

<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/sp-entzieht-frankreich-top-bonitaet-ein-schock-der-keiner-ist-1.1257861>, 30.01.2012

„Das sieht auch Commerzbank-Chefvolkswirt Jörg Krämer so. ‚Japan und die USA haben ihre Bestnote von AAA bereits verloren – ohne dass dies zu ernsthaften Problemen geführt hätte‘, sagt er. ‚Selbst wenn S&P Deutschland herabstufte, blieben Bundesanleihen verglichen mit den Staatsanleihen der anderen Euro-Länder erste Wahl‘.“

<http://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/0,2828,druck-802018,00.html>, 30.01.2012

In Kreuzfeuer der Kritik

Nichtsdestotrotz wurden in den letzten Wochen oftmals Stimmen laut, die Ratingagenturen machten – ohne demokratisch legitimiert zu sein – Politik. In die Kritik geriet etwa die Ankündigung der Agentur S&P von Anfang Dezember vergangenen Jahres,

„die Beteiligung des privaten Sektors an einem zweiten Rettungspaket für Griechenland, auf die sich Bundeskanzlerin Angela Merkel mit Frankreichs Staatspräsident Nicolas Sarkozy geeinigt hatte, als Ausfall zu bewerten. [...] Macht sie ihre Drohung wahr und nimmt mit ‚Default‘ bewertete Papiere nicht mehr als Sicherheit an, würde das griechische Bankensystem austrocknen. [...] Damit ist praktisch nicht nur der mühsam hergestellte Kompromiss der zwei mächtigsten Regierungschefs Europas Makulatur, auch die Zukunft Griechenlands und der Zusammenhalt der Euro-Länder stehen erneut auf der Kippe.“

<http://www.wiwo.de/politik/ausland/standard-und-pooors-moodys-fitch-hexenjagd-auf-die-ratingagenturen/5139884.html>, 30.01.2012

Vielfach gerügt wurde auch das Timing des Ratingriesen, der just im Vorfeld eines Euro-Gipfels aktiv geworden war. Manch ein Politiker vermutet hinter derartigem Tun System und zeigt sich nicht verlegen um kreative Erklärungen. Nachdem S&P Anfang dieses Jahres eine regelrechte Downgrading-Welle startete und die Bonität Frankreichs auf AA+ senkte, wettete Bundeswirtschaftsminister und FDP-Vorsitzender Philipp Rösler:

„Der Euro wird attackiert[. ...] US-Ratingagenturen, das zeigt sich immer wieder, verfolgen sehr eigene Zwecke.“ Ähnlich äußerte sich Außenminister Guido Westerwelle“.

<http://derstandard.at/1326502732208/Eurozone-Merkel-will-Agenturen-Fluegel-stutzen>, 30.01.2012

„Auch Linksfraktionschef Gregor Gysi kritisiert[e] die jüngste Herabstufung scharf. ‚Wir haben es gegenwärtig mit einem Krieg der Banken und der amerikanischen Rating-Agenturen gegen die europäischen Völker zu tun‘, sagte er am Samstag nach einer Fraktionsklausur in Berlin. Die Herabstufung diene nur dem Zweck, die Kreditzinsen zu erhöhen und damit den Verdienst der Banken zu steigern.“

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,809149,00.html>, 30.01.2012

Spätestens dann, wenn Vertreter der Liberalen und der Linken in dieselbe Kerbe schlagen, ist mindestens Skepsis angebracht. Ihr gemeinsamer Vorwurf: Die Agenturen betreiben US-amerikanische Interessenpolitik. Doch:

„Welches Interesse sollten die USA oder die amerikanische Wirtschaft an einem sinkenden Wechselkurs des Euro oder am Zusammenbruch der Währungsunion haben? [...] Eine starke europäische Währung macht die amerikanischen Exporte in die Euro-Zone billiger und hilft den USA dabei, ihre gewaltigen Leistungsbilanzdefizite zu verringern. Zudem gilt: Von einer tiefen Rezession in Europa, die auf einen Zusammenbruch der Währungsunion wahrscheinlich folgen würde, könnten sich die USA zudem kaum abkoppeln.“

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,809658,00.html>, 30.01.2012

Ferner ist Fitch im Mehrheitsbesitz der französischen Holding Fimalac, mit Hauptsitz in London. Viel europäischer geht es wohl kaum. Weniger unangenehm sind die Ratings trotzdem nicht. Die Agenturen legen den Finger in die Wunde, und das tut naturgemäß weh.

„Volkswirte wie Holger Schmieding, Chefökonom der Berenberg Bank, oder Hanno Beck, Professor der Hochschule Pforzheim, begrüßen [... es, KC], dass S&P den Handlungsdruck auf die Euro-Retter Merkel und Sarkozy erhöhe. ‚Eine Eskalation, wie wir sie heute sehen hat immer zwei Seiten‘, sagt auch Alessandro Bee, Volkswirt bei der Bank Sarasin in Zürich. ‚Es bringt die Währungsunion näher an den Abgrund, aber auch gleichzeitig näher an eine Lösung, weil der Druck auf die Politiker steigt.“

<http://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/0,2828,druck-802018,00.html>, 30.01.2012

3. Perspektive

Häufig ist Polemik das erste, was Politikern unter Druck einfällt. Das Problem dabei: Sie bringt in der Regel keinen Schritt voran. S&P, Fitch und Moody's haben sich weder als die erhofften Heilsbringer erwiesen, noch sind ihre Analysten Krankheitserreger und verantworten allein die Malaise der Finanzmärkte. Es sind Institutionen mit Stärken und Schwächen. Bestenfalls dienen ihre Urteile als verlässliche Leitplanken, schlimmstenfalls sind sie Brandbeschleuniger und Druckmacher. Dass letzteres auch konstruktiv sein kann, offenbart der Blick auf aktuelle Entwicklungen: Monatelang zeigte man sich uneins darüber, ob nun eine europäische Ratingagentur zu gründen sei oder nicht. Die S&P-Entscheidung, neun Euro-Länder mitsamt dem sogenannten Euro-Rettungsschirm herabzustufen, stieß vor wenigen Wochen ein Gelegenheitsfenster auf. Unter der Ägide der deutschen Unternehmensberatung Roland Berger soll bereits im Sommer dieses Jahres eine staatlich unabhängige Agentur ihre Arbeit aufnehmen. Ende des Jahres werden erste Staatenratings erwartet. Ob der Neuling auf dem Meinungsmarkt Gehör findet und in ernstzunehmende Konkurrenz zu den Big Three tritt, wird man sehen. Frühestens vermutlich in ein paar Jahrzehnten, denn der Weg nach oben ist weit.

Informationen zum Wohlfahrtsstaat im Internet – eine Orientierungshilfe

Volquart Stoy



Es gibt wohl kaum einen Politikbereich, der einen größeren Einfluss auf unseren Alltag hat, als die Sozialpolitik. Von Geburt an (in Form von Kindergeld und Kinderbetreuung) spielen die Ausprägungen des Wohlfahrtsstaates eine wichtige Rolle in unserem Leben und begleiten uns über die Schulbildung in der Jugend und die Arbeitsmarktpolitik während des Arbeitslebens. Die Familienpolitik beeinflusst und prägt das Familienleben, das Gesundheitssystem organisiert die Behandlung im Krankheitsfall und im Alter sichern uns Rente- und Pflegepolitik ab. Im Jahr 2008 machten Sozialschutzleistungen in Deutschland 27 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus und über elf Prozent der deutschen Arbeitsbevölkerung war im Jahr 2007 im Bereich der Gesundheit und sozialen Dienstleistung tätig (Eurostat).

Angesichts der Fülle wohlfahrtsstaatlicher Programme, der Unterschiede zwischen den Ländern und des stetigen Reformprozesses ist es schwierig, den Überblick in diesem komplexen Feld zu behalten. Dieser Artikel soll eine Internet-Recherchehilfe bieten, die die Informationssuche im Internet anleitet und ein gezieltes Auffinden zuverlässiger Informationen ermöglicht. Um diesen Artikel wie eine Anleitung zur Internetrecherche nutzen zu können, wurde versucht, ihn möglichst übersichtlich zu strukturieren. Die Informationen sind in einem ersten Schritt nach Politikfeldern gegliedert. In einem zweiten Schritt wird nach Art der Informationen differenziert, d.h. grundlegende Informationen, Zahlen und Fakten sowie Gesetzgebung. Angesichts der Informationsfülle im Internet zu wohlfahrtsstaatlichen Themen erhebt diese Übersicht keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern ist als erste Orientierung zu verstehen.

Volquart Stoy ist akademischer Mitarbeiter an der Professur für Policy Analyse und Politische Wirtschaftslehre des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen. In seiner Forschung beschäftigt er sich schwerpunktmäßig mit den europäischen Wohlfahrtsstaaten mit einem speziellen Fokus auf Pflegesysteme.

1. Allgemein

1.1 Grundlegende Informationen

Eine oft gestellte Frage, die im Internet leider nicht adäquat beantwortet wird, ist die nach dem Unterschied zwischen Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat. In dem Internetlexikon der Bundeszentrale für politische Bildung, das sich auf das Politiklexikon von Schubert und Klein (2006) beruft, wird als Abgrenzung genannt, dass der Begriff Wohlfahrtsstaat „umfassender zu verstehen [ist]“. Dies ist zweifellos richtig, bedarf allerdings der Konkretisierung. Der Begriff des Wohlfahrtsstaates ist ein wissenschaftlicher Kunstbegriff und umfasst den in der Praxis gebräuchlichen Begriff des Sozialstaates. Der Sozialstaat beschreibt staatliche Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der sozialen Belange der Bürgerinnen und Bürger abzielen. Hierzu zählen die Politikfelder Rente, Gesundheit, Familie, Pflege und soziale Wohnungspolitik. Der Wohlfahrtsstaat betrachtet zusätzlich die Rolle des Staates in Bezug auf die Wirtschafts-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik, deren Einfluss auf das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger kaum bestritten werden kann. Gleichzeitig haben natürlich auch primär sozialpolitische Programme wie z.B. die Renten- oder Familienpolitik Auswirkungen auf die Wirtschaft eines Staates. Der Begriff des Wohlfahrtsstaates erlaubt es, diese Wechselbeziehungen zwischen „sozialpolitischen“ und „wirtschaftspolitischen“ Maßnahmen zu erfassen und ihr Zusammenwirken für die Wohlfahrt der Bürgerinnen und Bürger zu untersuchen. Insgesamt ist der Begriff des Wohlfahrtsstaates jedoch eher amorph, da keine endgültige Übereinstimmung herrscht, welche Politikfelder er letztendlich umfasst. Während z.B. die Bildungspolitik in der angelsächsischen Forschung ein fester Bestandteil des Wohlfahrtsstaates ist, wurde sie in der deutschsprachigen Forschung lange Zeit nicht berücksichtigt. Erst mit dem stattfindenden Paradigmenwechsel vom Versorgungsstaat zum vorsorgenden Sozialstaat kommt der Bildungspolitik auch in der deutschen Wohlfahrtsstaatenforschung eine zunehmend wichtigere Rolle zu.

Der deutsche Wohlfahrtsstaat ist im Internet recht gut aufbereitet. Insbesondere die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) bietet zahlreiche Informationsmöglichkeiten. Für die Klärung von Begrifflichkeiten stellt die bpb ein Lexikon bereit, das auch viele Aspekte des Wohlfahrtsstaates abdeckt. Es handelt sich hierbei um eine Metasuchmaschine, die mit der Suchanfrage acht Online-Lexika durchforstet. Die Ergebnisse können direkt auf der Seite der bpb angezeigt werden. Die Quellen fokussieren dabei auf unterschiedliche Schwerpunkte: Während der *Duden Recht* vor allem die juristischen Aspekte wohlfahrtsstaatlicher Programme thematisiert, bietet das *Politiklexikon* (leider nur) sehr allgemeine, übersichtsähnliche Beschreibungen. Insbesondere der *Duden Wirtschaft* ist als Informationsquelle zu empfehlen. Die zahlreichen Einträge in dem Bereich des Wohlfahrtsstaates sind gut aufbereitet und halten alle wesentlichen Informationen für eine erste thematische Beschäftigung bereit. Das Lexikon ist erreichbar unter:

<http://www.bpb.de/wissen/H75VXG.html>

Ein weiteres gutes Angebot für Informationen und Materialien zum Thema Wohlfahrtsstaat, insbesondere für den Einsatz im Schulunterricht, bietet die Seite von „Sozialpolitik“. Interessant sind hier u.a. die Texte zur Sozialgeschichte, die beginnend im 15. Jahrhundert die Entwicklung der sozialen Sicherung in Deutschland thematisieren. Zudem stellt die Seite ein kleines Lexikon zur sozialen Sicherung bereit und informiert über die Sozialversicherungen in Deutschland. Zu jedem Thema sind Arbeitsblätter, Schaubilder und Links zu weiteren Informationsmöglichkeiten verfügbar. Die Seite wurde von der Arbeitsgemeinschaft Jugend und Bildung e. V. in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales erstellt und wird jährlich aktualisiert. Die Seite ist verfügbar unter:

<http://www.sozialpolitik.com>

Eine Linksammlung zu wohlfahrtsstaatlichen Themen ist zudem auf dem Informationsportal zur politischen Bildung eingerichtet. Sie ist erreichbar unter:

http://www.politische-bildung.de/arbeitsmarkt_soziales_hartz.html

1.2 Zahlen und Fakten

Ein sehr lohnenswertes Angebot der bpb ist die Zusammenstellung und grafische Aufbereitung von Zahlen und Fakten zur sozialen Situation in Deutschland. Wer schnell Informationen sucht und sich nicht selber in den Datenbanken zurechtfindet, der wird hier fündig. Das Angebot ist sehr reichhaltig und umfasst alle Politikfelder der Wohlfahrtsstaatenforschung. Informationen zur Familienpolitik, wie z.B. die Inanspruchnahme des Elterngeldes, finden Sie hier genauso wie die Anzahl der Rentenempfänger, die Krankenhausversorgung und die Bezieher von Arbeitslosengeld. Eine Rubrik beschäftigt sich zudem mit der Herausforderung des demographischen Wandels, der aus wohlfahrtsstaatlicher Perspektive kaum unterschätzt werden kann. Die grafische Darstellung wird dabei immer durch erklärende Texte ergänzt und kann in einer Druckversion heruntergeladen werden. Als einziger Nachteil könnte angemerkt werden, dass die Zahlen nicht laufend aktualisiert werden und die Daten daher teilweise bis zu fünf Jahre alt sind. Angesichts der generell nur langsam verlaufenden Veränderungen im wohlfahrtsstaatlichen Bereich, ist dieses Problem allerdings zu relativieren. Die Seite kann aufgerufen werden unter:

http://www.bpb.de/wissen/370UAU,0,0,Die_soziale_Situation_in_Deutschland.html

Die aktuellen Daten können selbstständig bei den Statistikämtern recherchiert werden. Das Statistische Bundesamt bietet hier zum einen die Möglichkeit, seine Publikationen online abzurufen. Zum anderen besteht die Option, in der Online-Datenbank GENESIS selbstständig nach Daten zu recherchieren.

<http://www.destatis.de>

<https://www.genesis.destatis.de/>

Für international vergleichende Daten bieten sich das Europäische Statistikamt Eurostat und die Datenbank der OECD an. Bei Eurostat ist es möglich, schon aufbereitete Haupttabellen anzuwählen, deren Ergebnisse man sich wahlweise

auch als Diagramm oder durch Einfärbung einer Europakarte anzeigen lassen kann. Für fortgeschrittene Nutzer steht zudem die Datenbank bereit, in der man sich seine Tabellen individuell zusammenstellen kann. Die Informationen stehen in deutscher Sprache bereit, während bei der OECD Englisch- bzw. Französischkenntnisse vorausgesetzt werden.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5660&langId=de>

<http://stats.oecd.org>

1.3 Gesetzgebung

Eine ausgezeichnete Daten- und Quellensammlung für den deutschen Wohlfahrtsstaat stellt die Seite *Sozialpolitik aktuell* dar. Die Seite behandelt alle wohlfahrtsstaatlichen Politikfelder und ist in erster Linie als Linksammlung konzipiert. Die gute Strukturierung ermöglicht das schnelle Auffinden von zentralen Dokumenten in Bezug auf ein Thema. Neben Grundinformationen werden hier auch zahlreiche Infografiken aufbereitet und Berichte und Gesetzestexte verlinkt. Interessant ist insbesondere die Rubrik *Kontrovers*, in der zu ausgewählten Themen, wie z.B. Mindestlohn, Rente mit 67 oder der Pflegedebatte 2011, die Positionspapiere und Konzepte der unterschiedlichen Akteure bereitgestellt werden. Auch aktuelle Neuregelungen sind auf der Seite zu finden. Ein großes Plus dieser Seite ist vor allem ihre Aktualität. Sie wurde initiiert und wird betreut von Prof. Dr. Gerhard Bäcker und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Lehrstuhls für Sozialpolitik an der Universität Duisburg-Essen. Link:

<http://www.sozialpolitik-aktuell.de/>

Informationen zu den Sozialsystemen der 27 EU-Länder sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz bietet das Programm MISSOC (System zur gegenseitigen Information über den sozialen Schutz) der Europäischen Kommission. Es informiert über die Gesetzeslage in den wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldern in über 300 Einzelkategorien. Die Informationen können selbstständig zusammengestellt und in einer Excel-Datei ausgegeben werden. Mitarbeiter der nationalen Ministerien sorgen dafür, dass die Informationen stets der aktuellen Gesetzeslage entsprechen. MISSOC stellt zudem Organigramme der Wohlfahrtsstaaten bereit, die einen schnellen Überblick über die Organisation des Wohlfahrtsstaates geben. Sowohl die *Vergleichende Tabellen zur sozialen Sicherheit* als auch die *Organigramme* können über die Links am rechten Rand der Hauptseite angewählt werden. Die Informationen stehen in deutscher Sprache bereit.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=815>

Im Auftrag der EU-Kommission veröffentlicht das asisp-Netzwerk jährliche Berichte für 34 europäische Länder zu den wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen in den Politikfeldern Rente, Gesundheit und Pflege. Sie bieten eine gute Möglichkeit, sich komprimiert und fundiert über die Entwicklungen des vergangenen Jahres zu informieren, so werden u.a. auch die politischen Debatten des vergangenen Jahres zusammengefasst. Die Berichte sind in englischer Sprache verfasst.

<http://www.socialprotection.eu/>

Etwas unübersichtlich, aber dafür auch mit Informationen zu Ländern außerhalb Europas ist die Gesetzgebungsdatenbank der Internationalen Arbeitsorganisation ILO. Auf dieser Seite werden alle Gesetzesänderungen in Bezug auf Arbeitsrecht und soziale Sicherung aufgeführt und die Gesetzestexte verlinkt.

http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home

2. Rentensystem

2.1 Grundlegende Informationen

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales stellt auf seiner Homepage ein Rentenlexikon zur Verfügung, das über die wichtigsten Fachbegriffe aus der gesetzlichen Rentenversicherung und der zusätzlichen Altersvorsorge Auskunft gibt.

<http://www.bmas.de/DE/Service/Rentenlexikon/inhalt.html>

Auch die Deutsche Rentenversicherung stellt kostenlos ein Rentenlexikon bereit, in dem Fachbegriffe rund um die Rente erläutert werden. Da es sich hierbei in erster Linie um Verbraucherinformationen handelt, sind Begriffe und Beschreibungen jedoch recht technisch und daher nur für Detailfragen zu konsultieren.

http://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/de/Navigation/Service/Servicebereich%20II/Lexikon/Lexikon_node.html

2.2 Zahlen und Fakten

Siehe Informationsquellen unter Allgemeines.

2.3 Gesetzgebung

Aktuelle Informationen zu den Rentensystemen der Industrieländer sowie bedeutender Schwellenländer sind in dem zweijährlichen OECD Bericht „Renten auf einen Blick“ enthalten. Die Länderberichte enthalten knappe Angaben zu der Gesetzeslage und einige Zahlen. Sie liegen nur in englischer oder französischer Sprache vor.

http://www.oecd.org/document/49/0,3746,en_2649_34757_42992113_1_1_1_1,00.html

Eine jüngst erschienene Publikation vergleicht verschiedene europäische Rentensysteme. Harald Stöger analysiert die Rentensysteme Großbritanniens, Dänemarks, Frankreichs, der Niederlande sowie der Schweiz. Die Studie ist kostenlos bei der Friedrich-Ebert-Stiftung herunterladbar.

<http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08472.pdf>

3. Gesundheitssystem

3.1 Grundlegende Informationen

Wer sich eingehender mit dem Politikfeld Gesundheit beschäftigen möchte, findet auf der Seite der bpb ein sehr ausführliches und informatives Dossier. Das Dossier wurde von wissenschaftlichen Experten erarbeitet und hält eine Fülle von Informationen bereit, von der man sich nicht auf den ersten Blick abschrecken lassen sollte. Das Angebot ist thematisch gegliedert und wurde speziell im E-Learning Format erstellt. So wurde mittels Lerntouren und interaktiven Elementen wurde versucht, die Informationen nutzerfreundlich aufzubereiten. Zudem steht zu jedem Aspekt eine Linkliste bereit, die auf weitere Informationsmöglichkeiten im Internet verweist. Die Seite ist abrufbar unter:

<http://www.bpb.de/themen/X9C5R7,0,0,Gesundheitspolitik.html>

Die von der bpb herausgegebene Zeitschrift *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ) beschäftigt sich in Ihrer Ausgabe 45/2010 mit dem Thema Gesundheitspolitik, das von Experten aus der Wissenschaft in Bezug auf verschiedene Aspekte thematisiert wird.

<http://www.bpb.de/publikationen/1WMXE2,0,0,Gesundheit.html>

3.2 Zahlen und Fakten

Das Informationssystem der Gesundheitsberichterstattung des Bundes wird vom Statistischen Bundesamt betreut und hält zahlreiche Informationen bereit. Neben Definitionen können auch Grafiken und Zahlen abgerufen werden.

<http://www.gbe-bund.de/>

International vergleichbare Daten werden von der OECD und der WHO angeboten. Die OECD Health Data stehen jedoch nur Kunden zur Verfügung, während die Daten des europäischen Regionalbüros der WHO frei zugänglich sind. Die Navigation ist etwas gewöhnungsbedürftig, da man nach der Datenauswahl die Werte nicht automatisch angezeigt bekommt, sondern zusätzlich die Ausgabeform auswählen muss.

http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT

<http://data.euro.who.int/hfad/>

3.3 Gesetzgebung

Übersichten zu den europäischen Gesundheitssystemen werden vom europäischen Büro der Weltgesundheitsorganisation (WHO) veröffentlicht. Auf der Internetseite sind Länderberichte zu allen Ländern verfügbar, die auf den ersten Seiten allgemein über den Aufbau des Gesundheitssystems informieren und dann detailliert auf Einzelheiten eingehen. Im Durchschnitt wird alle fünf Jahre ein neuer Bericht zu jedem Land veröffentlicht, sodass die Informationen zu meist recht aktuell sind. Die Berichte sind in englischer Sprache verfasst.

<http://www.euro.who.int/en/home/projects/observatory/publications/health-system-profiles-hits/full-list-of-hits>

4. Familienpolitik

4.1 Grundlegende Informationen

Heft 301 der *Informationen zur politischen Bildung*, herausgegeben von der bpb, beschäftigt sich mit dem Thema Familienpolitik und ist online einsehbar. Geschrieben von wissenschaftlichen Experten, informiert die Publikation fundiert und gut lesbar über verschiedene Aspekte des Politikfeldes, insbesondere in Deutschland.

http://www.bpb.de/publikationen/7XXA8D,0,0,Familie_und_Familienpolitik.html

4.2 Zahlen und Fakten

Siehe Informationsquellen unter Allgemeines.

4.3 Gesetzgebung

An dieser Stelle seien zwei englischsprachige Seiten empfohlen, die über die Familienpolitik in Industrieländern informieren. Das Portal *The Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies* der Columbia University bietet Informationen zu insgesamt 38 Ländern. Neben grundlegenden Informationen wird auch auf zahlreiche Aspekte näher eingegangen. Die Seite wird leider nicht regelmäßig geupdatet, sodass viele Informationen noch auf dem Stand von 2004 sind.

<http://www.childpolicyintl.org/>

Das *International Network on Leave Policies & Research* liefert aktuelle und detaillierte Informationen zu Elternschutzrichtlinien hauptsächlich in Industrieländern. Jedes Jahr werden aktuelle Länderberichte herausgegeben und ein Jahresbericht veröffentlicht.

<http://www.leavenetwork.org>

5. Pflegesystem

5.1 Grundlegende Informationen

Das Pflegesystem wird vielerorts als Bestandteil des Gesundheitssystems betrachtet. So finden Sie z.B. einführende Informationen zum deutschen Pflegesystem in dem bpb-Dossier zur Gesundheitspolitik (s. oben).

5.2 Zahlen und Fakten

Das Statistische Bundesamt gibt alle zwei Jahre eine Pflegestatistik heraus, in der die Zahl der Pflegebedürftigen sowie die Art der Pflegeleistung aufgeführt werden. Die Informationen liegen auch auf Ebene der Bundesländer und der Kreise vor und geben auch Auskunft über den Wohlfahrtsmix, d.h. die Pflegedienstleister.

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Sozialleistungen/Pflege/Pflege.psm1>

5.3 Gesetzgebung

Informationen zu den Pflegesystemen in Europa lassen sich zum einen bei der OECD finden. In ihrem Bericht zur Altenpflege aus dem Jahr 2011 sind kurze Zusammenfassungen zu jedem der OECD-Länder vorhanden. Zum anderen wurden im Rahmen des EU-Projektes *ANCIEN* Berichte über die Pflegesysteme der EU-Länder verfasst, die als ENEPRI Research Reports kostenfrei herunterzuladen sind. Die Berichte sind sehr zu empfehlen, da sie klar strukturiert über alle wesentlichen Aspekte der Pflege in dem gegebenen Land informieren. Die Berichte sind in englischer Sprache.

http://www.oecd.org/document/23/0,3746,en_2649_33929_47659479_1_1_1_1,00.html

<http://www.ceps.eu/category/book-series/enepri-research-reports>

6. Arbeitsmarktpolitik

6.1 Grundlegende Informationen

Auch zur Arbeitsmarktpolitik gibt es auf der Seite der bpb ein Dossier. Neben theoretischen Konzepten und Grundlagen werden hier auch konkrete arbeitspolitische Maßnahmen und gesetzliche Regelungen thematisiert. Die Informationsfülle wurde stark strukturiert und in gut lesbare Beiträge gegliedert. Die Seite ist abrufbar unter:

<http://www.bpb.de/themen/L898IK,0,Arbeitsmarktpolitik.html>

Auch die Zeitschrift *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ), die online einsehbar ist, hat sich in ihren Ausgaben 48/2010 und 27/2009 mit dem Thema Arbeitsmarkt beschäftigt.

http://www.bpb.de/publikationen/BKRM30,0,0,Aus_Politik_und_Zeitgeschichte.html

6.2 Zahlen und Fakten

Für Deutschland stellt die Statistikabteilung der Bundesagentur für Arbeit stets die aktuellsten Arbeitsmarktdaten auf ihrer Homepage zur Verfügung. Die Statistiken können sehr genau ausdifferenziert werden, z.B. nach einzelnen Berufsgruppen oder auf Länder- bzw. Kreisebene. Auch der jährliche Arbeitsmarktbericht kann hier bezogen werden.

<http://statistik.arbeitsagentur.de/>

Neben Eurostat und der OECD (siehe oben) bietet auch die Statistikabteilung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) umfangreiche Daten zur Arbeitsmarktsituation in den Ländern der Welt. Beschäftigungszahlen können hier genauso abgerufen werden wie Informationen zu Löhnen, Arbeitsstunden oder Streiks. Die Seite ist in englischer Sprache.

<http://laborsta.ilo.org/>

6.3 Gesetzgebung

Siehe Informationsquellen unter Allgemeines.

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 82!

Autoritarismus global

Ende der Euphorie
Putins Russland
Stabilität Ostasiens
Arabischer Herbst
Mitten in Europa

Autokratieforschung

Atomare Abrüstung
Lame Duck Obama?

*Abo-Vorteile!
6 Ausgaben jährlich
ab 25 €!*

bestellung@welttrends.de

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

www.welttrends.de

Gelingt der politische Diskurs? Eine empirisch-qualitative Untersuchung im Oberstufenunterricht

Sabine Thormann



Sabine Thormann ist Lehrerin und Fachleiterin für Sozialkunde am Staatlichen Studienseminar in Halle und Magdeburg

Zusammenfassung

Der Beitrag bietet einen Einblick in eine qualitative Studie zu Interaktionsprozessen und Kommunikationsmustern von Gymnasiasten zum politischen Lernen. Er vergleicht den Umgang mit politischen (kontroversen) Konflikten im lehrer-gesteuerten fragend-entwickelnden Unterricht und im handlungsorientierten Format.

1. Demokratie leben *und* Demokratie lernen

Die selbstbestimmte und kritische Teilhabe an demokratischen Prozessen beinhaltet für Schüler hohe kognitive Anforderungen und setzt bestimmte Persönlichkeitsmerkmale voraus, die ausgebildet und entwickelt werden müssen. Lernen von Demokratie muss deshalb darauf abzielen, ein „Netz von Vorstellungen“ (Edelstein/Fauser 2001: 28) über demokratische Prozesse zu erwerben.

Was wissen wir? Unterschiedliche Studien (Krüger/Reinhardt u.a. 2002; für einen Überblick Reinhardt 2010a) geben empirische Hinweise, dass die individuelle demokratische Partizipation im sozialen Nahraum nicht zwangsläufig auch die Einsichten des mündigen Bürgers in die Staatsform der Demokratie bewirkt, denn soziales Lernen ist nicht politisches Lernen. Die Frage nach der Herausbildung der notwendigen Kompetenzen ist auch die Frage nach dem qualitativen Unterschied zwischen den Merkmalen des Privaten und des Öffentlichen, deren historische Differenz Hannah Arendt (1958/2008) zeigt. Auch hier dokumentieren empirische Analysen (u.a. Biedermann/Oser 2010), dass Lernen im Raum der kleinen Gemeinschaft *nicht identisch* ist mit Lernen im Raum des demokratisch Politischen und kognitive Prozesse im Privaten nicht automatisch Lernprozesse im Öffentlichen bewirken (vgl. Reinhardt 2010a).

Eine fachdidaktische Aufgabe politischer Bildung besteht demnach darin, nach Gelenkstellen oder Arrangements im partizipativen Handeln zu suchen, die eine erfahrungsbezogene Brücke vom sozialen zum politischen Lernen darstellen. Das Ziel dieses Lern- und Entwicklungsprozesses aus dem Nahraum der Schüler – der Mikrowelt – in den öffentlichen Raum – der Makrowelt – ist die Kompetenz des Staatsbürgers in der Demokratie.

2. Der Konflikt als Kern politischer Bildung – Konfliktfähigkeit als Kompetenz

Die qualitativ-empirische Studie konzentriert sich primär auf die Teilkompetenz der Konfliktfähigkeit (nach dem Modell der Arbeitsgruppe Sozialwissenschaften, vgl. Behrmann/Grammes/Reinhardt 2004: 336 f.). Zum einen liegt empirische Forschung zum Konflikt-Lernen in der Domäne „Politik“ nur äußerst sporadisch vor, zum anderen stellt diese Kompetenz möglicherweise die größten Herausforderungen im Bildungsprozess dar (vgl. dazu Reinhardt 2010b: 130). Konfliktkompetenz beschreibt die Fähigkeit zur argumentativen Auseinandersetzung im Diskurs, denn für gesellschaftliche als auch politische Interaktionsprozesse ist die Koordination unterschiedlicher Sichtweisen bedeutungsvoll.

Die Kompetenz der Konfliktfähigkeit wird auf Seite der Lernenden – wie auch die anderen Teilkompetenzen – auf unterschiedlichen entwicklungslogischen Niveaus entfaltet (vgl. Behrmann/Grammes/Reinhardt 2004: 338). Neben einer Mikro- und Meso-Ebene fokussiert die Makro-Ebene die Vorgänge auf der Ebene gesellschaftlicher Systeme, die sich einer distanzierten Betrachtung und Beurteilung anonymer Institutionen erschließen. Diese Vorgänge sind, insbesondere für Schüler, nur über Kognitionen und simuliertes Handeln zugänglich. Ein solches Handeln führt zum Wechsel der Betrachtung von Demokratie-Lernen im Alltag zum Lehren für Demokratie und rückt das Kontroversprinzip in den Mittelpunkt, denn Demokratie soll als etwas Widersprüchliches wahrgenommen werden und muss deshalb „das Konflikthafte von Politik in den Blick nehmen“ (Henkenborg u.a. 2008: 125). Aus diesen domänenspezifischen Zugängen resultiert die leitende Forschungsfrage.

3. Forschungsfrage und methodische Konzeption

Die Forschungsfrage lautet: Ermöglichen unterrichtsmethodische Zugänge, deren Inhalte politische Konflikte repräsentieren, die Herstellung einer Brücke zwischen alltäglichen, konkreten Mikrobezügen und der politischen Makrowelt? Im Zentrum der Studie stehen Interaktionsprozesse mit politischen Konflikten, die sich im Rahmen einer distanzierten Betrachtung und Beurteilung anonymer Institutionen auf der Makro-Ebene abspielen.¹

Das quasi-experimentelle Untersuchungsdesign spannt in zwei Gymnasialklassen eines ostdeutschen Bundeslandes in der Einführungsphase der Oberstufe drei Interaktionsformate auf (lehrer-gesteuerter fragend-entwickelnder Unterricht, handlungsorientierte Kontra-Methode und Diskussion kleiner Schülergruppen). Diese drei Formate (zwei Unterrichtsformate und ein Arrangement außerhalb von Unterricht) sind in beiden Klassen erhoben worden, jedes Format behandelte einen anderen aktuellen – kontroversen – politischen Konflikt, die unterrichtende Lehrkraft war dieselbe in beiden Klassen. Die Bearbeitung gleicher Konfliktthemen in zwei parallelen Klassen sollte eine Vorstellung der Unterschiedlichkeit in der Auseinandersetzung mit derselben Kontroverse aufzei-

gen. Bei der Auswahl der Konflikte kam es einerseits auf die Aktualität der Konflikte und deren Kontroversität in Gesellschaft und Medien an, andererseits sollten sie sich schülernah vermitteln lassen. Die unterschiedlichen Unterrichtsarrangements sind durch Unterrichtsbeobachtungen begleitet und die im Fokus der Untersuchung stehenden Diskussionen als Tonband- und Videodokumentationen aufgezeichnet worden.²

Die Diskussion kleiner Schülergruppen – als dritte Erhebung – repräsentierte ein Format ohne Teilnahme der unterrichtenden Lehrkraft.³ Diese Erhebung entspricht mit dem spezifischen Charakter von Gruppendiskussionen annähernd dem verwendeten Auswertungsverfahren, der dokumentarischen Methode der Interpretation nach Bohnsack.⁴ Durch den Einsatz von thematisch-orientierten⁵ Unterrichtsdiskussionsverfahren wird der Diskurs unter Schülern zugänglich und Kollektives kollektiv erfasst. So lassen uns die Schüler einerseits teilhaben, welche Themenbereiche von ihnen als relevant oder besonders interessant wahrgenommen werden. Andererseits zeigen sich durch „die wechselseitige *Steigerung und Ergänzung*“ (Bohnsack 2003: 107, Hervorh. im Original) der an den Diskussionen beteiligten Schüler hindurch die „informellen Gruppenmeinungen“ (Schäffer 2003: 75), also ihre kollektiven Meinungen bzw. Orientierungen. Hier dokumentieren sich die den Interaktionen zugrunde liegenden Erfahrungen, also ihre dahinterliegenden Orientierungen, die über die konkreten Interaktionen der beteiligten Schüler hinausgehen.

4. Exemplarische Textstellen⁶ – Interpretation der Interaktionsprozesse von Schülern mit politischen Konflikten

Im Folgenden werden beispielhaft einzelne aussagekräftige Transkriptionsausschnitte aus den rekonstruierten Unterrichtssequenzen, die in Form von Fallskizzen die Spezifik der Gruppe und des Unterrichtsformates aufzeigen, präsentiert und analysiert.⁷

a) Das Pro-Contra-Gespräch im fragend-entwickelnden Unterricht

Die beobachteten Unterrichtsstunden beschäftigten sich mit dem Thema „Der Abschussbefehl im Luftsicherheitsgesetz“. Im Rahmen der Konfrontation mit dem Thema erfolgten sowohl Interpretationen einer Karikatur als auch eine Textanalyse. Nach der Gegenüberstellung der herausgearbeiteten Pro- und Contra-Argumente durch die Schüler an der Tafel setzt die Lehrerin ihren Stimulus und leitet das Kontrovers-Verfahren, die Inszenierung eines Pro-Contra-Gesprächs, ein.⁸

Lehrerin: Welche persönliche Position habt ihr zu diesem Thema selbst und diese Position äußern und entsprechend begründen und dann mal schauen, ich bin mit der Position des anderen einverstanden oder auch nicht. [...]

Lars: Na, ich denke, weil das passiert bei Alleinbesatzung, wenn Sportflugzeuge so entführt werden. Dann ist der Täter der Terrorist oder was, der ist ja dann eigentlich selbst Schuld, wenn er abgeschossen wird, wenn er zur Gefahr wird für die Allgemeinheit, wenn er irgendwo reinfliegen will oder so, dann denke ich, sollte man ihn abschießen. Aber wie bei Passagierflugzeugen, da ist das was anderes, da weiß ich nicht genau, ob man das machen soll oder nicht.

Lehrerin: Na, welche Entscheidung triffst du jetzt?

Lars: Na, das kommt auf die Situation. Na jetzt irgendwie, das Passagierflugzeug, das vollbesetzt über eine Großstadt kreist, dann würde ich vielleicht nicht=nich unbedingt abschießen, denn selbst wenn das dann abstürzt, fällt das in irgendwelche Häuser rein, das ist och Scheiße.

Lehrerin: Hm aber wenn's jetzt übers freie Feld fliegen würde?

Heidi: Dann würde der das auch nicht abschießen.

Lehrerin: Mit dem Ziel?

Lars: Auf'm Feld zur Landung zwingen. [...]

Die Streitfrage führt zu Diskussionsbeginn dazu, dass die Schüler erarbeitete Textargumente mit lebensweltlichen Begründungen verbinden (hier mit Lars) und sich im Wesentlichen innerhalb eines institutionalisierten Pro-Contra-Formates bewegen, in dem sie ihre Rolle als Diskutant finden und füllen wollen. Hier werden Redebeiträge ohne direkten Bezug reproduziert und nebeneinander gestellt. Das Format stellt ein Lehrer-Schüler-Gespräch dar, was zu Zwiegesprächen mit der Lehrerin und zur Isolation anderer Teilnehmer führt. Das von der Lehrerin initiierte, auf eine Diskussion ausgerichtete Unterrichtsformat, bringt im weiteren Verlauf eine Situation hervor, in der kein Schüler eigeninitiiert das Rederecht erobert bzw. wahrnimmt und die Lehrerin intervenierend eingreift:⁹

Lehrerin: Das ist an der Stelle [Lehrerin fordert Jenny auf, indem sie die Lehrerin ansieht].

Jenny: Keine Ahnung, schwer zu sagen.

Lehrerin: Flugzeug fliegt Ziel X [Sonnengymnasium x-Stadt].

Mehrere: [Lachen] [unverständliches Durcheinander nicht abschießen, nicht abschießen, oh Gott].

Lehrerin: Na los, kommt, los, sagt eure eure Positionen Meinungen und versucht's ein bisschen zu begründen für die anderen deutlich zu machen.

Maik: Nö.

Diese Interventionen der Lehrerin verdeutlichen ihre zentrale Stellung in der Diskussion. Diese Position ermöglicht es ihr, Explikationsdruck auszuüben und Redebeiträge einzufordern. Die Lehrer-Schüler-Zwiegespräche münden in der zweiten Diskussionshälfte in einen dramaturgischen Höhepunkt (*Maik*: „Nö“): der Kündigung des pädagogischen Arbeitsbündnisses (vgl. Oevermann 2008: 66f.) zwischen Lehrer und Schüler. Die kommunikative Suche nach Gemein-

samkeit führt zu „kollektivem Aktionismus“ (Durcheinander), dessen Handlungspraxis keiner theoretischen Regelkenntnis eines Streitgesprächs folgt und den Spontaneität und Differenz prägen. Diese Bewältigungspraktik lässt individuelle politische Orientierungen ausbleiben. Gemeinsame Orientierungen können, wenn überhaupt, als Modi des Fremdseins und des Ausstiegs rekonstruiert werden.

In der Vergleichsklasse (hier ohne Textstellen) verweist der Diskussionsverlauf ebenfalls auf einen Auseinandersetzungsprozess der Schüler mit einem politischen Konflikt, der als unterrichtstypisch angesehen werden kann. Die Diskutanten bleiben in ihrer Schülersrolle, stellen ihre Redebeiträge nebeneinander und bewegen sich innerhalb eines institutionell-reglementierten, kommunikativen Formates (des Unterrichts). Für die Diskussion kann ein politisch bezogener kollektiver, konsistenter Orientierungsrahmen nicht rekonstruiert werden. Formal wäre auch hier auszuführen, dass Modi der Nichtaneignung bzw. Modi des Fremdseins mit dem politischen Thema sichtbar werden. Die Formalstruktur der Diskussion lässt sich als eine Aneinanderreihung von aufgeworfenen Argumenten beschreiben. Aus der Klasse werden keine überprüfenden, die Gewissheit fördernden Nachfragen getätigt und es wird kein offener Bezug zu betreffenden vorherigen inhaltlichen Redebeiträgen vorgenommen, so dass die Erklärungen letztlich unverbunden im Raum stehen. Der Interaktionsprozess gerät in die Form nebeneinander gestellter Einzelbeiträge. Es kann hier von einer *interaktiven Brechung* gesprochen werden, die dadurch entsteht, dass einzeln eingebrachte Argumente nicht weiter aufgegriffen und ausdifferenziert werden. Man lässt sich gegenseitig ausreden und formuliert dann seinen Redebeitrag, es dominiert ein Muster des inhaltlich strukturierten Antwortens auf die Frage der Lehrerin.

b) Das Pro-Contra-Streitgespräch im handlungsorientierten Unterricht

Die aufgezeichneten Unterrichtsstunden im handlungsorientierten Unterrichtsarrangement betrafen das Thema „Wehrpflicht- oder Freiwilligenarmee?“. Der Ablauf bis zum Pro-Contra-Streitgespräch folgte hier einem ähnlichen Muster wie im fragend-entwickelnden Unterrichtsgespräch. Nach der Konfrontation mit der aktuellen Streitfrage¹⁰ und der Reaktivierung der Vorkenntnisse einschließlich einer ersten anonymen Abstimmung bearbeiteten die Schüler in Gruppen arbeitsteilig unterschiedliche bereitgestellte Materialien. In der anschließenden gruppeninternen Auswertung (jeder Schüler hatte einen anderen Text gelesen) konnten die erarbeiteten Argumente in der Gruppe vorgestellt und auf ihre Relevanz hin diskutiert und notiert werden. Anschließend wählten die Schüler entsprechend ihrer eingenommenen inhaltlichen Position einen Vertreter ihrer Gruppe für die Diskussionsrunde. Der Lehrer legte die Beobachtungsaufgaben für die nicht aktiv teilnehmenden Schüler und die Rolle des Moderators fest. Mit der Eröffnung des Pro-Contra-Streitgesprächs durch den Schülermoderator begann die Auseinandersetzung.¹¹

Grit: Also unser Thema heute heißt ja, wie ihr sicherlich wisst: Das Sonnen-gymnasium diskutiert über die Zukunft der Bundeswehr – Wehrpflichtarmee oder Berufsarmee. So, ihr seid ja gegen, also die Bundeswehr, also beziehungs-weise den Wehrdienst, eher nicht die Bundeswehr, und ihr seid ja für. So, und jetzt möchte ich mal ein bisschen was von euch hören. Warum seid ihr unbe-dingt gegen den Wehrdienst und warum ihr für, oder?

Tim: Ja, erst mal ist ja zu sagen, dass die Wehrpflicht sehr viel Geld kos-tet und man könnte halt, ähm, viele Millionen Euro sparen.

Grit: Ja, das stimmt allerdings

Heidi: ...und so eine Freiwilligenarmee, äh, würde halt viel mehr Kampfkraft bringen, weil halt mehr Freiwillige, ähm, dort sind als jetzt, ähm, Eingezogene, die vielleicht gar nicht, ähm, zur Bundeswehr wollten.

Die kontroverse Streitfrage führt zum Beginn der Diskussion zunächst dazu, dass die Schüler erarbeitete Argumente aus der vorangegangenen Unterrichts-sequenz reproduzieren. Innerhalb eines institutionalisierten, vorgegebenen Pro-Contra-Formates verbleiben die Schüler in diesem Setting und erhalten ihre Rol-len aufrecht. Das führt u.a. dazu, dass Redebeiträge nebeneinander gestellt wer-den und detaillierende Ausdifferenzierungen ausbleiben. Individuelle und kollektive Orientierungen können hier nicht rekonstruiert werden.

Der weitere Diskussionsverlauf führt anschließend zu einer Aufspaltung des generalisierten Pro-Contra-Regelwerkes, in der auf einer individuumszentrierten Ebene zwei gegensätzliche (nicht kollektiv geteilte, da andere Schüler hier nicht anschließen), aber konstante kommunikative Orientierungsrahmen konturiert werden.¹²

Heidi: Aber für viele, äh, die kein Berufssoldat werden müssen, äh, werden wollen, und das ist der Großteil, ist, ähm, die Bundeswehr nur übertriebenes Putzen. Und, ähm, ein Matheass, wenn es aus der Schule rausgeht und dann zur Bundeswehr muss und eigentlich gar nicht zur Bundeswehr will, das lernt, also man lernt doch nichts dabei, man. Das ist halt Intelligenzverschwendung, der steht dann die ganze Zeit nur irgendwie, läuft über irgendwelche Plätze mit ei-ner Waffe in der Hand und der der kann halt seine Intelligenz nicht fördern.

Bernd: Na, sagen wir mal so rum, der ist vielleicht in Mathe gut, aber dem fehlt irgendwas in Physik oder sonste was, und da gibt es ja auch einen Austausch zwischen verschiedenen Menschen und sozialen Schichten und dadurch können die in den Rollen voneinander, voneinander lernen.

Heidi geht von klaren biografischen Lebensentwürfen junger Menschen aus. Dazu begibt sie sich in einen imaginären Erfahrungsraum und argumentiert überwiegend von den praktischen Fertigkeiten aus. Für Bernd dagegen ist ent-scheidend, dass praktische Erfahrungen und individuelle Neigungen zunächst persönliche Lebensläufe konstituieren, die dann erst Überzeugungen generieren. In der Rekonstruktion zeigt sich, obwohl die beiden Diskutanten ihre Argumen-te gegeneinander aufbauen und ihre Orientierungsrahmen sehr konsistent über mehrere Redebeiträge verfolgen, dass es zwischen ihren grundlegenden, hier re-

konstruierten individuellen Orientierungen keine inhaltlichen Bezugnahmen aufeinander gibt.

In der zweiten Diskussionshälfte führt die kontroverse Streitfrage zu einer generalisierenden Vorstellung von Staat und Demokratie und setzt Interaktionen frei, die dazu führen, dass individuelle Orientierungen von der Gruppe in einen tieferliegenden, konsistenten gemeinsamen Orientierungsrahmen gesetzt werden.¹³

Bernd: ... und dann kann man entscheiden, die Wehrpflicht, die Zivildienstpflicht oder wie auch immer dann nix.

Lars: Da werden die meisten nix nehmen.

Heidi: Hm.

Grit: Deswegen ja.

Bernd: Na, dann müsstest du auch die Freiwilligenarmee lassen, wenn da die meisten eh nicht hingehen.

Tim: Das müsste ja dann.

Bernd: Denn wenn man die Freiwilligenarmee hat, dann ist ja auch die Gefahr, dass gar keiner mehr hingeht, das könnte man da ja auch bedenken.

Tim: Wahrscheinlich müsste man das dann so machen, dass sich, äh, also für die Leute, die dann sich dazu entschließen, so einen frei=freiwilligen Zivildienst zu machen, dass sich das dann auch für die lohnt, dass die später dann einen besseren Ausbildung, bessere Ausbildung oder so kriegen, also irgendwas. (5)

Im gemeinsamen Rahmen der staatsbürgerlichen Pflichten bzw. der Pflichten für das Gemeinwesen (hier: freiwilliger Zivildienst) nehmen die Schüler aufeinander Bezug (im Gegensatz zum Anfang handelt es sich jetzt nicht mehr um Textargumente) und konturieren grundlegende, generationsgelagerte Orientierungen, wie Selbstbestimmung und Autonomie, und politisch-bezogene Haltungen, die als freie Interessenartikulation, als soziale Verantwortung des Einzelnen gegenüber der Gesellschaft oder auch als Gerechtigkeitsforderungen aufscheinen, und führen einen ‚teilöffentlichen‘ Diskurs (in der Teilöffentlichkeit des Unterrichts). Der lässt sowohl Positives, wie eine Verbundenheit mit dem Staat und eine Kommunikation zwischen verschiedenen sozialen Schichten, als auch Negatives, etwa Kritik an staatlichen Institutionen oder mangelnde Bereitschaft der Bürger gegenüber dem Staat, hervortreten und ruft Lösungsmöglichkeiten, wie staatliche Anreize für gesellschaftliches Engagement, hervor.

Die Rollenübernahmen und der dramaturgische Diskursverlauf tragen dazu bei, dass die Gruppe anschließend eine Reflexionskompetenz entwickelt, die sie in die Lage versetzt, eigenes und fremdes Handeln zu hinterfragen. Dazu wechseln die Diskutanten auf eine metakommunikative Ebene und erheben sich über das Format. Hier reflektieren sie Partizipationsmöglichkeiten für Entscheidungen im politisch-demokratischen Prozess und zeigen Handlungsmöglichkeiten auf.

Auch in der Vergleichsgruppe (hier ohne Textstellen) konnte für den Diskussionsanfang rekonstruiert werden, dass der politische Konflikt zu einer formalen Rollenübernahme der Schüler innerhalb des vorgegebenen Pro-Contra-Reglements führt. Sie reproduzieren erarbeitete Argumente aus den Materialien, deren thematische Bezüge sie nebeneinanderstellen. Der politische Konflikt bleibt ihnen persönlich fremd. Feststellen lässt sich auch, dass die Doppelrolle Schüler-Diskutant zu Rollenkonflikten führt. Der Widerspruch zwischen informeller Schülerkultur und einem simulierten Rollenspiel verdeutlicht ferner die Komplexität dieser (Lern-)Prozesse im Unterricht.

Im weiteren Diskussionsverlauf führen inhaltliche Brüche zu erarbeiteten Argumenten dazu, dass die Diskutanten zunächst in der Sache aneinander vorbeireden. Eigene Begründungszusammenhänge treten zunehmend in den Vordergrund und lassen individuelle Orientierungen erkennen. Jetzt geht es den Schülern viel mehr um individuelle Identitätskonstruktionen zum politischen Thema und weniger um die argumentative Rolleneinnahme innerhalb des Pro-Contra-Settings.

Im Zuge der weiteren dramaturgischen Entwicklung formt sich ein kollektiver Orientierungsrahmen der staatsbürgerlichen Pflichten bzw. der Pflichten für das Gemeinwesen. Hier werden die individuellen Orientierungen der Diskutanten zueinander in Beziehung gesetzt und führen dazu, dass die Diskussion frei läuft. Die Rollendistanzierungen der Diskutanten zeigen, dass das institutionalisierte Pro-Contra-Format in den Hintergrund getreten ist und die Gruppe einen politisch-bezogenen ‚teilöffentlichen‘ Diskurs über ein kontroverses Thema führt. Dieser Diskurs initiiert hier Interaktionen der Schüler, die zum einen grundlegende, generationsgelagerte Orientierungen wie die der Selbstbestimmung hervortreten lassen und die zum anderen auf politisch-bezogene Haltungen, wie die eines staatsbürgerlichen Bewusstseins, verweisen.

5. Der Vergleich der Unterrichtsformate: Schließung bzw. Öffnung von Lernchancen

Die Unterrichtsinteraktionen und deren Ergebnisse sind übergreifend und systematisch verglichen und kontrastiert worden. Es lassen sich zwischen den Unterrichtsformaten – und ansatzweise auch zwischen den Interaktionen innerhalb eines Formates – deutliche Unterschiede herausarbeiten. Im lehrer-gesteuerten, fragend-entwickelnden Unterricht zeigen sich eher weniger selbstläufige Diskussionen und die Schüler nehmen weniger aufeinander Bezug. Die Diskussionen sind stärker hierarchisch dominiert und sind thematisch weniger reichhaltig. Die Interaktionen bauen im Wesentlichen auf Fragen der Lehrerin in einem relativ kleinschrittig gestalteten Unterrichtsabschnitt auf. Im handlungsorientierten Unterricht ergeben sich im strukturierten, aber stark zur Eigeninitiative auffordernden kontroversen Format selbstläufige (inhaltlich reichhaltige) und argumentative Bezugnahmen der Schüler aufeinander. Die Zuweisung klarer Rollen (Pro und Contra) ermöglicht den Schülern Auseinandersetzungsprozesse und setzt individuelle Sichtweisen frei, die im Kontrast zum lehrergelenkten Unterricht im argumentativen Zusammenspiel aufeinander bezogen werden.

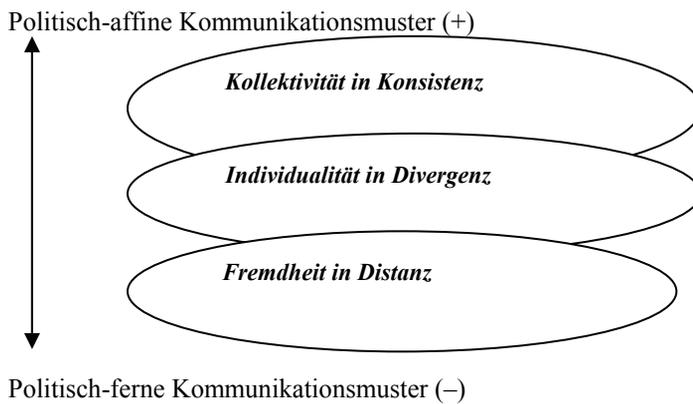
Die Rekonstruktionen zeigen, dass der Wechsel der Schüler von einer privaten auf eine institutionelle Ebene (von Beruf, Studium und Selbstbestimmung zur Vorstellung des Staatsbürgers mit Pflichten) nur über individuelle Biografie- und Identitätskonstruktionen gelingt. Das kann als ein Beleg für die Notwendigkeit der Brückenbildung von der Lebens- zur Systemwelt gesehen werden. Erst das institutionelle kontroverse Format ermöglicht die Freiheit zum selbstläufigen Wechsel von individual-biografischer in die politisch-systemische Sicht. Anders formuliert: Der „Sprung“ zur Makrowelt ist eine Illusion. Schüler müssen sowohl die private als auch die öffentliche Ebene in den Blick nehmen können.

Die individuellen und kollektiven Orientierungsrahmen, die Ausdruck unterschiedlicher Bewältigungsformen von Schülern in der Interaktion mit politischen Konflikten sind und die Verhandlungen erst ermöglichen, konnten mit der Anwendung einer sozialwissenschaftlichen Methode (der dokumentarischen Methode der Interpretation nach Bohnsack) eingehender analysiert werden. Die herausgearbeiteten Bewältigungsformen können – betrachtet man die politische Kommunikation – auf einer Achse politikferner oder politikaffiner Orientierungen gespannt werden und sollen hier detaillierter vorgestellt werden.

6. Ergebnisse: Muster in der Interaktion mit politischen Konflikten

Aus der Verschränkung der eingebrachten geteilten und gemeinsamen Orientierungsrahmen ist eine Typologie von drei politischen Kommunikationsmustern entworfen worden, die zunächst von den Unterrichtsformaten abstrahiert. Diese politischen Kommunikationsmuster wurden entlang den Dimensionen der Trennung und Verbindung von Person und Gesellschaft sowie von privat und öffentlich unterschieden.

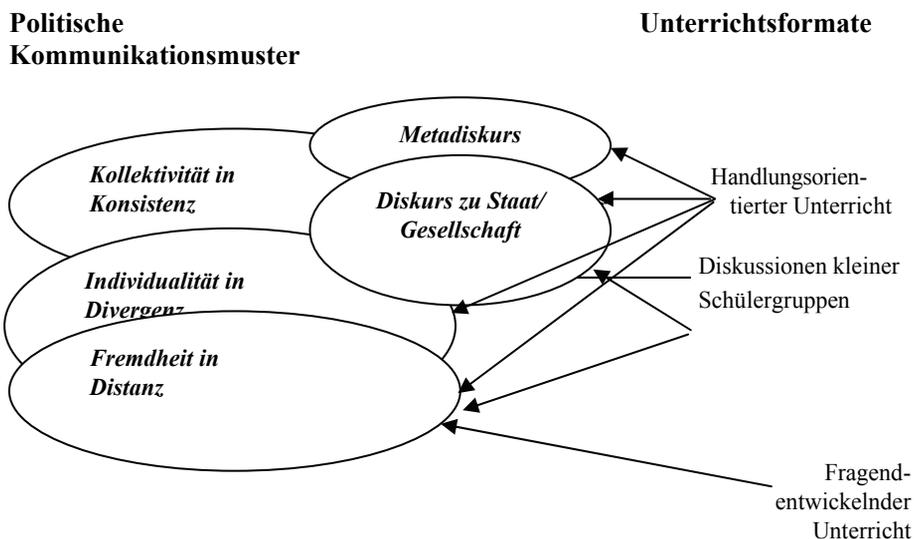
Abbildung 1: Modell politischer Kommunikationsmuster von Schülern beim Verhandeln kontroverser Themen



Das Muster „Kollektivität in Konsistenz“ kommt in drei unterschiedlichen Varianten zum Ausdruck (vgl. Thormann 2012) und ist dadurch gekennzeichnet, dass in einem Interaktionsprozess Persönliches und Gesellschaftliches so miteinander verknüpft werden, dass Interaktionen in einen politischen Unterrichtsdiskurs münden, der in Kooperation, Ko-Konstruktion und einer Bezugnahme aufeinander zu einer Abstimmung zwischen individuellen und kollektiven Bezügen führt. Diese hochgradige politische Reflexivität gegenüber dem Politischen und Gesellschaftlichen weist das Muster „Politische Individualität in Divergenz“ nicht auf. Das Muster wurde in zwei Varianten rekonstruiert, die auf unterschiedliche Normalitätshorizonte der Biografiekonstruktion und Identitätsbildung verweisen. Es enthält individuelle Orientierungen, die nebeneinander, unverbunden und unvermittelt stehen bleiben, so dass es zu keiner systematischen Bezugnahme und Generierung kollektiver Orientierungen kommt. Mikroperspektivische Individualisierungsprozesse bleiben singulär und kollektive, gesellschaftliche Relevanzen werden ausgeblendet. „Fremdheit in Distanz“, das dritte Muster, tritt in drei Untervarianten auf, bei dem es weder individuell noch kollektiv zu konturierten politischen Orientierungen kommt. Hier dominieren Fremdheitshaltungen und Nichtaneignungsmomente gegenüber politischen Themen, die hochgradig reserviert und distanziert sind und die nicht zum Eigenen in Beziehung gesetzt werden können.

Diese drei politischen Kommunikationsmuster, die aus der Kontrastierung unterschiedlicher politischer Orientierungsrahmen resultieren und entlang der Linie politischer Affinität oder Distanz verortet werden können, sind anschließend zu den unterschiedlichen Unterrichtsformaten in Beziehung gesetzt worden.

Abbildung 2: Enge Lehrersteuerung erzeugt Politikdistanz, kontroverses Handeln ermöglicht Politikreflexion



Dieses Vorgehen sollte aufzeigen, inwiefern die unterschiedlichen Unterrichtsformate verschiedene Potenziale für die Herausbildung politisch ferner oder politisch affiner Kommunikationsmuster bereitstellen. Das am deutlichsten abweichende Muster „Fremdheit in Distanz“ ist hinsichtlich politischer Bildungsprozesse in allen drei Unterrichtsformaten aufzufinden. Dagegen sind die politikaffinen Muster „Individualität in Distanz“ und „Kollektivität in Konsistenz“ nur in den Schülerdiskussionen und mit der Untervariante Metadiskurs besonders im handlungsorientierten Unterricht rekonstruierbar.

7. Fazit und Ausblick

Diese Ergebnisse zeigen, dass die verschiedenen Unterrichtsformate unterschiedliche Möglichkeitsräume für politische Bildungsprozesse eröffnen. Während der fragend-entwickelnde Unterricht als politischer Kommunikationsraum für eine Distanz der Schüler zur fremd bleibenden Welt der Politik steht, generiert die Diskussion kleiner Schülergruppen sowohl die Nähe zur Mikro- und persönlichen Lebenswelt als auch die Nähe zur Politik sowie ihre Beziehung untereinander. Der handlungsorientierte Unterricht – und an dieser Stelle kann die Forschungsfrage beantwortet werden, – erreicht nicht nur die Schüler, sondern initiiert im Kontrast zu den beiden anderen Formaten ein höheres Maß an Reflexivität, ein reflexives Nachdenken über Politik und Gesellschaft, so dass im pädagogischen Raum politisch-diskursiver Teil-Öffentlichkeit eine Brückenbildung¹⁴ und die Vermittlung von der Mikro- zur Makroperspektive gelingt.

Es wird deutlich, dass unterschiedliche Unterrichtsmethoden politische Interaktionen fördern oder hemmen können. Die positiven Ergebnisse für den handlungsorientierten Unterricht überzeugen. Als nächstes müsste nach weiteren deutlichen Kontrastfällen im lehrerzentrierten, fragend-entwickelnden Unterricht und in handlungsorientierten Arrangements gesucht werden, um maximale Unterschiede in den Formaten herauszustellen. Es wären ferner Untersuchungen notwendig, die sowohl die Ebene der Interaktions- als auch die der Subjektkonstruktionen in den Blick nehmen und miteinander verknüpfen. Denn die Entwicklung der individuellen Strukturbildung (also inwiefern Schüler die Teilnahme an Interaktionsprozessen mit politischen Themen für den Aufbau subjektiver politischer Konfliktlösungsstrukturen nutzen) bleibt offen. Die vorliegende Studie rekuriert allein auf die Ebene interaktiver Prozesse.

Anmerkungen

- 1 Die an dieser Stelle (bei Thormann 2012) folgende theoretische Rahmung zentriert um das Konzept des interaktionistischen Konstruktivismus von Sutter (2009). Auf dieser Grundlage werden die strukturgenetisch-konstruktiven Ansätze von Piaget, Kohlberg und Selman und der – diese Konzeptionen integrierende und in Interaktionsstufen reformulierende – Ansatz von Habermas einbezogen. Ausgehend von den Handlungstypen und auf der Grundlage der Perspektivenstruktur und der Kompetenzstufen des moralischen Urteils wird ein Stufenmodell der politischen Konfliktaushandlung und Konflikt-

- lösung entworfen (vgl. May 2007) und zugleich die in den jeweiligen Stufen ruhenden Möglichkeiten und Grenzen für Konfliktlösungen herausgearbeitet.
- 2 Zur Klärung: In den Unterrichtsarrangements wechselten die makrospezifischen Konflikte. Im fragend- entwickelnden Unterricht diskutierten die Schüler das Thema „Der Abschussbefehl im Luftsicherheitsgesetz“, im handlungsorientierten Unterricht „Wehrpflicht- oder Freiwilligenarmee“ und in der Diskussion kleiner Schülergruppen „Nachtflugverbot am L-Flughafen“.
 - 3 Die Erhebung ist von Mitarbeitern der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg durchgeführt worden.
 - 4 Für Gruppendiskussionsverfahren steht mit der dokumentarischen Methode der Interpretation nach Bohnsack ein wissenschaftlich-etabliertes Auswertungsverfahren für qualitative Sozialforschung zur Verfügung. Jedoch kann das Vorgehen der dokumentarischen Methode für die Interpretation von Unterrichtsinteraktionen nicht konsequent übernommen werden (detailliert in Thormann 2012). Bspw. geht es nach der formulierenden Interpretation (zur Rekonstruktion der thematischen Bezüge) auf der Ebene der reflektierenden Interpretation darum, die in Interaktionssituationen durch Kommunikation vollzogenen politisch-bezogenen Rahmungen, die nicht explizit benannt, aber implizit verwirklicht werden, zu rekonstruieren. Dieser Arbeitsschritt erfordert für Unterrichtsinteraktionen einen Forscherblick, der auf alle Sequenzen des Unterrichtsdiskurses gerichtet sein muss.
 - 5 Von thematisch-orientierten Gruppendiskussionen wird gesprochen, da in allen Unterrichtserhebungen und in den Diskussionen kleiner Schülergruppen ein politisches Thema und die Bearbeitung von Materialien vorgegeben worden ist und die Schüler in keinem Arrangement die Freiheit besaßen, dieses abzuwählen oder zu verändern. Detailliert in Thormann 2012: 145 ff.
 - 6 Die vollständigen Transkriptionen werden im didaktischen Koffer veröffentlicht (<http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/> vom 17.12.2011).
 - 7 Die Autorin beschränkt sich in diesem Abschnitt auf Sequenzen aus dem lehrerzentrierten fragend- entwickelnden Format und den handlungsorientierten Zugängen. Handlungsorientierte Zugänge und die Diskussion kleiner Schülergruppen zeigen ähnliche Rekonstruktionsergebnisse.
 - 8 Die nachfolgende Textstelle befindet sich im didaktischen Koffer im Abschnitt Diskussion der Klasse 10A im fragend-entwickelnden Unterricht (S.5: Z4–Z26).
 - 9 Textstelle im gleichen Abschnitt (S. 6: Z47–Z55).
 - 10 Ich habe für dieses methodische Vorgehen ausgehend vom Prinzip der Konfliktorientierung die KonTRA-Methode entwickelt (Konfrontation, Taktik festlegen, Recherchephase und Argumentieren). KonTRA betrachtet zum einen die Inhalte, denn sie zeichnet sich durch einen besonderen Realitäts- und Praxisbezug aus. Sie fokussiert zum anderen in hohem Maße auf die soziale Interaktion der Schülergruppe (detailliert in Thormann 2012: 130 f.).
 - 11 Textstelle im Abschnitt Diskussion mit KonTRA – Klasse 10A im handlungsorientierten Unterricht (S. 12: Z8–Z20).
 - 12 Textstelle im gleichen Abschnitt (S. 14: Z74–Z86).
 - 13 Textstelle im gleichen Abschnitt (S. 22–23: Z353–Z370).
 - 14 Zur Erinnerung: Das Brückenproblem beschreibt „die *methodischen* Schwierigkeiten, im Unterricht eine Begegnung zwischen Lernenden und Gegenstand anzubahnen, die an die Interessen von Lernenden anknüpft und die Herausbildung und Entfaltung politischer Interessen ermöglicht“ (Petrik 2007: 49, Hervorh. im Original).

Literatur

- Arendt, Hannah (2008; zuerst 1958): Vita activa oder vom tätigen Leben. Piper. München [u.a.].
- Behrmann, Günter C./Grammes, Tilman/Reinhardt, Sibylle (2004): Politik – Kerncurriculum Sozialwissenschaften in der gymnasialen Oberstufe. In: Tenorth, Heinz-Elmar (Hrsg.):

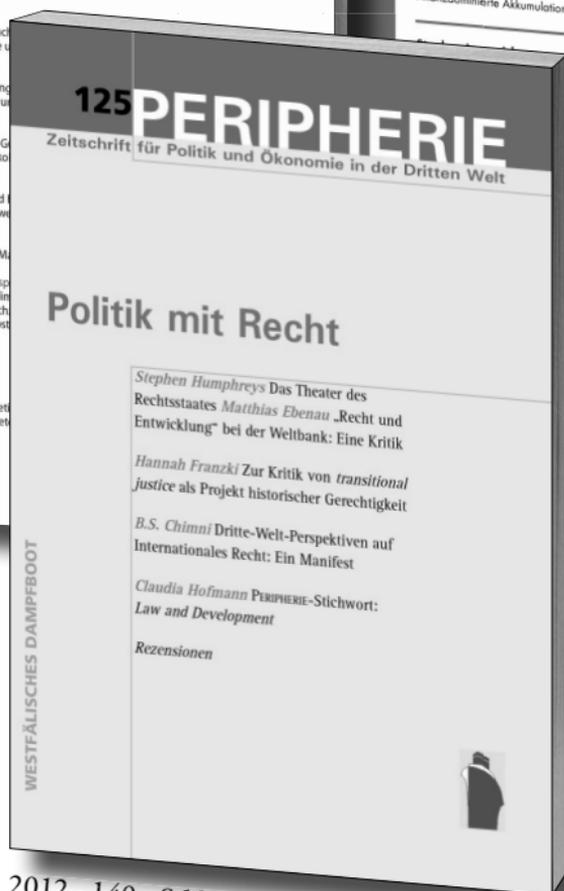
- Kerncurriculum Oberstufe II: Biologie, Chemie, Physik – Geschichte, Politik. Expertisen im Auftrage der Ständigen Konferenz der Kultusminister. Beltz. Weinheim [u.a.]. S. 322-406.
- Biedermann, Horst/Oser, Fitz (2010): Politische Mündigkeit durch schulische Partizipation? Zur Entmythologisierung des Wirksamkeitsglaubens von Partizipation. In: kursiv 1. S. 29-44.
- Bohnsack, Ralf (2003): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden. 5. Auflage. Leske + Budrich. Opladen.
- Didaktischer Koffer. Unterrichtsmaterialien für das Fach Sozialkunde. In: <http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/> (17.12.2011)
- Edelstein, Wolfgang/Fauser, Peter (2001): Gutachten zum Programm „Demokratie lernen und leben“ der Bund-Länder-Kommission. Bonn: Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung. Heft 96.
- Henkenborg, Peter/Krieger, Anett/Pinseler, Jan/Behrens, Rico (2008): Politische Bildung in Ostdeutschland. Demokratie-Lernen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Krüger, Heinz-Hermann/Reinhardt, Sibylle/Kötters-König, Cathrin/Pfaff, Nicole/Schmidt, Ralf/Krappidel, Adrienne/Tillmann, Frank (2002): Jugend und Demokratie – Politische Bildung auf dem Prüfstand. Eine quantitative und qualitative Studie aus Sachsen-Anhalt. Leske + Budrich. Opladen. (zitiert: Krüger/Reinhardt u.a. 2002).
- May, Michael (2007): Demokratiefähigkeit und Bürgerkompetenzen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Oevermann, Ulrich (2008): Profession contra Organisation? Strukturtheoretische Perspektiven zum Verhältnis von Organisation und Profession in der Schule. In: Helsper, Werner/Busse, Susann/Humrich, Merle/Kramer, Rolf-Torsten (Hrsg.): Pädagogische Professionalität in Organisationen. Neue Verhältnisbestimmungen am Beispiel der Schule. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 55-77.
- Petrik, Andreas (2007): Von den Schwierigkeiten, ein politischer Mensch zu werden. Konzepte und Praxis einer genetischen Politikdidaktik. Barbara Budrich. Opladen & Farmington Hill
- Reinhardt, Sibylle (2010a): Was leistet Demokratie-Lernen für die politische Bildung? Gibt es empirische Indizien zum Transfer von Partizipation im Nahebereich auf Demokratie-Kompetenz im Staat? Ende einer Illusion und neue Fragen. In: Himmelmann, Gerhard/Lange, Dirk (Hrsg.): Demokratiedidaktik. Impulse für die Politische Bildung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 125-141.
- Reinhardt, Sibylle (2010b): Die domänenspezifische Kompetenz „Konfliktfähigkeit“ – Begründungen und Operationalisierungen. In: Juchler, Ingo (Hrsg.): Kompetenzen in der politischen Bildung. GPJE Band 9. Wochenschau Verlag. Schwalbach/Ts. S. 128-141.
- Schäffer, Burkhard (2003): Gruppendiskussionen. In: Bohnsack, Ralf/Marotzki, Winfried/Meuser, Michael (Hrsg.): Hauptbegriffe Qualitativer Sozialforschung. Ein Wörterbuch. Leske + Budrich. Opladen. S. 75-80.
- Sutter, Tilmann (2009): Interaktionistischer Konstruktivismus. Zur Systemtheorie der Sozialisation. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Thormann, Sabine (2012): Politische Konflikte im Unterricht. Eine mikrosoziologisch-empirische Studie zur Rekonstruktion der Interaktionsprozesse von SchülerInnen mit makropolitischen Konflikten innerhalb unterschiedlicher Unterrichtsarrangements am Gymnasium. (erscheint im VS-Verlag).

die Märzausgaben!

2012 - 178 S. - € 14,00



2012 - 144 S. - € 15,00



2012 - 140 - € 12,00

Die Weltkonzerne geben die Richtung vor – der Neoliberalismus ist alternativlos. Kann die Zivilgesellschaft korrigierend einwirken?

Roland Sturm



Roland Sturm

Die Frage, „Wie geht es weiter nach der Finanzkrise 2008-2009?“ bewegte die ganze Welt. Banken wurden verstaatlicht, Firmen durch Steuergelder gerettet und die Wirtschaft wurde mit Konjunkturprogrammen angekurbelt. Für einige Beobachter war dies der Beweis, dass der Markt sich zu Tode gesiegt habe, und dass nun der Staat wieder die Richtung der gesellschaftlichen Entwicklung bestimmen werde. Es stellte sich aber heraus, dass die entscheidende Frage nicht lautete, „Wer war der ‚Retter‘ in der Krise?“, sondern „Wie wurde gerettet?“ Und bei der Beantwortung dieser Frage fällt es schwer, eine grundsätzliche Trendwende zur staatlich organisierten oder regulierten Wirtschaft festzustellen.

Für Colin Crouch, Professor an der Universität Warwick, ist dies wenig überraschend. Er sieht den Neoliberalismus weniger als eine Wirtschaftsstrategie als ein relativ stabiles Gesellschafts- und ziviles Glaubensmodell, das gegensätzliche Interessen in der Gesellschaft austariert und den Zwängen der Globalisierung entspricht. Der Neoliberalismus hat nach seiner Analyse in dieser Funktion den Keynesianismus abgelöst.

In der Nachkriegszeit (und in Deutschland mit den Jahren der Großen Koalition) hatte sich in den westlichen Industrieländern als einflussreiche wirtschaftspolitische Erzählung der „Keynesianismus“ etabliert. Crouch sieht in diesem einen gesellschaftlichen Kompromiss. Er ermöglichte durch staatliche Intervention in wirtschaftlichen Krisenzeiten, konkret mit Hilfe staatlicher Ausgabenpolitik, weitgehend Vollbeschäftigung. Seine sozialpolitischen Programme, also die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, hoben den Lebensstandard der Bevölkerung. Und beides, gesicherte Einkommen durch Vollbeschäftigung und soziale Transferleistungen, stimulierten die Binnennachfrage. Dies gelang in weitgehend noch nationalen Volkswirtschaften, auch wenn der Preis zu hoher Binnennachfrage gelegentlich Inflationstendenzen waren. Die Unternehmen dieser Zeit waren zum Großteil noch nationale Unternehmen, die an diesem Wirtschaftsmodell großes Interesse hatten, denn die staatlich gestützte Binnennachfrage sorgte für den Absatz ihrer Produkte, und der verbesserte Lebensstandard ihrer Belegschaften garantierte sozialen Frieden und ließ die Arbeiterschaft we-



nig anfällig werden für die radikaleren wirtschaftspolitischen Alternativen sozialistischer oder kommunistischer Parteien.

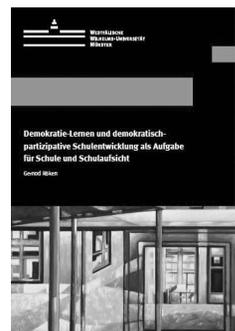
Heute hat sich die wirtschaftliche Ausgangslage, am stärksten in den angelsächsischen Ländern, deutlich verändert. Die Industrieproduktion findet immer weniger in westlichen Industrieländern statt. Sie ist ausgelagert in Staaten, die ihre Produkte kaum auf dem heimischen Markt verkaufen und deshalb auch keine Sorge um die Binnennachfrage haben müssen. Im Gegenteil: Niedriglöhne werden aus Gründen wettbewerbspolitischer Vorteile auch unter Missachtung demokratischer Spielregeln erzwungen. Der in den Industrieländern wachsende Dienstleistungssektor – und hierzu gehört auch der Sektor der Finanzdienstleistungen (Banken, Versicherungen) – benötigt in einem einzelnen Betrieb zum einen weniger Beschäftigte als das verarbeitende Gewerbe und ist in sich gespalten in einen weltweit hoch mobilen und einen stationären Bereich, z.B. in Kleinunternehmen (Friseur um die Ecke). Die gewerkschaftliche Organisation ist längst nicht mehr in der Industrie und auch nicht im Dienstleistungssektor, sondern im öffentlichen Sektor die höchste. Die Globalisierung führte dazu, dass die Rolle des Staates in der Wirtschaft grundsätzlich in Frage gestellt wurde. Frühere wohlfahrtsstaatliche Garantien, wie Vollbeschäftigung, zum Teil auch Leistungen des Staates für Gesundheit, Bildung oder Altersvorsorge wurden dem Markt überlassen. Die einkommenschaffenden Interventionen des Staates wurden ersetzt durch ein Phänomen, das Crouch Privatkeynesianismus nennt. Er meint damit, dass während in der Zeit des Keynesianismus der Staat sich verschuldete, um den Bürgerinnen und Bürgern aus der Krise zu helfen, diese sich nun selbst verschulden (sollen). Der Staat senkte die Barrieren für die Aktivitäten der Finanzwelt. So entstanden nicht nur zahlreiche neue Finanzprodukte, die mit virtuellen Bewertungen gehandelt werden können, so dass Reichtum entsteht, dem in der Realökonomie kein Gegenwert gegenübersteht. Dies bot vor allem den Kapitalbesitzern einen Anreiz, den neuen wirtschaftspolitischen Kurs zu unterstützen. Es wurde auch möglich, dass die Binnennachfrage hochgehalten wurde, denn der Einzelne konnte sich nun leichter und höher verschulden, um seine Konsumwünsche zu erfüllen. In einigen Ländern, wie den USA oder Großbritannien, wurde es von staatlicher Seite auch besonders leicht gemacht, Hausbesitz ohne ausreichendes Eigenkapital zu erwerben. Die günstigen Konditionen entfachten einen Nachfrageüberhang, der zu extremen Übertreibungen bei den Hauspreisen führte und der dann die finanzielle Katastrophe zur Folge hatte als die phantasievollen Finanzprodukte, die von den Banken aus den privaten Schulden gebastelt wurden, sich als unverkäuflich erwiesen. Abhängig Beschäftigte sahen Möglichkeiten der Beeinflussung ihrer wirtschaftlichen Zukunft im Neoliberalismus weniger in der Gewerkschaftsmitgliedschaft als im Besitz von Aktien.

„Too big to fail“, zu groß, um Bankrott zu gehen, so begründete die Staatenwelt die Bankenrettung und gab damit den Banken nicht etwa eine letzte Warnung, sondern ermutigte sie in Zukunft zu einem „Weiter so“, denn nun wussten es die Finanzinstitutionen genau – wir werden wieder gerettet werden, gleich was wir tun. Aus der Bankenkrise ist rasch im öffentlichen Bewusstsein eine Krise der staatlichen Haushalte geworden, die auf typisch neoliberale Art, so Crouch, gelöst wird. Die Lebensversicherungen reduzieren ihre Überschuss-

beteiligungen, die Sozialleistungen werden eingeschränkt, die Arbeitszeit erhöht etc. Es geht dabei nicht um die Angst derjenigen, die auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen in der Vergangenheit zählen konnten. Heute geht es um die Angst der Märkte vor der überbordenden Staatsverschuldung, die sie allerdings mitverursacht haben. Alternativen zur Logik des Neoliberalismus gibt es keine.

Gewinner sind die Weltkonzerne. In der Krise wurden die Banken nicht nur von den Steuerzahlern gerettet. Sie wurden auch durch Rettungsfusionen weniger und deshalb nach Crouch noch einflussreicher. Nicht der abstrakte Markt hat gegenüber dem Staat sich durchgesetzt, sondern die weltweit agierenden Unternehmen und auch die organisierte wirtschaftliche Unverantwortlichkeit, die Crouch als „bizarres Kollektivgut“ bezeichnet, an das sowohl Unternehmen als auch Konsumenten geglaubt haben und wieder zu glauben beginnen.

Seine Hoffnung auf Korrekturen des neoliberalen Kurses setzt Crouch auf die Zivilgesellschaft. Sie soll die Unternehmen piesacken, dass sie soziale Verantwortung als imagestärkendes Produkt erkennen und einsetzen. Die Zivilgesellschaft (NGOs) kann transnational handeln, wie die Unternehmen. Niemals zuvor habe es so viel Bereitschaft und so viele Möglichkeiten gegeben, sich frei zu äußern. Niemals zuvor war die Zivilgesellschaft so ausdifferenziert, spezialisiert und gut organisiert. Die neuen elektronischen Formen der Kommunikation, so Crouch, stärken zivilgesellschaftliche Initiativen entscheidend. Das mag so sein. Aber irgendwie klingt dies wie das Pfeifen im Walde. An anderer Stelle ist Crouch weit skeptischer, wenn er nämlich ausführt, dass die Macht der Weltkonzerne weit über traditionellen Lobbyismus hinausgeht und sich darin manifestiert, dass sie den Kurs von Regierungen bestimmt. Er nennt als Beispiel u.a. die Deformation von Präsident Obamas Gesundheitsreform. Auch in Deutschland ist sowohl die Bankenrettung als auch die Eurokrise geprägt von der Angst der Politik vor den Märkten. Wer ist bereit die alten Fragen nach Macht und Herrschaft in Demokratien wieder zu stellen?



Gernod Röken: Demokratie-Lernen und demokratisch-partizipative Schulentwicklung als Aufgabe für Schule und Schulaufsicht. Münster: Schriften der Universität, Reihe VI, Band 8) 2011, Paperback, 942 Seiten, ISBN: 978-3-8405-0039-8

Gernod Röken: Demokratie-Lernen und demokratisch-partizipative Schulentwicklung als Aufgabe für Schule und Schulaufsicht. Münster: Schriften der Universität, Reihe VI, Band 8) 2011, Paperback, 942 Seiten, ISBN: 978-3-8405-0039-8

Gernod Röken geht in seiner „deskriptiv und präskriptiv“ (S. 9) angelegten Dissertation den folgenden Fragen nach: (1) Wie kann inner-schulisches Demokratie-Lernen konzeptionell umgesetzt werden? (2) Welche Möglichkeiten hat die Schulaufsichtsbehörde, um die Schule auf diesem Weg zu begleiten? Um diesen Fragen nachzugehen, benötigt Röken fünf Kapitel und insgesamt 926 Seiten. Im ersten Kapitel (S. 11-60) diskutiert Röken die Relevanz des Demokratie-Lernens für Schulen im Allgemeinen. Er plädiert dafür, Demokratie-Lernen als „Kernaufgabe“ (S. 12) jeder einzelnen Schule zu verstehen. Im zweiten Kapitel (S. 61-264) präzisiert Röken anhand der Darstellung und Analyse der folgenden fünf theoretischen Konzeptionen, wie das schulische Demokratie-Lernen, mithilfe proaktiver Unterstützungsleistung der Schulaufsicht, verlaufen könnte: Dewey (S. 61-83), Kohlberg (S. 83-98), von Hentig (S. 99-120), das Förderprogramm „Demokratisch Handeln“ (S. 121-140) und das Programm „Demokratie lernen & leben“ (S. 140-168), bevor er auf die Kontroverse zwischen Demokratiepädagogik und politischer Bildung (S. 169-235) eingeht und am Schluss des Kapitels Schlussfolgerungen aus den theoretischen Grundlagen erarbeitet (S. 236-264). In all ihrer Unterschiedlichkeit fordern die Konzepte laut Röken, die Schule als „sozialen Erfahrungsraum für die Heranwachsenden“ (S. 103) so zu gestalten, dass „handlungs- und erfahrungsorientiertes Lernen von Demokratie in der Schule“ (S. 121) stattfindet. Die Möglichkeit der Schulaufsicht, dieses schulische Programm zu begleiten, liegt für Röken zum einen darin, den „Freiheits-, Gestaltungs- und Selbstverantwortungsspielraum“ (S. 79) jeder einzelnen Bildungsinstitution zu erhöhen und „die interschulische Kooperation der Schulen“ (S. 138) voranzutreiben. Diesbezüglich warnt Röken vor „einer streng hierarchisch gegliederten Schuladministration auf ministerieller Ebene“ (S. 88), die solche Bemühungen konterkarieren könnte.

Im dritten Kapitel (S. 264-480) befasst sich Röken mit Realisierungsmöglichkeiten des Demokratie-Lernens in der Schul- und

Unterrichtspraxis, indem er die Handlungsebenen des Politikunterrichts (S. 265-373), des Klassenrats (S. 374-392), der Schülervertretung (S. 393-406), des Lehrpersonals (S. 407-446) und des Schulprogramms (S. 447-480) analysiert. Das vierte Kapitel (S. 481-577) umfasst die Darstellung der Möglichkeiten der Schulaufsicht zur Förderung des Demokratie-Lernens. Im Schlusskapitel (S. 578-593) erläutert Röken die Möglichkeiten und Grenzen des Demokratie-Lernens und skizziert mögliche Entwicklungsmöglichkeiten. Darauf folgen der Anhang der Dissertation (S. 594-623), in dem schulaufsichtliche Anstöße in Bezug auf das Demokratie-Lernen und die politische Bildung im Regierungsbezirk Münster dargestellt werden, die Anmerkungen (S. 624-832) und das Literaturverzeichnis (S. 833-926).

Röken legt mit seiner Dissertation eine profunde Untersuchung zum Demokratie-Lernen vor, die man als gelungen bezeichnen kann. Das Werk wird eine unentbehrliche Hilfe sein, wenn es gilt, bestehende Desiderate dieses Themenfeldes weiter zu erforschen. Die gesamte Darstellungsweise des Sachverhalts und das Literaturverzeichnis lassen erkennen, dass sich Röken hervorragend in die Thematik hineingearbeitet hat. Die Stärke des Buches kann aber auch als Nachteil ausgelegt werden, wenn etwa der enzyklopädische Umfang zur Debatte stünde. Dabei lässt sich der Umfang u.a. damit erklären, dass Röken kein „typischer“ Doktorand war, weil er aufgrund seiner Tätigkeit als Schuldezernent in der Lage war, sich von Finanzierungs- und Veröffentlichungsdruck zu befreien. Negativ ist der Umstand, dass Röken kein Konzept bezüglich des interkulturellen Demokratie-Lernens vorlegt, das doch für die Einwanderungsgesellschaft Deutschland eine zukunftsweisende Bedeutung haben könnte. Problematisch sind auch Röken's „Seitenhiebe“ auf die internationalen Schulleistungsuntersuchungen (Vgl. S. 11 und S. 119). Hierbei verkennt er, dass sie wichtige Grundlagen geschaffen haben, um dringend benötigte innerschulische, schulaufsichtliche und bildungspolitische Reformmaßnahmen anzustoßen.

Karim Fereidooni

Zurstrassen, Bettina (Hg): *Was passiert im Klassenzimmer? Methoden zur Evaluation, Diagnostik und Erforschung des sozialwissenschaftlichen Unterrichts. Wochenschau Verlag, Schwalbach/Ts. 2011*

Anders als bei internationalen vergleichenden Bildungsstudien muss ein Schwerpunkt der fachdidaktischen Arbeit darauf liegen, die Ergebnisse von Diagnostik und Evaluation auf Planung und Durchführung des Unterrichts rückzubeziehen. Diagnostik und Evaluation haben aus dieser Perspektive nicht nur einen deskriptiven, sondern einen handlungsleitenden Sinn, der auf „Qualitätsverbesserung“ des Unterrichts zielt (7). Ausgehend von diesem in der Einleitung des Buches entwickelten Ansinnen versammelt die Herausgeberin elf Beiträge, in denen Methoden der erfahrungssichernden Unterrichtserfassung vorgestellt werden. Darüber hinaus werden auch bewährte empirische Methoden der Unterrichtsforschung auf ihre Nutzbarmachung für „forschende Lehrer“ (7) befragt, auch wenn dies – so die Herausgeberin – mit einer teilweisen Vernachlässigung der Gütekriterien empirischer Sozialforschung einhergehe.

Die Beiträge lassen sich in drei Gruppen unterteilen. Die erste und größte Gruppe von Autoren stellt etablierte *Erhebungs- und/oder Auswertungsmethoden* der empirischen Forschung in den Mittelpunkt. Die Autoren verfolgen kein spezifiziertes fachdidaktisches Erkenntnisinteresse, wenn gleich zumeist Hinweise zur fachdidaktischen Nutzbarmachung der Methoden gegeben werden. Sie liefern vielmehr eine Einführung in die jeweilige Methode und regen mit konkreten Durchführungshinweisen zur eigenen Anwendung an (Tina Otten: teilnehmende Beobachtung, Nicole Nowak: Videographie, Sabine Gries: Interview, Bettina Zurstrassen und Malte Häußler: Fragebogen und statistische Datenauswertung, Anne Juhasz Liebermann: biographische Methoden). Die weiteren Beiträge gehen von einem konkreten fachdidaktischen Erkenntnisinteresse aus und suchen nach passenden Untersuchungsmethoden. So interessiert sich die zweite Gruppe von Autoren vor allem für *Unterrichtsprozesse* (Markus Gloe: Verbesserung der Fachunterrichtsqualität durch Feedbacktechnik im Rahmen von Unterrichtshospitationen und die Etablierung einer Feedbackkultur an Schulen,

Christian Fischer und Sibylle Reinhardt: Möglichkeiten und Probleme der Planspiel-evaluation durch Fragebogen und Interview am Beispiel des Planspiels „Planwirtschaft“). Die dritte Gruppe von Autoren möchte mehr über politikdidaktisch relevante *Schülerkompetenzen* erfahren – als Voraussetzung oder Ergebnis des Unterrichts (Andreas Petrik: Erforschung von Konfliktlösungs- und Urteilskompetenz durch Argumentationsanalyse, Andreas Lutter: Erforschung von Schülerkonzepten zu sozialen Phänomenen durch Concept Map, Mindmap und Kartenabfrage, Annette Kammertöns: Analyse und Entwicklung politischer Urteile durch die Verwendung des kategorialen Urteilsmodells von Peter Massing).

Die große Bandbreite der vorgestellten Methoden und auch die verschiedenen Berufsbiographien der Verfasser machen zumindest implizit auf Grundsatzentscheidungen aufmerksam, denen sich empirisch Forschende stellen müssen:

Ist die empirische Methode meinem Arbeitsumfeld (als Student, Referendar, Lehrer, Forscher) angemessen? Hiermit sind vor allem die mit einer Methode einhergehenden fachlichen und zeitlichen Ressourcen gemeint. So erscheint der Einsatz der Interviewtechnik (Gries) für Lehrer weniger geeignet als die Nutzung eines (vorgefertigten) Fragebogens zur Evaluation des Planspiels (Fischer und Reinhardt) oder einer Concept-Map zur Ermittlung von Schülervorstellungen. Und die Einschätzung von Tina Otten, teilnehmende Beobachtung sei „ohne einen großen Zeitaufwand nicht zu leisten“ (11), verweist diese Methode letztlich in den Bereich akademischer Forschung.

Passt die gewählte Methode zu meinem Erkenntnisinteresse? Hier geht es um die Frage, ob eine Methode die interessierenden didaktischen Relevanzen überhaupt in den Blick nehmen kann. So eignen sich Concept-Maps (Lutter) für die Erforschung von Wissen und weniger von Konflikt- oder Urteilskompetenz (Petrik, Kammertöns); biographische Interviews (Juhasz Liebermann) liefern Erkenntnisse u.a. zu Lernausgangslagen und nicht zu Unterrichtsprozessen usw.

Wie offen oder geschlossen sollte meine Untersuchungsmethode sein? Verfüge ich beispielsweise zur Frage „Wirtschaft – kein Thema für Schülerinnen?“ (33) über



Zurstrassen, Bettina (Hg): *Was passiert im Klassenzimmer? Methoden zur Evaluation, Diagnostik und Erforschung des sozialwissenschaftlichen Unterrichts. Wochenschau Verlag, Schwalbach/Ts. 2011*

konkrete Hypothesen, die sich in Beobachtungsaufträgen (Nowak: Videographie) oder in Fragebögen (Zurstrassen/Häußler: Fragebogen und statistische Auswertung) widerspiegeln, oder möchte ich mich gleichsam vom Feld überraschen lassen und meine Hypothesen erst aus der Begegnung mit diesem entwickeln (Otten: teilnehmende Beobachtung)?

Alle Beiträge bieten sehr hilfreiche Einführungen und sind mit Übungsmaterialien und/oder Hilfen für eigene Forschungen

versehen. Das Buch hat somit den Charakter eines Methodentrainers und ist für den Einsatz in allen Phasen der Lehrerbildung hervorragend geeignet. Eine von Bettina Zurstrassen zusammengestellte Sammlung von rechtlichen Bestimmungen zur Unterrichtsforschung steht am Ende und unterstreicht die Praxisorientierung des Sammelbands.

Michael May, Braunschweig

Unsere Abonnent/innen haben kostenlos Zugriff auf das große GWP-Archiv. Nutzen Sie es, um zu aktuellen Ereignissen sofort Material zu finden! (www.budrich-journals.de)

Stichwort Bundespräsident

Schon die Wahl von Christian Wulff hat heftige Diskussionen über das Amt und insbesondere seine mögliche politische Instrumentalisierung ausgelöst. Der Rücktritt erneuert die Diskussion und gibt ihr neue Schärfe – nicht zuletzt im Hinblick auf die anstehende Neuwahl. Lesen Sie:

Heinrich Pehle: Die missbrauchte Bundesversammlung – Anmerkungen zur Wahl von Christian Wulff zum Bundespräsidenten (Brennpunkt in Heft 3/2010)

Die politischen Parteien haben sich nicht mit einer „Empfehlung“ für ihre jeweiligen Kandidaten begnügt, sondern den Eindruck erweckt, die Wahl des Staatsoberhauptes sei mit einem Votum über den Fortbestand der Bundesregierung verknüpft. Der Autor kritisiert diese Strategie scharf und zeigt, wie sie zu einer Beschädigung des Amtes geführt hat.

Weitere Informationen zum Amt in

Edmund Budrich: Bundespräsident – zur Diskussion um das Amt (Internet-Recherchehilfe in Heft 3/2011)

Stichwort Spartengewerkschaft

Die Spartengewerkschaft der Flugsicherung zeigte ihre Macht: In ihrem Kampf um eine deutliche Lohnerhöhung bestreikten die rund 200 Flugfeld-Beschäftigten den Frankfurter Flughafen. Was bedeuten Spartengewerkschaften, und welcher Zusammenhang besteht zur Tarifeinheit? Lesen Sie:

Hans-Hermann Hartwich: Spartengewerkschaften gegen Arbeitnehmersolidarität (Wirtschaftspolitische Kolumne in Heft 4/2007)

In Sommer und Herbst 2007 fand in zeitlichen Intervallen und unterschiedlicher Intensität der „Streik der Lokführer“ statt. Betroffen von den Arbeitsniederlegungen waren fast alle, die täglichen Pendler, die Bahnreisenden, die vom Güterverkehr abhängigen Unternehmen, die Umwelt. Was war wirklich bedeutsam an diesen Vorgängen, war „nachhaltig“?

Heiner Adamski: Tarifeinheit oder Tarifpluralität? Das Bundesarbeitsgericht hat das Prinzip „Ein Betrieb – ein Tarifvertrag“ aufgehoben (Rechtsprechung kommentiert in Heft 3/2010)

Die positive wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ist wesentlich ein Verdienst der Tarifpartner und auch eine Folge des Gebotes der Tarifeinheit. Andererseits war der Grundsatz der Tarifeinheit verfassungsrechtlich problematisch. Die DGB-Gewerkschaften hatten einen verfassungsrechtlich bedenklichen Machtvorteil gegenüber anderen (kleinen) Gewerkschaften. Sie verteidigen nun diese Praxis gemeinsam mit dem BDA.

Stichwort Biodiesel

Die Bedenken der Umweltschützer und das Misstrauen der Autofahrer haben den Treibstoff E10 zu einem wirtschaftlichen Problem werden lassen. Jetzt kommt die Diskussion auf, ob denn die versprochenen Umweltvorteile tatsächlich gegeben seien. Lesen Sie:

Hans-Jochen Luhmann, Karin Arnold: E10 – Ackerfrüchte in den Tank (Fachaufsatz Heft 3/11)

E10 steht für ein Politikkonzept. Das wird klima- und energiepolitisch motiviert. Doppelziel ist, dass der Verkehrssektor seinen Anteil an den Klimazielen erbringt und die Außenhandelsabhängigkeit in Öl abnimmt. Agrotreibstoffe aber sind aus Ackerfrüchten gemacht und im Normalfall mit Emissionen von Treibhausgasen genau so belastet wie Treibstoffe aus Öl. Die Substitution kann somit nur scheinbar zu einer Besserung führen.

Dr. Klaus Brummer
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Kochstr. 4
91054 Erlangen
Klaus.Brummer@polwiss.phil.uni-
erlangen.de

Dipl.-Pol. Kristina Chmelar
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Pädagogik, Lehrstuhl I
Bismarckstraße 1 1/2
91054 Erlangen
mailto:K.Chmelar@gmx.de]

Karim Fereidooni
Im Werth 44
46282 Dorsten
kareem05@gmx.de

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

Dr. Thorsten Hippe
Universität Bielefeld
Fakultät für Soziologie
Didaktik der Sozialwissenschaften
33501 Bielefeld
thorsten.hippe@uni-bielefeld.de

Prof. Dr. Dr.h.c. Stefan Hradil
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Institut für Soziologie
Kleinmann-Weg 2
55099 Mainz
hradil@uni-mainz.de

PD Dr. Bettina Lösch
Universität Köln
Humanwissenschaftliche Fakultät
Institut II: Politikwissenschaft
Gronewaldstr. 2
50931 Köln
bettina.loesch@uni-koeln.de

Dr. Michael May
Hildebrandstr. 44
38112 Braunschweig
post@michaelmay.info

Andreas Müller
Ludwig-Thoma-Str. 27
90765 Fürth
amueller@bigsss.uni-bremen.de

Prof. Dr. Thomas Olk
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Institut für Pädagogik Franckeplatz 1,
Haus 6
06099 Halle
thomas.olk@paedagogik.uni-halle.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

Thomas Stimpel
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Institut für Pädagogik Franckeplatz 1,
Haus 2
06099 Halle

Volquart Stoy, M.A.
Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
Melanchthonstr. 36
72074 Tübingen
Volquart.Stoy@uni-tuebingen.de

Prof. Dr. Roland Sturm
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft
Lehrstuhl I
Kochstraße 4
91054 Erlangen
roland.sturm@polwiss.phil.uni-erlangen.de

Dr. Sabine Thormann
Am Sandberg 07
06258 Schkopau
sabine.thormann@zsb.uni-halle.de

Prof. Dr. Henrik Uterwedde
Deutsch-Französisches Institut
Asperger Str. 34
D-71634 Ludwigsburg
uterwedde@dfi.de