

Editorial

Auch mit diesem Heft hoffen wir, unseren Anspruch auf dauerhafte Aktualität der Beiträge zu erfüllen. Diesen scheinbaren Widerspruch lösen die Texte im Heft so, dass aktuelle Vorgänge auf Kontexte und Strukturen hin analysiert werden. Dann verweist das Aktuelle auf Generelles und gibt dem Allgemeinen ein Exempel.

Die Wahlen in Frankreich und in Griechenland und deren politische Folgen haben die Euro-Krise erneut angefacht. Dies war so nicht vorhersehbar, als die Texte für diese Ausgabe geschrieben wurden. Aber die Offenlegung der bewegenden komplexen Strukturen, z.B. in der *wirtschaftspolitischen Kolumne* (Hartwich), macht diese zu einem Kompass durch die Informationsflut. Ebenso zeigen die doppelten Zugriffe auf das Amt des Bundespräsidenten, mit einer *Meinung* (Blanke) und einem *Fachaufsatz* (Uhl), und auf die Frage der Parteiverbote, mit einer *Aktuellen Analyse* (Jesse) und einem *Fachaufsatz* (Scherb), die Verklammerung von Einzelfall und System. Dauerhafte Aktualität bietet zusätzlich das Online-Archiv mit vielen Grundlagenbeiträgen zu den verschiedensten Themen (s.S. 134).

Wie arbeiten wir? Unser peer review der eingereichten Manuskripte ist aufwändig und kommunikativ: Jedes Manuskript läuft bei allen Herausgebern um und wird von allen kommentiert. Auf den vierteljährlichen Sitzungen wird diskutiert, manchmal gestritten, schließlich entschieden und auch verabredet, wer mit dem Autor oder der Autorin unsere Wünsche verhandelt.

Dieses Prüfen der Manuskripte ist für uns Herausgeber bildend und für die Autoren hilfreich (so hoffen wir). Die Leser und Leserinnen profitieren vom interdisziplinären Zugang der Herausgeber, denn spezialistische Ausführungen provozieren bei uns den Ruf: Was ist denn nun das politisch bildende Argument? Welches gesellschaftlich relevante Problem wird hier bearbeitet? Die Texte müssen nicht nur inner-wissenschaftlichen Kriterien genügen, sie müssen zudem klar und verständlich ein wichtiges Problem in schlüssiger Argumentation entwickeln und (kontroverse) Aspekte von Antworten zeigen.

Der Untertitel der Zeitschrift – Sozialwissenschaften für politische Bildung – ist unser Programm. Wir wünschen unseren Lesern eine ertragreiche und durchaus vergnügliche Lektüre.

Die Herausgeber

Aktuelles Archiv	Stichworte: NATO, Solarindustrie, Menschenrechte	134
Meinung	Bernhard Blanke: Die „Affäre Wulff“ und das Amt – Kommentare, Realitäten und Konsequenzen Die Affäre um das Amt des Bundespräsidenten provoziert auch das Beobachten der Beobachter, also der Medien.	135
Aktuelle Analyse	Hans Jürgen Schlösser/ Michael Schuhen/Susanne Schürkmann: Das Problem Staatsverschuldung Das Entstehen der Staatsverschuldung Deutschlands wird nachgezeichnet. Gibt es Wege zu ihrem Abbau?	145
Aktuelle Analyse	Eckhard Jesse: Soll die NPD verboten werden? Die Bundesrepublik Deutschland ist eine streitbare Demokratie. Argumente für und wider das Verbot der NPD wiegen schwer.	151
Wirtschaftspolitische Kolumne	Hans-Hermann Hartwich: Wirtschaftswachstum unter Euro-Rettungsschirmen? Die Schuldnerstaaten können Wachstumspolitik nicht finanzieren. Ihnen bleiben nur Strukturreformen – und die bergen Sprengkraft.	159
Fachaufsatz	Dirk Lange, Holger Onken und Andreas Slopinski: Bürgerbewusstsein Jugendlicher und junger Erwachsener – Auswirkungen sozialer und sozialpsychologischer Faktoren. Politisches Interesse geht häufig mit einem hohen sozio-ökonomischen Status einher. Und: Schulunterricht ist eine besonders wichtige Quelle von Informationen für gering Interessierte.	169
Fachaufsatz	Armin Scherb: Streitbare Demokratie – Historische Genese – normative Bedeutung – Praxis Die im GG verankerte Möglichkeit des Parteienverbots resultierte aus den Erfahrungen der (Selbst-)Zerstörung einer Demokratie. Wann ist ein Verbot legal und opportun?	179
Fachaufsatz	Rolf Frankenberger: Frühling – ja, aber wo? Russland im 21. Jahrhundert Russland hat sich zu einer modernen Autokratie entwickelt. Lassen sich Chancen für mehr Demokratie entdecken?	191
Fachaufsatz	Richard Hauser: Die Alterssicherung der Babyboom-Generation Die Babyboomer (1955-1965 geb.) erwartet eine ungewisse Alterssicherung. Ihnen und der Sozialpolitik bleibt nicht mehr viel Zeit für Vorsorge.	205

Fachaufsatz	Gernot Uhl: Das Staatsoberhaupt in der deutschen Verfassungsgeschichte. Die Bürden des Bundespräsidenten Fast machtlos, aber mit hohen Erwartungen an Würde und integrative Führung konfrontiert, muss jeder Bundespräsident aus eigenem Vermögen glaubwürdig sein.	22
Essay	Roland Sturm: Föderalismus, Effizienz und „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse Ein ideales politisches System würde demokratische Beteiligung und erfolgreiche Politik verbürgen. Wie steht es mit dem deutschen Föderalismus vor dieser Messlatte?	23
Kontrovers dokumentiert	Johannes Fritz: Die ACTA-Diskussion Zwei Bürgerrechte geraten in Konflikt: das Recht der Urheber aus ihrem geistigen Eigentum und das Recht auf freie Information aus dem Internet. Dieser Konflikt wird kontrovers abgewogen.	23
Rechtsprechung kommentiert	Heiner Adamski: Die Kapitalverkehrsfreiheit und das VW-Gesetz. Europa verklagt Deutschland Auch das geänderte VW-Gesetz gibt dem Land Niedersachsen ein Vetorecht. Verstößt das Gesetz immer noch gegen Europarecht?	24
Politische Didaktik	Christian Fischer: Institutionenkunde <i>genetisch</i>? Ein Werkstattbericht Die Kunde von den Institutionen ist unerlässlich, aber schwer zu vermitteln. Ist das genetische Prinzip, hier realisiert durch ein Insel-Szenario, ein produktiver Weg?	25
Das besondere Buch	Sibylle Reinhardt: Heinz Bude, Bildungs-panik. Was unsere Gesellschaft spaltet. Die Bildungsexpansion beschleunigt sich selbst – bis hin zur Panik um den Schulerfolg der Kinder, sagt Heinz Bude. Wäre Gelassenheit nicht realistischer?	26
Rezensionen	<i>Sibylle Reinhardt:</i> Dirk Lange/Sebastian Fischer (Hrsg.): Politik und Wirtschaft im Bürgerbewusstsein. Untersuchungen zu den fachlichen Konzepten von Schülerinnen und Schülern in der Politischen Bildung. <i>Marc Partetzke:</i> Christian Schmidt,: Politische Bildung als Spiegel politischer Kultur? Ein deutsch-französischer Vergleich	27 27
Autoren	Anschriften	27

GWP-Abonnent/innen haben Zugriff auf das GWP-Online-Archiv. Sofort Grundlagen-Material zu aktuellen Ereignissen (www.budrich-journals.de)! Beispiele:

Stichwort NATO

Der NATO-Gipfel vom Mai in Chicago hat den Aufbau eines Raketenabwehrsystems beschlossen, was nicht zuletzt aus deutscher Sicht intensive diplomatische Aktivität gegenüber Russland erfordert. Lesen Sie:

Sven Bernhard Gareis: Bedingt bündnisfähig? Die parlamentarische Kontrolle internationaler Bundeswehreinsätze und die deutschen Verpflichtungen in NATO und EU (Fachaufsatz in Heft 2/2007)

Anders als die Präsidenten der USA oder Frankreichs bzw. die Regierungschefs praktisch aller europäischen Staaten kann die deutsche Bundeskanzlerin nicht allein über den bewaffneten Einsatz von Bundeswehrsoldaten in internationalen Missionen entscheiden. Vielmehr ist die Exekutive – gemäß Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1994 – auf die konstitutive Zustimmung des Bundestages angewiesen. Welche Probleme sich gegebenenfalls daraus für die Erfüllung der militärischen Verpflichtungen Deutschlands in NATO und EU ergeben, wird hier untersucht.

Johannes Varwick: Ist Deutschland außenpolitisch isoliert? (Brennpunkt in Heft 3/2011)

Deutschland hat in der Libyen-Frage im VN-Sicherheitsrat erstmals nicht mit seinen engsten Partnern aus NATO und EU gestimmt, sondern neue Allianzen gesucht. Der Beitrag bewertet diese Entscheidung und ordnet sie in größere Strukturveränderungen deutscher Außenpolitik ein. Die deutsche „ohne mich“-Entscheidung weckt Zweifel an der außenpolitischen Zuverlässigkeit des Landes und ist in seinen Folgen noch nicht absehbar.

Stichwort Solarindustrie

Zahlreiche Firmenpleiten in den letzten Monaten haben die Branche und insbesondere ihre staatliche Förderung ins Rampenlicht geholt. Lesen Sie:

Simon Peltzer: Braucht die deutsche Solarindustrie heute noch staatliche Förderung? (Kontrovers dokumentiert in Heft 4/2010)

Anfang 2010 entwickelte sich in Deutschland eine Diskussion um die Förderung der Solarindustrie. Die zum Jahreswechsel ohnehin schon gekürzten Fördersatzes sollten weiter gesenkt werden, um die zuletzt stark gestiegenen Kosten für die Verbraucher im Rahmen zu halten. Schließlich einigten sich Bund und Länder Anfang Juli im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat auf eine Staffelung bei der Kürzung der Solarsubventionen. Doch trotz der Einigung werden Sinn und Notwendigkeit der Solarförderung noch immer diskutiert.

Stichwort Menschenrechte

Amnesty International hat soeben den „Report 2012: Zur weltweiten Lage der Menschenrechte“ veröffentlicht. Grundsätzliches lesen Sie hier:

Michael Krennerich: Menschenrechte in der deutschen Außenpolitik (Fachaufsatz in Heft 4/2006)

Durchsetzung und der Schutz der Menschenrechte sind eine zentrale Aufgabe deutscher Außenpolitik. Der Beitrag legt dar, wer die deutsche Menschenrechtsaußenpolitik gestaltet und welchen Beitrag Deutschland zum Ausbau des internationalen Menschenrechtsschutzes leistet.

Menschenrechte – Fragen an *Heiner Bielefeldt* (Interview in Heft 3/2008)

2008 wird die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 60 Jahre alt. Was wurde erreicht in den vergangenen 60 Jahren, und in welchen Bereichen gab es Rückschläge? Interview mit Heiner Bielefeldt, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

Die „Affäre Wulff“ und das Amt – Kommentare, Realitäten und Konsequenzen

Bernhard Blanke



Bernhard Blanke

In seiner Rede zur Eröffnung der Bundesversammlung am 18.3. wählte Bundestagspräsident Lammert bemerkenswerte Worte für diesen Anlass im Frühjahr 2012:

„Diese heutige Versammlung findet nur 20 Monate nach der letzten Bundesversammlung statt, die am 30. Juni 2010 Christian Wulff zum 10. Bundespräsidenten der Bundesrepublik Deutschland gewählt hat. Die Geschichte dieser kurzen Präsidentschaft wird zu einem späteren Zeitpunkt geschrieben werden. Die Umstände des Rücktritts und die Gründe, die dazu geführt haben, werden erst mit angemessenem Abstand zu den Ereignissen fair zu bewerten sein. Dabei geht es auch um das Verhältnis von Amt und Person, um Erwartungen an Amtsträger, aber auch um die Rolle der Öffentlichkeit, der öffentlichen wie der veröffentlichten Meinung. Dies gilt für Beteiligte und Betroffene wie für Beobachter. Es gibt durchaus Anlass für selbstkritische Betrachtungen, nicht nur an eine Adresse. Manches war bitter, aber unvermeidlich. Manches war weder notwendig noch angemessen, sondern würdelos“.

Es ist aber durchaus möglich, vielleicht sogar geboten, zeitnahe die Ereignisse zu rekonstruieren, weil sonst vieles allzu leicht aus dem Gedächtnis gelöscht wird. Vor allem werden die politisch-kommunikativen „Übertreibungen“ in dieser Krise schnell vergessen oder verdrängt, obwohl und vielleicht weil sie ein negatives Bild vom Bundespräsidenten in einer Tiefe geprägt haben, wie es zuvor nicht vorstellbar war. Vielfach wurden die Wahl Joachim Gaucks und seine Vereidigungsrede als „Erlösung“ betrachtet: „Man erlebte den gelungenen Auftakt der Präsidentschaft Gauck und damit glücklicherweise auch den politischen Schlusspunkt der leidigen Affäre Christian Wulff“ (Kurt Kister, SZ vom 24/25.3.2012. S. 4). Gegen eine rasche Verdrängung der Affäre will ich dennoch ein Beobachten der Beobachter (Luhmann) versuchen, vor allem die Anstrengungen einer Rehabilitation des Amtes, welche vornehmlich auf Kosten der Person und zum Nutzen der politischen Parteien gingen. Und es soll gezeigt werden, dass diese Affäre nicht einmalig ist, sondern Strukturen offenlegt, die weiter bestehen¹.

Mediale Vorverurteilung

Am Ende einer monatelang in allen Medien geführten Debatte, die manche Beobachter eine „Kampagne“ nennen, stand der gescheiterte Präsident Christian Wulff im Volksmund nur noch als „Abzocker“ da. Die von den Printmedien recherchierten „Tatbestände“, angefangen vom Hauskredit über Ferienaufenthalte, ungenaue Auskünfte, Beziehungen zu einem Eventmanager und der Filmindustrie bis zu dubiosen Freundschaften, werden jetzt noch von allen Kritikern wie auswendig gelernt erzählt. Während der Debatte wurden aber auch meist laienhafte „rechtliche“ Bewertungen vorgenommen, die innerhalb von zwei Monaten zu dem Urteil in Meinungsumfragen führten, dass dieser Präsident zurücktreten müsse, weil er sich nicht an die Gesetze halte. Im Wesentlichen spielte das Haus Springer mit der Bild-Zeitung („mailbox Affäre“) ab Mitte Dezember 2011 den „Treiber“, wenngleich die Hamburger Magazine ebenso hartnäckig recherchierten (der SPIEGEL vor allem bei der „Kreditaffäre“). Es waren aber immer wieder „Welt“ und „Bild“, die es nicht zu einer „Beruhigung“ der Debatte kommen ließen.

Politisch besonders bedeutsam erscheinen mir in diesem Medienspiel jedoch die *Kommentare* im öffentlich-rechtlichen Fernsehen, welches den Ruf einer gewissen Neutralität genießt. Eine Schlüsselrolle nimmt zunächst das Interview mit Wulff ein, welches am 4.1.2012 mit Ulrich Deppendorf für die ARD und Bettina Schausten fürs ZDF – sozusagen in einer großen Koalition der Öffentlich-Rechtlichen – geführt wurde. Dieses Gespräch kam schon nahe an das Niveau des „Boulevard“ heran, und im „Format Politik-Talk“, das eine entscheidende Rolle im Verlauf der Affäre spielte, setzte sich dieser Trend fort, bei Will, Illner, Jauch, Plasberg und anderen. Das Thema dominierte für Wochen, und in der Art von Wochenberichten wurden die öffentlichen Diskussionen referiert und kommentiert. Es scheint so, als ob sich dieses Format zu einer für das breite Publikum letzten Kommentierungsinstanz laufender Ereignisse entwickelte. So lässt sich anhand von Umfragedaten² zeigen, wie entscheidend diese Sendungen für die Stimmung des breiten Publikums jeweils waren. *Meinungen* erhielten dadurch eine anscheinend *repräsentative* Qualität, weil sich Jedermann im Publikum unmittelbar als Privatperson eingebunden fühlen, z.B. sein Leben mit dem des Bundespräsidenten in Vergleich setzen konnte; auch weil es dort Usus ist, „spontan“ einzelne Bürger sozusagen als „Zeitzeugen“ oder spezielle Umfragen zu präsentieren. Im Fall Wulff musste der Vergleich am Ende negativ ausfallen (wie etwa „einen solchen Kredit bekomme *ich* nicht!“). Lammert weitete deshalb am 27.3. seine Medienkritik auch auf diese Formate aus. Und der WDR-Rundfunkrat hat nun am 16.4. versucht, Konsequenzen zu ziehen, und eine Reduzierung der Zahl der Talkrunden der ARD mit der Begründung vorgeschlagen, es mangle an Themen und Gästen, wenn diese Sendungen nach dem gleichen Muster gestaltet seien. Immer „Wulff und Gauck“ in mehreren Wochen seien nicht besonders „innovativ“ gewesen.

Hier fehlte eine Instanz, welche wiederum diese Leute, z.B. „investigative Journalisten“, kommentiert, welche die Lage kommentieren, die sie selbst her-

gestellt haben. Die Wissenschaft spielte in diesem Medium meist eine unglückliche Rolle, weil ihr „Sachverstand“ nur als Fußnote zum Talk benutzt wird, oder ihr Stil am polemischen Kontext der Show abprallt, es sei denn Wissenschaftler polemisierten gleich mit (wie Hans Herbert von Arnim mit seiner Forderung nach strafrechtlichen Konsequenzen am 14.1.2012 bei „Maischberger“). Der Betroffene hatte letztlich keine Chance, dem „Verdacht der Vorteilsnahme“ zu widersprechen. Der Vertrauensverlust war unaufhaltsam, auch die eher seriösen Medien hatten mit ihrer Warnung keinen Einfluss. Korrektur kann dann nur noch durch die Justiz erfolgen, was wiederum der letzte Anlass für Wulffs Rücktritt aus politischen Gründen war (Antrag auf Aufhebung der Immunität). Paradox! Es wird sehr spannend, ob die Staatsanwaltschaft Hannover schlussendlich etwas rechtlich Relevantes herausfindet. Die Generalstaatsanwaltschaft Celle verkündete am 3.4.2012, dass *allein* das Wochenende im so genannten Nobelhotel auf Sylt und vermutete, damit zusammenhängende Geschäftsbeziehungen zum Filmfinanzier G. problematisch sein könnten. Alle anderen „Tatbestände“ seien nicht geeignet, Ermittlungsverfahren einzuleiten.

Am Ende fokussierte sich alles auf den „Ehrensold“, *ungefragt*, ob der scheidende Bundespräsident seine Ehre tatsächlich verloren hat, weshalb viele Bürger ihm auch den Zapfenstreich nicht gönnen wollten. Wulff hat seinen Zapfenstreich bekommen, und die Berichterstattung zeigte danach ein merkwürdiges „Versöhnungsbedürfnis“ sowie eine Verschiebung der Diskussion auf neutraleres Feld, vornehmlich die peinliche „Aufarbeitung“ der Affäre über die Frage einer Neuordnung der Besoldung scheidender Bundespräsidenten. Das Reden über Geld neutralisiert moralische Fragen wundersam. Das Amt des Bundespräsidenten hat auch eine *symbolische* Funktion. Symbole sind flüchtig, und durch die Fragen der Besoldung und auch danach, welchen Beruf Wulff denn nun künftig ausüben könne, verschwindet die Aura des „Staatsoberhauptes“, und wir sind mit dem Geldsymbol endlich in einer *bürgerlichen* Gesellschaft angekommen. Das Amt wird zu einer weiteren „Spitzenposition“, die nun mit den Großverdienern in „der Wirtschaft“ und ihrem Habitus verglichen werden kann, wobei Vorsicht geboten ist: Boni werden auch bei komplettem Scheitern bezahlt. Aber die „alten Präsidenten“ (die zum Zapfenstreich nicht erschienen sind und die früheren) waren geprägt von der Vor-, Früh- und Wirtschaftswundergeschichte der Bundesrepublik und vor einer solchen „Banalisierung“ des Amtes gefeit. Auch die Teilung Deutschlands verbot eine solche Wahrnehmung.

Eine „politische Persönlichkeit“ im Zwielficht

Der Bundespräsident hat nach unserer Verfassung zwar eine Vielzahl bedeutender Kompetenzen aber kein klares Profil. Die „Aura“ des *Staatsoberhauptes* ergibt sich eher aus ungeschriebenen Konventionen im Rahmen der Funktionen von *Repräsentation und Integration*. Ein juristischer Kommentar gibt hierzu auch einen politisch-kulturellen Rahmen für den allgemeinen Umgang mit

dem Amt: „*In einer bundesstaatlich gegliederten, demokratischen, multikulturellen Gesellschaft geht es dabei primär nicht um den Staat als übergeordnetes Ganzes, sondern um die Herstellung oder Sichtbarmachung und Artikulierung eines **nationalen Basiskonsenses** hinsichtlich grundlegender Werte und Verfahren...Befähigt wird der Bundespräsident dazu durch die Autorität seines Amtes und vor allem kraft seiner Persönlichkeit in Reden und Auftritten*“³. Eine eigenständige Qualität mit eigenen Ritualen und Symbolen, gar Pomp, die auf historische Traditionen zurückgeht, hat das Amt nicht vererbt bekommen. Dazu war die deutsche Geschichte in den letzten 150 Jahren seit der Neubegegründung eines Kaiserreiches zu gebrochen. Christian Wulff musste eine neue Konstruktion, gewissermaßen eine Inszenierung für seine „politische Persönlichkeit“ finden, wobei für manche im mythologischen Hintergrund immer noch eine zu repräsentierende „Einheit des Staates“ lauert. Elizabeth II nimmt der Briten diese Vorstellung jederzeit ab, bedeutet „the crown“ nach der Verfassungskonvention im Englischen doch zugleich „the state“. Das englische Bürgertum hatte es bereits im 18. Jahrhundert geschafft, „Staatlichkeit“ auf eine allerdings durchaus relevante Restfunktion zu reduzieren, zu einem „dignified part of the constitution“ (Bagehot). Die Krise nach dem Tod von Lady Diana hat die Königin einfach dadurch überwunden, dass sie in London „erschien“, und die Flagge über dem Buckingham Palace auf Halbmast gesetzt wurde.

Wulff sagte beim Gemeinschaftsinterview am 4.1.2012, der Sprung von Niedersachsen nach Berlin sei zu schnell gewesen. Das Dilemma scheint darin zu bestehen, dass er seinen persönlichen Lebensentwurf aus der „normalen“ Parteikarriere heraus ins Amt des Ministerpräsidenten in Niedersachsen zweifach neu erfinden musste: als MP kam er in Kontakt mit „der Wirtschaft“ und der höchsten Einkommensklasse, die ihm von Osnabrück nur rudimentäre bekannt war. Hinzu kam seine Wende mit seiner Frau ins „Glamourmilieu“, wobei ihm die Grenzüberschreitung vom Politischen zum Privaten, die auch bei offiziellen Prominententreffen (Sportbällen, Filmfestivals, Wirtschaftsempfängen und beim „Politsponsoring“) schleichend erfolgt, nicht gut bekommen ist; er hat die Spielregeln dieses vor allem medial getriebenen Milieus nicht verstanden. Man konnte ihm bald eine Vermischung von persönlichen und politischen Angelegenheiten vorwerfen (so schon die Rheinische Post am 5.6.2010. anlässlich seiner Wahl). Nun werden Ministerpräsidenten nicht als „Moralinstanz“ gewählt (dafür hat man auf Landesebene Bischöfe), selbst wenn es gerade Wulff war, der sich häufiger mit Vorwürfen gegen andere Amtsträger her-vortat (z.B. gegen Johannes Rau).

Diese Wende hat er bei seiner zweiten „Neuerfindung“ als Staatsoberhaupt vorangetrieben, was zu einer merkwürdigen Spaltung zwischen Mensch und Amtsträger führte (zwei „halbe Wulffs“), die in eine Balance zu bringen war: einerseits der Repräsentant „jugendlicher“ Frische (als welcher er auch von der Massenpresse aufgebaut wurde), andererseits das mühsam präsentierte „Staatsmännische“, welches die Politik von ihm erwartete. In dieser fragilen Balance lauerte auch die Gefahr, dass mit unmittelbar privat-persönlich begründeten Kritiken auch die „politische Persönlichkeit“ destruiert wurde. In seinen hilflosen Versuchen der Krisenbewältigung zerfiel Wulffs Inszenierung zusehends. Den besonders peinlichen aber wirkungsvollen, krampfhaften Versuchen der

Medien, eine einflussreiche Hannover-Mafia zu konstruieren oder nach dubiosen „Freundschaften“ für irgendeine „Vorteilsnahme“ zu suchen, konnte er nichts entgegensetzen: wo da in der Provinz so wenig Spannendes zu finden ist. Bestenfalls kann die VIP-Lounge vom lokalen Bundesligisten ein „gesellschaftliches Netzwerk“ besonderer Art anzeigen, aber die Region Hannover mit ihrer soliden Bürgerlichkeit eignet sich nicht für Geschichten, die eher in München, Köln oder Berlin zu schreiben sind. Wulff wurde durch diese ganzen Geschichtchen mehr und mehr der Lächerlichkeit preisgegeben. Stets landeten die Talkrunden dann beim *Sozialneid*, z.B. bei der Riester-Rente, bei Hartz IV, den „Schlecker-Frauen“, der Verschwendung öffentlicher Gelder. Ist ja auch misslich, dass Wulffs Alimentation „Ehrensold“ heißt.

Ehrensold und politische Moral

Aber: Die Diskussion über Ehrensold ja oder nein, Amtsausstattung ja oder nein war albern, gelegentlich sogar unwürdig. Grundlage für politische Entscheidungen kann nur die geltende Rechtslage sein. Wer seine tagesformabhängige Gemütsverfassung als Richtschnur für politische Entscheidungen nutzt, negiert geltendes Recht. Vor diesem Hintergrund war und ist es lediglich politische Suggestion, wenn manch einer ankündigt hat, gegen Wulffs Ehrensold stimmen oder die Amtsausstattung infrage stellen zu wollen – weil es weder etwas abzustimmen gab, noch irgendwo zu richten war. Daher war es eine sehr kluge Begründung, die Verteidigungsminister de Maizière für den Zapfenstreich angeführt hat: Es sei eben „geübte Staatspraxis“ – eine Wertung Wulffs hat er sich getrost erspart. Hätte er den Zapfenstreich nicht durchgeführt, hätte er implizit das Amt noch weiter entwertet und letztlich vollends von der gesamtstaatlichen Bedeutung getrennt. Die moralische Kategorie in dieser Sache ist jene, die auf die Mitglieder der letzten Bundesversammlung anzuwenden wäre: Sie haben mehrheitlich jemanden gewählt, der ungeeignet war. Was erwarte ich für ein Selbstbild eines Bundespräsidenten? Dass er sich stets der großen Schuhe bewusst ist, in denen er schreitet – weil zuvor darin schon Männer wie Theodor Heuss, Gustav Heinemann, Richard von Weizsäcker oder zuletzt Johannes Rau liefen. Und jeder, der das Präsidentenamt ausführt, muss auch die geschichtlichen Linien verinnerlicht haben, aus denen es entstanden ist: Er muss um die Bedeutung des Amtes über Jahrzehnte wissen, gerade im Kontrast zum Präsidentenamt noch in Weimarer Zeiten. All das müssen auch die ihn Wählenden verinnerlicht haben.

Zur Frage der Bedeutung des Amtes und der persönlichen Befähigung für dieses lohnt sich vielleicht der Blick in die USA. Wer kandidiert, muss sich vorher dem „vetting“ unterziehen – sei es durch die wählende Bevölkerung, die Medien oder letztlich den Senat und seine Ausschüsse. Jedes Lebensdetail wird dort analysiert und gewichtet. Die vetting-Praxis hat übrigens nicht nur den Zweck, Fehler vorher aufzudecken – nein, gerade bei supreme court justices geht es darum, deren politische Positionen vorher einzugrenzen. Insofern ist das auch ein gesellschaftlicher Diskurs, der jeweils stattfindet. Und diese

Praxis führt auch nicht dazu, dass nur noch Inhaber komplett weißer Westen in Ämter gelangen können – im Gegenteil: Die Läuterung ist ja Zweck der Sache, so wird der Beweis moralischer Eignung erbracht. Nun lässt sich diese Praxis aus einer anderen politischen Kultur nicht auf die Bundesrepublik übertragen, aber man könnte sich vorstellen, dass die den Kandidaten Vorschlagenden hier in Vorlage gehen müssten, quasi als „gute Übung“ vor einer Kandidatur, aber nicht institutionell fixiert. Sagen wir es so: Jemand, der als Bundeskanzler/in einen Personalvorschlag unterbreitet, müsste größte Veranlassung haben, diesen Personalvorschlag vorher an allen Ecken und Enden zu prüfen – allein zum Selbstschutz. Daran müssten auch die Parteien, welche die Mehrheit in der Bundesversammlung stellen, größtes Interesse haben, zumal eine intensive Prüfung ein Schritt zur Unabhängigkeit des/der Kandidaten/in sein könnte. Eine derart intensive Diskussion des Personalvorschlags fand bei Wulff nicht statt, er war ein „Produkt“ der Parteienkonkurrenz und eines rigiden Mehrheitsdenkens. Ob er seiner Aufgabe und Verantwortung gerecht werden konnte, blieb offen.

Wulffs Leistungspotential – revisited

„Das Amt“ ist schließlich nicht allein durch Wulff geschädigt worden, sondern *vor allem* durch die respektlose öffentliche Debatte: man hätte von Anfang an sagen müssen, dass ein noch unreifer Politiker leider zur falschen Zeit auf den „Thron“ gekommen ist, und ihn als zwar beschädigte politische Persönlichkeit mit einem „Aufbau“-Programm seine Amtszeit zu Ende führen lassen, also bewusst Amt und Person trennen müssen. Noch Anfang Januar 2012 wollte eine Mehrheit der Bevölkerung Wulff eine „zweite Chance“ geben. Immerhin sollen seine Auftritte und Reden außerhalb der Bundesrepublik erfolgreich gewesen, er also seiner Aufgabe der *Außenrepräsentation* durchaus nachgekommen sein. Kommt in den besten Monarchien bei den „Staatsoberhäuptern“ vor, und andere Staaten legen offensichtlich weniger rigide Maßstäbe an. Aber in unserer Demokratie geht es um die Legitimation durch die Wahl. Aktuell um Wahlvorgänge, besonders die Kommenden mit dem wichtigen Datum 2013, und die „Entscheider“ mussten wegen der laufenden Wahlkampfstrategien eine Weile warten und kalkulieren, *wie sehr Wulff der CDU schadet*. Das Saarland gab am 6.1.2012 den Ausschlag. Mit den nächsten Wahlen konnte die schwarz-gelbe Koalition ihre Mehrheit in der Bundesversammlung verlieren, also musste „es“ jetzt passieren. Dabei spielte zunächst wieder das reine Mehrheitsdenken eine Rolle, welches schon zur unglücklichen Wahl von Wulff geführt hatte. Allerdings hatte die Krise auf das Ansehen der Bundeskanzlerin offenbar keinen Einfluss; so schreibt der *Economist* (17th 2012): „The sudden downfall last month of the German president, whom she had picked for the job in 2010, did her no apparent harm“.

Der Kandidat Wulff war von Anfang an eine parteipolitisch motivierte Fehlbesetzung im Präsidentenamt. Schon seine Wahl basierte auf Umfragedaten, die ihn an die Spitze der Rangliste setzten und dadurch eine „Gefahr“ für

Frau Merkel signalisierten. Nur sagt das Politbarometer nichts über die Qualität eines Politikers oder seine Qualifikation für ein Amt aus, sondern nur über seine Beliebtheit. Wulff hatte schon in Niedersachsen eigentlich nur als Aufsichtsrat von VW eine „gute Figur“ gemacht, d.h. mit *situativ geliehenem Ansehen*. Als MP agierte er als Verwaltungsmann mit geringem politischem Profil, aber einer „loyalistischen“ Personalpolitik. Kein MP war so misstrauisch wie er, der gewissermaßen ein parteipolitisches „screening“ sämtlicher wichtiger Personen in seinem Machtkreis durchführte. Er wollte sich im Lande bewusst als „solider“ Sachwalter von seinen Vorgängern abgrenzen und hat die inhaltliche Arbeit in den landesüblichen Politikfeldern wie Finanzen, Schul- und Verwaltungsstrukturreform professionelle Minister erledigen lassen, ansonsten bundesweit in der CDU die Fäden gezogen und an seiner Parteikarriere gearbeitet. Bundespolitisch sichtbar wurde er nach 2005 einzig als treuer Anhänger der neuen Bundeskanzlerin, z.B. bei der Verlängerung der Laufzeiten für Atomkraftwerke, was sich 2010 „bezahlt“ machte, nachdem Wulff öffentlich bekannt hatte, er sei kein Alphetier. Aus dieser Zeit stammt sein administrativer Habitus, der ihn auch als Präsident begleitete, ebenso wie seine Abhängigkeit von seinen Vertrauten, die sich während der Affäre als fatal erweisen sollte.

Auffällig war in seiner Regierungszeit in Niedersachsen vor allem die Ernennung einer Sozial- und Integrationsministerin „mit Migrationshintergrund“. Schon in seiner ersten Rede (2.7.2010) trug er „sein“ Thema vor. Die spätere, viel gerühmte Rede vom Oktober 2010 über „den Islam“ war jedoch trotz der erheischten Aufmerksamkeit seltsam deplatziert, weil er die Mehrdeutigkeit seiner Formulierung übersehen hat. Was heißt „gehört zu Deutschland“? Das kann man auch von vielen Unannehmlichkeiten sagen: diese oder jene gehört „jetzt auch“ zu uns. Und so wurde der Satz bei vielen Andersdenkenden auch mehr oder weniger heimlich verstanden. Das Fremde ist da, aber wir mögen es nicht. Man erinnere sich an die im Sommer des Jahres besonders von der Springerpresse aufgeheizte Sarrazin-Debatte! Volker Kauder (CDU) stellte dann „als später Widerspruch zum ehemaligen Bundespräsidenten Christian Wulff“ (Die Welt 20.4.2012) anlässlich der Deutschen Islamkonferenz (DIK) 2012 offen fest: „Der Islam ist nicht Teil unserer Tradition und Identität in Deutschland und gehört somit nicht zu Deutschland“. Sicherlich war es richtig, dass Wulff das Thema „Integration“ auf den Spielplan setzte, aber dann politisch sensibel und nicht in einer Art Verwaltungsakt; wie alles wirkte, was Wulff meinte, mit „Würde“ sagen zu müssen. Schön wäre vielleicht in der europäischen Perspektive ein historisch reflektierter Rückblick auf das frühe Mittelalter gewesen, eine Zeit, in welcher die „abendländische“ Kultur von islamischen Impulsen in Philosophie und Wissenschaft ungeheuer profitiert hat, sich ohne diese Synthese vielleicht gar nicht hätte herausbilden können, und die Religionen vor allem in Südeuropa noch in weitgehend friedlichem Nebeneinander praktiziert wurden.

Stimmen in der Presse (Die Welt vom 18.11. und Die Zeit vom 24.11.2011) lassen vermuten, dass zuletzt sein dezidiertes Engagement gegen die Neonazi-Mordserie und für die geplante Gedenkveranstaltung den „Apparat“ massiv verärgert hat, weil dies als eine durchaus prekäre Intervention in

innenpolitische Angelegenheiten und ein Übergehen der Bundesregierung angesehen wurde. Hier liegen Grenzen für das Amt. Immerhin gewinnen diese Verbrechen ihre Brisanz auch aus dem Zwielficht, das auf Geheimdienste und Ministerien, d.h. die ganze „Sicherheitsarchitektur“, geworfen wird. Die für die Innere Sicherheit Zuständigen haben dagegen ein Ablenkungsthema entdeckt: den „Islamismus“. Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) hatte schon kurz nach seinem Amtsantritt Anfang März 2011 gesagt: „Dass der Islam zu Deutschland gehört, ist eine Tatsache, die sich auch aus der Historie nirgends belegen lässt“. Die DIK knapp einen Monat später wurde unter seiner Führung zur „Sicherheitspartnerschaft“, als wäre dies das Hauptproblem der Integration. Kurz nach der Gedenkveranstaltung 2012 wurden der Bild-Zeitung vom BMI Passagen aus der differenzierten 760-Seiten-Muslim-Studie mit der verzerrenden Absicht zugespielt, auf fehlenden Integrationswillen, Gewaltbereitschaft und Sympathien für den Islamismus in weiten Teilen der muslimischen Jugend „aufmerksam“ zu machen. Die DIK bemühte sich daraufhin, dem Eindruck entgegenzutreten, dass Gewalt vor allem religiöse Ursachen habe (SZ, 20.4. 2012, S. 5). Das erscheint als ein „gelungener“ Themenwechsel. Wollte man Wulff die Gedenkveranstaltung wegen zu großer Nähe zu den Opfern und einer gemutmaßten „Parteilichkeit“ nicht mehr durchführen lassen? Fürchtete man seine Rehabilitation „auf Umwegen“?

Der neue Bundespräsident

Immerhin hat nun Joachim Gauck bei seiner Kandidatenkür eine Diskursrunde vor Parteien und wichtigen gesellschaftlichen Organisationen abgeleistet, seine Vita, seine Schriften und Reden wurden ausführlich durchforstet, seine Familienverhältnisse liegen offen, und die nächste „First Lady“ wird unverheiratet sein, alles wurde ihm schon vorab „verziehen“ – ein politisch-kultureller „Ertrag“ der Präsidentenkrise? Pastor Gauck, der nicht der Parteienlandschaft entstammt, könnte sich als „Zwischenlager“ eines überholten Mythos vom „moralischen Vorbild“ erweisen, der allein durch seine DDR-Geschichte Substanz erhält. Er selbst äußert sich häufig in diesem Sinne, schon gleich bei seinen ersten Worten an die Bundesversammlung oder in der Formulierung, dass „Osteuropa nun nach Westeuropa“ komme, womit die deutsche Einigung endlich auch in diesem Amt zum Tragen kommt. Die weiteren Erwartungen an ihn sind zwar „riesig“ (Lammert), aber breit gefächert und neutralisieren sich zugleich gegenseitig. Da er all die vor seiner Wahl vorgetragenen Sachthemen nicht kraft eigener Entscheidungskompetenz einer Lösung zuführen kann, wird seine Hauptaufgabe der „*große demokratische Diskurs*“ sein. Dieser bringt den neuen Bundespräsidenten in eine komfortable Position. Man nennt ihn schon den „Politiklehrer“, den „Leviten-Leser“ oder anderes, schiebt ihn in eine pädagogische Funktion im Rahmen der zerfaserten repräsentativen Demokratie, die ihm geradezu auf den Leib geschrieben zu sein scheint. Die SZ schrieb am 19.3.: *„Theodor Heuss stellte nach dem Nationalsozialismus das Image Deutschlands wieder her. Gustav Heinemann stand für den Wind des*

Wandels. Für Weizsäcker war es die Auseinandersetzung mit der deutschen Vergangenheit, für Gauck wird es wohl: die Freiheit. Mit fast jedem Bundespräsidenten ist ein großes Thema verbunden. Bedeutung erlangte, wer nicht mit dem Zeitgeist sprach, sondern gegen ihn. Eher aber haben die politisch (nicht nur als Landesvater, wie z.B. Rau) erfolgreichen Persönlichkeiten im Amt durch die *Überwindung von Tabus* in der bundesrepublikanischen Selbstwahrnehmung und der politischen Sprache, die zugleich Blockaden für den Wandel darstellten, gewirkt. Wulff hatte das beim Thema Integration versucht, scheiterte aber an seiner Redeschwäche.

Ob Gauck in dieses Schema passt oder eher „mit dem Zeitgeist“ gehen wird? Als gelernter Prediger soll (und wird) er die richtigen Sätze für jede Situation finden. Diese Publikumserwartung erinnert an die Situation der Gläubigen in der Kirche: einem Pfarrer widerspricht man nicht, sondern hört andächtig zu, denkt sich seinen Teil und spricht vielleicht in der Gemeinde „unter Gleichen“ über Sinn und Zweck der Rede. Wir werden uns daran gewöhnen müssen, dass ein christlicher Pfarrer stets in Gleichnissen spricht, die deubar bleiben; so bleibt die Spekulation darüber, ob er konservativ, liberal oder doch sozial eingestellt ist, unentschieden, wie seine Vereidigungsrede zeigte. Danach könnte man ihn eher einen „Kommunitären“ nennen. Wohl formuliert ist es ihm gelungen, ein inklusives Programm vorzutragen. Keine Strömung in der Gesellschaft, aber jegliche *nähere* politisch-programmatische Idee, kam zu kurz. Er nahm alle „Übertreibungen“ aus der Vorzeit zurück und konzentrierte sich auf „Werte“ (Freiheit, Verantwortung, auch soziale Gerechtigkeit) und „Verfahren“ (Demokratie), die Annäherung von Regierenden und Regierten sowie die „aktive Gesellschaft“. Das Thema „Nachhaltigkeit“ wurde gleichnishaft mit „unseren Kindern und Enkeln“ umschrieben. Alle „staatstragenden“ Parteien dürfen ihn vereinnahmen, auch die Scharte Wulffs bezüglich der „Islamfrage“ hat er sensibel ausgewetzt. Unter diesem pastoralen Schirm können die Parteien und die politische Gesellschaft nun munter und ungestört in die Wahlkämpfe einsteigen. Denn auch nach Gaucks eigenem Verständnis ist seine Rolle in einer „lebendigen Bürgergesellschaft“ die des Moderators, vielleicht Aktivierers eines neuen, möglichst medienunabhängigen öffentlichen Bewusstseins über die Parteigrenzen hinweg, welches man als „Mediandenken“. d.h. dem größtmöglichen Teil der Staatsbürger nahekommend (die Briten haben einen schönen Begriff hierfür: „moving consensus“), bezeichnen könnte. Und dadurch wird er eine Funktion einnehmen, die der zitierte juristische Kommentar so bestimmt: „*Aus der Perspektive der Bürger soll der Bundespräsident als Verkörperung des die Bürger in ihrer Pluralität einenden Grundkonsens Vorbild und geistiger ‚Prototyp des Staatsbürgers‘ sein*“. In diesem Sinne passen nun Person und Amt wahrlich zusammen. Im Blätterwald und auf den Fernsehschirmen ist Ruhe eingekehrt. Ein besonderes „moralische Gewicht“ wird nicht gebraucht, reicht doch die Besinnung auf die Besonderheiten „unseres Landes“ in Europa und einer globalisierten Welt – was immer sie sein mögen.

Anmerkungen

- 1 Dieser Essay wurde am 23.4.2012 abgeschlossen.
- 2 Vgl. <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2012/wulff/>
- 3 Hermann Butzer, Kommentar zu Art 54 GG, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopauf: GG Kommentar, 12. Auflage, 2011, S. 1200.

Das Problem Staatsverschuldung

*Hans Jürgen Schlösser/ Michael Schuhen/
Susanne Schürkmann*



Prof. Dr. Hans Jürgen Schlösser, Universität Siegen, Zentrum für ökonomische Bildung in Siegen (ZöBIS)

Die Mitglieder der Europäischen Währungsunion leiden unter den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise, die mit hohen Belastungen für die öffentlichen Haushalte verbunden ist. Insbesondere die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung in den europäischen „Peripheriestaaten“ Irland, Griechenland und Portugal steht in Frage, aber auch Kernstaaten wie Frankreich, Italien und Österreich geraten immer mehr in eine finanzpolitische Schieflage. Ist der Euro ein zu starres Korsett, das in Krisenzeiten den Ländern mögliche Handlungsalternativen nimmt? Die grundsätzlichen Zweifel an der Vorteilhaftigkeit einer Währungsunion haben Auftrieb erhalten.

Griechenland konnte über eine Dekade eine unsolide Haushaltspolitik betreiben, weil die Finanzmärkte von einer Unterstützung durch die anderen Euroländer im Notfall ausgegangen waren, und die kreditfinanzierte Überhitzung der Konjunktur in Spanien, Griechenland, Italien und Irland war langfristig möglich, weil im gesamten Euroraum ein einheitlich niedriges, dem deutschen vergleichbares Zinsniveau herbeigeführt worden war. Bereits zu Beginn der Krise wurde eines deutlich: den „Problemländern“ in der Eurozone stand das Mittel der Abwer-

tung nicht mehr zur Verfügung, um die negativen Nebeneffekte des Schuldenabbaus auf die Nachfrage und die Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit abzufedern. Zudem mussten sich diese Länder am Kapitalmarkt finanzieren und sich damit dessen globalen Unsicherheiten aussetzen. Da dies immer schlechter funktionierte, wurden massive öffentliche Stützungsprogramme, zunächst nur für Griechenland, dann für den gesamten Euroraum eingeleitet. Diese „Rettungsschirme“ waren (notgedrungen) sehr kurzfristig und ohne gründliche wissenschaftliche Diskussion aufgespannt worden. Erst viel später wurde der Ruf nach einem dauerhaften europäischen Krisenmechanismus laut.

Wie konnte es soweit kommen? Konjunkturprogramme und -aussichten

Wie die meisten Regierungen weltweit hat auch die deutsche Bundesregierung zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise auf John Maynard Keynes Konzept des „deficit spending“, also auf kreditfinanzierte Konjunkturprogramme gesetzt. Deficit Spending führt



Dr. Michael Schuhen, Universität Siegen, Zentrum für ökonomische Bildung in Siegen (ZöBIS)



Susanne Schürkmann, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für ökonomische Bildung in Siegen (ZöBIS) Universität Siegen. Arbeitsschwerpunkt: Financial Literacy

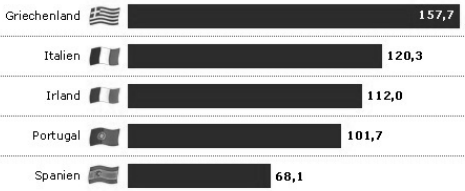
im Staatshaushalt zu einem Defizit, das in einer Rezession bewusst in Kauf genommen wird. Dadurch soll, so Keynes, private Nachfrage ersetzt werden, um die Wirtschaftstätigkeit zu stützen. Und tatsächlich, die staatlichen Ausgabenprogramme – Abwrackprämie (5 Mrd. Euro) und Kurzarbeitergeld (5,1 Mrd. Euro 2009) – haben, vor allem in Deutschland, gewirkt: „Insgesamt waren die fiskalpolitischen Eingriffe hilfreich und erfolgreich; sie haben Schlimmeres verhindert und den Einbruch der

Wirtschaftsaktivität abgefedert.“ (SVR 2011, S. 17). Eine tiefe Rezession hätte die Staatsverschuldung noch weiter in die Höhe getrieben. Auch die meisten anderen Länder der Europäischen Union haben sich in der Krise hoch verschuldet, hatten aber – mit Ausnahme der Niederlande und Österreichs - nur einen geringeren finanziellen Spielraum, weil sie schon mit einer schlechten Anfangsposition in die Krise hineingingen. Alle kämpfen bis heute mit ihren hohen Schulden.

Die Euro-Wackelkandidaten

Staatsschulden, Haushaltsdefizit, Arbeitslosigkeit

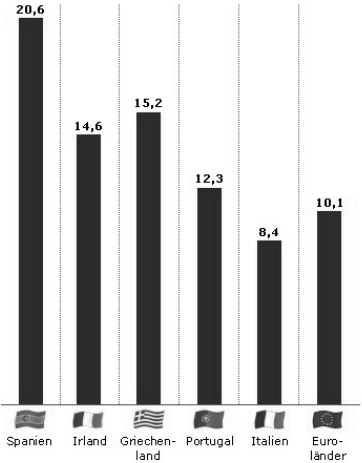
Staatsschulden 2011 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Haushaltsdefizit 2011 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Arbeitslosigkeit 2011 in Prozent



Quelle: Eurostat, Stand Mai 2011

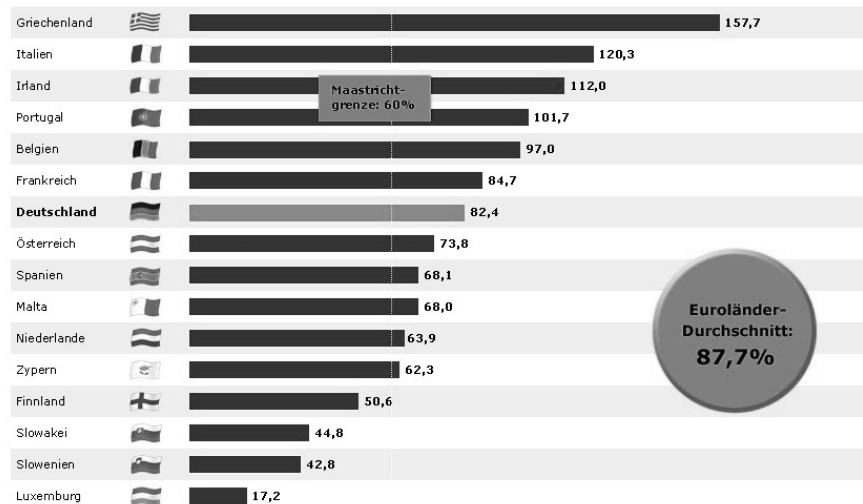
Quelle: <http://cdn3.spiegel.de/images/image-237006-galleryV9-agrk.jpg>

Seit Ende 2010 ist die konjunkturelle Talsohle durchschritten und die deutsche Wirtschaft boomt. Die Verschuldung hat, wie es die Theorie vorausagt, zu mehr Nachfrage geführt. Nach dem Konzept des deficit spendings müsste nun diese Verschuldung bei eintretendem Wirtschaftswachstum aus den Steuermehreinnahmen abbezahlt werden. Das Bild hat sich allerdings wieder eingetrübt. Grund dafür ist die

Überschuldung der eingangs erwähnten „Problemländer“. Diese müssen zum einen drastisch sparen und ihre Importe herunterfahren. Zum anderen steigen ihre Zinssätze, zu denen sie sich am Kapitalmarkt refinanzieren können, um ihre fälligen Verbindlichkeiten begleichen zu können.

Staatsschulden der Euro-Länder 2011

Angaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Quelle: Eurostat, Stand Mai 2011

<http://cdn3.spiegel.de/images/image-237012-galleryV9-jmdi.jpg>

Entwicklung der Zinsen von zehnjährigen Staatsanleihen

In Prozent



<http://cdn3.spiegel.de/images/image-248272-galleryV9-kkxm.jpg>

Eine harte Konsolidierungspolitik ist in Großbritannien, Italien, Frankreich und den Peripherieländern des Euroraumes notwendig, sie wird die deutschen Exporte in diese Länder nachteilig beein-

flussen. Dies erschwert die aktuelle Haushaltskonsolidierung im keynesianischen Sinne in Deutschland.

Infobox: Ein Sparprogramm für Griechenland:

„Das vom IWF gemeinsam mit der Kommission und der EZB für **Griechenland** vereinbarte Programm sieht eine Rückführung der Defizitquote des öffentlichen Haushalts nach jüngsten Meldungen von 7,6 v.H. im Jahr 2011 auf 4,9 v.H. im Jahr 2013 vor (Stand: 09. November 2011). Beim Primärsaldo, der ohne die Zinszahlungen des Staats errechnet wird, ist in diesem Zeitraum eine Veränderung der Defizitquote von 8,6 v.H. auf eine Überschussquote von 3,2 v.H. geplant. Dazu sind umfangreiche Reformen beschlossen worden:

- Anhebung der Mehrwertsteuer von 19 v.H. auf 21 v.H. ab 15. März 2010 und auf 23 v.H. ab 1. Juli 2010,
- Erhöhung der Steuern auf Tabak, Spirituosen und Kraftstoff,
- Einsparungen bei den öffentlichen Gehältern durch Reduzierung des Weihnachts-, Oster- und Urlaubsgelds,
- Abschaffung des Weihnachts-, Oster- und Urlaubsgelds für Rentner oberhalb einer bestimmten Mindestrente, Kürzung bei Beziehern der höchsten Rentenbeträge,
- Abschaffung von Steuerbefreiungen,
- Reduzierung der staatlichen Verwaltungsebenen von fünf auf drei und der Anzahl der Stadtverwaltungen von derzeit über 1 000 auf 370,
- Rentenreform, unter anderem mit Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 65 Jahre bis Dezember 2013.“

Was kommt noch auf uns zu? Demografische Entwicklung als Ursache zukünftiger Haushaltsprobleme des Staates

Während die beschriebene konjunkturbedingte Staatsverschuldung kurzfristiger Natur ist und – zumindest in der Theorie (Keynes) – im Aufschwung wieder abgebaut werden soll, ist die „Tragfähigkeitslücke“, welche durch die demografische Entwicklung hervorgerufen wird, ein langfristiges Problem, das nicht durch Konjunkturprogramme angegangen werden kann. Eine Tragfähigkeitslücke liegt vor, wenn absehbar ist, dass der Staat seine Ausgaben niemals aus ordentlichen Einnahmen decken wird (Werding 2011). Die damit verbundenen Probleme werden immer größer, je länger ihre Lösung herausgeschoben wird.

Der demografische Wandel, also die Schrumpfung und der Wandel der Altersstruktur der Bevölkerung, setzt die öffentlichen Haushalte unter Druck.

Dies resultiert vor allem aus steigenden Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme für

- Alter: gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung
- und Krankheit: gesetzliche Krankenkasse und soziale Pflegeversicherung.

Zu prüfen ist darüber hinaus die Entwicklung der Ausgaben im Zusammenhang mit

- Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Arbeitssuchende und
- Bildung einschließlich Kinderbetreuung und Leistungen für Familien.

Die betreffenden Ausgaben beliefen sich 2010 in Deutschland auf 60% der gesamtstaatlichen Ausgaben bzw. auf 28% des Bruttoinlandsprodukts. Nach derzeitigen Schätzungen werden sich die Anteile der sozialen Sicherungssysteme und der Krankenkassen/Pflegeversicherung erheblich erhöhen, wäh-

rend sich die Ausgaben für Arbeitslosigkeit und Bildung und Familie in ihren Anteilen nicht wesentlich verschieben, also auch kaum sinken werden. Aufgrund der seit langem niedrigen Geburtenziffern ist in Deutschland also nicht mit einer ausgeprägten „demografischen Dividende“ zu rechnen (Werdning 2011).

Die Lösung? Die ordnungspolitisch motivierte Schuldenbremse des Grundgesetzes als Begrenzung des „halben“ deficit spending-Ansatzes?

Wenn der Staat mehr ausgeben will als er einnimmt, muss er zum Haushaltsausgleich entweder die Steuern erhöhen, Vermögen veräußern oder Kredite aufnehmen. Im letzten Fall werden Zins und Tilgung erst zukünftig fällig, die Ausgaben aber sofort wirksam. Dies ist eine klare Lastenverschiebung in die Zukunft. Hierbei ist allerdings die zeitliche Komponente der Lastenverschiebung zu berücksichtigen. Kreditfinanzierung von Investitionen kann zu einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen beitragen, weil die Nutzung und die Finanzierung zeitlich zusammenfallen („pay as you use“). Ein Beispiel für einen solchen Lastenausgleich stellt die Kreditfinanzierung des Eisenbahnnetzes in Preußen bis 1914 dar. Wird hingegen die laufende Staatstätigkeit durch Kredite finanziert, so dürfen die Kredite die Neuinvestitionen nicht überschreiten. Andernfalls müssen spätere Generationen Leistungen finanzieren, die nur der vorherigen Generation zugute gekommen sind. Damit wird die Entscheidungsfreiheit der zukünftigen Generationen unangemessen eingeschränkt. Aus dem Blickwinkel der intergenerativen Gerechtigkeit ist es also erforderlich, dass diejenigen, die aus den laufenden Staatsleistungen ihren Vorteil ziehen, sie auch

bezahlen (Nachhaltigkeit, Prinzip Verantwortung). Die aktuelle Lage zeigt jedoch, dass in den meisten Staaten gerade die zukunftsbelastende Staatsverschuldung das Hauptproblem darstellt, und es wird nach Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung gesucht.

Deutschland hat einen wesentlichen Schritt durch die „Schuldenbremse“ des Grundgesetzes vollzogen. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse erlaubt einerseits eine Finanzpolitik, welche die Konjunktur stabilisiert, und sorgt andererseits für eine dauerhafte Begrenzung der strukturellen staatlichen Neuverschuldung. Der Bund darf mit seiner strukturellen Neuverschuldung ab 2016 einen Wert von 0,35% in Relation zum nominalen Sozialprodukt nicht überschreiten und muss einem vorgegebenen Defizitbaupfad folgen. Für die Länder gelten ab 2020 noch strengere Regeln. Wird der Konsolidierungspfad konsequent umgesetzt, führt dies zu einer nachhaltigen Glaubwürdigkeit hinsichtlich der Haushaltssanierung.

Die im internationalen Vergleich solide Lage des deutschen Staatshaushalts und die Schuldenbremse haben dazu geführt, dass deutsche Staatsanleihen als „sicherer Hafen“ im schweren Fahrwasser der internationalen Kapitalmärkte gelten.

Durch welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen kann die Staatsverschuldung in Deutschland abgebaut werden?

Das Hauptproblem ist nicht die konjunkturelle, kurzfristige Staatsverschuldung. In einem konjunkturellen Abschwung sind Haushaltsdefizite hinzunehmen, denn die Steuereinnahmen sinken und die Sozialausgaben, zum Beispiel die Lohnersatzleistungen der

Bundesagentur für Arbeit, steigen. Hierbei handelt es sich um „automatische Stabilisatoren“, denen die Politik nicht „in den Arm fallen sollte“, weil sie sonst die Rezession verstärken würde. Zu kritisieren ist allerdings, dass in der Regel der Aufschwung nicht genutzt wird, um die in der Rezession durch deficit spendig erzeugten Haushaltsdefizite auszugleichen. Hier wird von den Regierungen also nur der „halbe Keynes“ verwirklicht.

Zum Abbau der langfristigen, strukturellen Verschuldung sind letztlich ordnungspolitische Maßnahmen geeignet und notwendig. Hierzu gehören beispielsweise

- Effizienzreserven des Gesundheitssystems realisieren, um die Belastungen für den Bundeshaushalt zu begrenzen (Heinemann, 2010 passim).
- Günstige Arbeitsmarktentwicklungen wirtschaftspolitisch absichern, also keine kontraproduktiven Regulierungen einführen.
- Wachstumsrelevante öffentliche Investitionen bei der Konsolidierung „verschonen“, um Wachstum zu sichern, denn ohne Wachstum ist Konsolidierung nicht möglich. Investitionskürzungen führen zu Wachstumsverlusten bzw. zu höheren Folgekosten in der Zukunft.
- Abbau von Steuervergünstigungen: Sie führen in der Regel zu ei-

ner ineffizienten Lenkung der Produktionsfaktoren. Deshalb ist volkswirtschaftlich der Abbau von Steuervergünstigungen nicht mit Steuererhöhungen gleichzusetzen.

- Moderate Steuererhöhungen, die aber keine Anreize zur Flucht in die „Schattenwirtschaft“ darstellen dürfen und den Wirtschaftsstandort Deutschland nicht schwächen sollen. Sozialabgaben, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer sollten daher nicht erhöht werden.
- Falls die Haushaltskonsolidierung nicht durch Einsparungen gelingt, kommen für Erhöhungen beispielsweise die Mehrwertsteuer und die Erbschaftsteuer in Frage.

Literatur

- Heinemann, Friedrich (2010): Die Krise begünstigt das Sparen. In: ZEWNews Juni 2010. S. 6-7.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Jahresgutachten 2009/10; 2010/11; 2011/12.
- Schlösser, Hans Jürgen/ Schuhen, Michael (2011): Wozu Ordnungspolitik? – ein Brevier. Freiburg i.B.
- Werdning, Martin (2011): Demografie und öffentliche Haushalte. Arbeitspapier 03/2011. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. O.O.

Soll die NPD verboten werden?

Eckhard Jesse



Prof. Dr. Eckhard Jesse hat den Lehrstuhl für politische Systeme und politische Institutionen an der TU Chemnitz im Fach Politikwissenschaft seit 1993 inne. Als Parteien- und Extremismusforscher ist er (Mit-) Herausgeber des Jahrbuchs Extremismus & Demokratie.

1. Neue Verbotsdebatte

Die Debatte um ein Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) hielt auch nach dem 2003 gescheiterten Verbotsantrag an. Zunächst befeuert nach dem Attentat des Norwegers Anders Behring Breivik im Juli 2011, nahm sie durch die im November 2011 bekanntgewordenen Morde der kriminellen Thüringer Rechtsextremistengruppe („Nationalsozialistischer Untergrund“) neue Fahrt auf. Zunächst trat der hinlänglich bekannte Reflex ein: Ein NPD-Verbot sei ein Gebot. Dies bekundeten Politiker aller Richtungen.

Die Innenministerkonferenz beschloss am 9. Dezember 2011, die Chancen für ein NPD-Verbotsverfahren auszuloten. Die Existenz von V-Leuten in den Führungsetagen stand offenkundig dem Erfolg eines solchen Unterfangens entgegen. Danach schien die leidige Angelegenheit wieder „zerredet“ zu werden. Doch als Mitte März 2012 die Union erklärte, auch sie wolle in „ihren“ Ländern die V-Leute „abschalten“, kam neue Dynamik auf. Am 22. März 2012 verständigten sich die Innenminister des Bundes und der Länder in einer Sondersitzung darauf, diese V-Leute bis Anfang April 2012 „abzuschalten“ (Gebot der „Staatsfrei-

heit“), gerichtsverwertbare Beweise für aggressiv-kämpferisches Verhalten der NPD zu sammeln (Gebot der Verfassungsfeindlichkeit) und zu prüfen, ob ein Antrag dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entspricht. Und die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder beschloss am 29. März 2012, am 6. Dezember eine Entscheidung für oder gegen ein Verbotsverfahren zu treffen. Bis Mitte November sollen die Innenminister den Ministerpräsidenten ihr Ergebnis der Beweissammlung vorlegen. Vor und nach den Treffen klang erneut Skepsis durch. Ein Antrag werde nur bei einem sicheren Erfolg gestellt. Und der Hinweis auf den Europäischen Menschengerichtshof ließ die Vermutung zu, als werde ein solches Verbotsverfahren ausbleiben, da dieser auch prüft, ob durch eine Partei eine Gefahr für die freiheitliche Ordnung besteht. Mündet die Frage nach einem Verbotsantrag gegen die NPD in einer „endlosen Diskussion“ (Jesse 2008)?

Der Beitrag gibt zunächst einen Überblick zur spezifischen Demokratieschutzkonzeption des Grundgesetzes, dann zur extremistischen Qualität der NPD, ehe er die Geschichte der gescheiterten Verbotsanträge von 2001 kurz zusammenfasst. Nach einer Sichtung der Argumente der Verbotsbe-

fürworter und Verbotsgegner (Backes 2012) wird dargelegt, wieso ein Verbot dieser Partei nicht als sinnvoll gilt.

2. Streitbare Demokratiekonzeption

Die Bundesrepublik ist als Reaktion auf die leidvollen historischen Erfahrungen eine streitbare Demokratie. Diese fußt auf Wertgebundenheit, Abwehrbereitschaft und der Vorverlagerung des Demokratieschutzes. Als Vorverlagerung des Demokratieschutzes gilt der Sachverhalt, dass der demokratische Verfassungsstaat es sich vorbehält, nicht erst bei einem Verstoß gegen (Straf-)Gesetze zu reagieren – anders als in den meisten Demokratien. Der politische Extremismus kann bereits im Bereich legalen, aber verfassungsfeindlichen Handelns gestört werden. Der Zusammenhang von Wehrhaftigkeit und Werthaftigkeit liegt auf der Hand. Ein Staat, der auf unveränderbaren Werten ruht, muss abwehrbereit sein. Und wer Abwehrbereitschaft bejaht, kommt ohne Wertgebundenheit nicht aus. Nach diesem Demokratieverständnis muss eine Partei nicht Gewalt anwenden oder propagieren, um verboten werden zu können. Es gibt eben nicht nur extremistische Methoden, sondern auch extremistische Ziele. Demokratietheoretisch ist das ein heikles Unterfangen. Die Beobachtung von extremistischen Parteien durch den Verfassungsschutz ist ein Grenzproblem der Demokratie. Parteiverbote gemäß Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes darf ausschließlich das Bundesverfassungsgericht aussprechen („Parteienprivileg“) – auf Antrag der Bundesregierung, des Bundestages oder des Bundesrates. Parteienverbote sind ein wichtiges Element der streitbaren Demokratie (Möllers/van Ooyen 2011).

Das Grundgesetz basiert auf dem antiextremistischen Grundkonsens. Die Beurteilung der Varianten aller extremi-

stischen Phänomene hat nach denselben Maßstäben zu erfolgen. Die Bundesrepublik Deutschland besitzt weder eine antikomunistische noch eine antisemitische Verfassung. Über die Angemessenheit der spezifischen Varianten des Demokratieschutzes gibt es Kontroversen. So setzt eine scharfe Form der streitbaren Demokratie auf Verbote, eine milde eher auf die geistig-politische Auseinandersetzung. Gegner einer streitbaren Demokratie stellen als Kriterium für ein Eingreifen des Staates ausschließlich auf die Verletzung der Strafgesetze ab (Leggewie/Meier 1995).

Zur Zeit der Verbote der SRP 1952 und der KPD 1956 galt die Bundesrepublik Deutschland als Schönwetterdemokratie, als ungefestigte Demokratie. Die Rechtmäßigkeit des Vorgehens stand außer Frage, die Zweckmäßigkeit weniger, jedenfalls gegenüber der KPD. Bei der SRP sah dies anders aus. Das Bundesverfassungsgericht, dem kein Ermessensspielraum nach der Antragstellung zufällt, erklärte in der Urteilsbegründung zum Verbot der KPD, eine Partei sei nicht schon dann verfassungswidrig, wenn sie die obersten Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ablehne. „Es muss vielmehr eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung hinzukommen; sie muss planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen, im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen wollen.“ (BVerfGE 5, 251). Damit ist nichts zur Frage gesagt, ob die Partei eine Gefahr für den demokratischen Verfassungsstaat sein muss.

Zwar wurden nur zwei Parteien verboten, doch – gemäß Art. 9 Abs. 2 des Grundgesetzes – zahlreiche Vereinigungen, vor allem solche aus dem rechtsextremistischen Milieu (Gerlach 2012). Auf diese Weise wollte der deutsche Staat „Flagge zeigen“. Das war vielfach Symbolpolitik. Und: Rechtsextremisten sollten den Verfolgungsdruck spüren.

3. Die NPD als extremistische Partei

Die NPD, 1964 gegründet und zunächst eine Partei deutschnationaler Orientierung (Hoffmann 1999), die zwischen 1966 und 1968 in sieben Landtage eingezogen war, hatte sich unter ihrem Vorsitzenden Udo Voigt (1996-2011) stark radikalisiert. Sie ist mit ihrer Viersäulen-Strategie (Kampf um die Köpfe, Kampf um die Straße, Kampf um die Parlamente, Kampf um den organisierten Willen) eine klar extremistische Kraft: ausländerfeindlich, nationalistisch, rassistisch, zwar nicht durchweg neonationalsozialistisch, jedoch keineswegs frei von Versatzstücken aus dem Dritten Reich, wie der Ideologie der „Volksgemeinschaft“. Sie propagiert einen „nationalen Sozialismus“, wendet sich vehement gegen die Globalisierung, gegen die USA, gegen „den“ Kapitalismus.

Der geforderte Ausschluss aller Nicht-Deutschen aus einer „deutschen Volksgemeinschaft“ steht für Vertreibung und Enteignung. Die Partei, dezidiert fremdenfeindlich, warb im Bundestagswahlkampf 2009 etwa mit folgenden Parolen: „Gute Bildung durch weniger Ausländer“, „Heimreise statt Ausreise“ oder „Arbeit zuerst für Deutsche“. Im sächsischen Landtagswahlkampf 2009 plakatierte sie „Poleninvasion stoppen!“, „Grenzen sichern! Kriminalität stoppen!“ und „Touristen willkommen, Asylbetrüger raus!“. Ihre Ausländerfeindlichkeit mündete zuweilen in rassistischen Kampagnen, wobei sie im Vorfeld von Wahlen eher zu taktischer Mäßigung neigt.

Udo Voigt hatte einen Strategiewechsel initiiert. Er proklamierte als Ziel, „seine“ Partei aus ihrem Außen-seiterdasein herauszuführen. Durch die strategische „Verjüngungskur“ radikalisierte sich die NPD erkennbar. Ihr Kampf gegen die demokratische Ordnung ist offensichtlich. Dabei kooperiert die Partei mit militanten Neona-

tionalsozialisten, Skinheadgruppen und „Freien Kameradschaften“. Sie nutzt in dieser – pointiert formuliert – „Querfrontstrategie“ den neuen Bewegungskarakter des deutschen, speziell ostdeutschen Rechtsextremismus, dessen dynamisierte Organisations- und erweiterte Aktionsformen zumal in ländlichen Gebieten, in denen die Zivilgesellschaft nicht immer stark ausgeprägt ist (Stimpel/Olk 2012). Insgesamt lässt die starke Anbindung der Partei an die „Freien Kräfte“ die demonstrativ nach außen gekehrte gewaltaverseive Haltung der NPD als wenig glaubwürdig erscheinen.

Nicht zuletzt durch massive Attacken gegen die Hartz IV-Gesetzgebung zog die NPD 2004 mit 9,2 Prozent in den sächsischen Landtag ein, 2006 mit 7,3 Prozent in den von Mecklenburg-Vorpommern (Backes/Steglich 2007). Diese Erfolge konnte sie 2009 (Sachsen: 5,6 Prozent) und 2011 (Mecklenburg-Vorpommern: 6,0 Prozent) auf abgeschwächtem Niveau wiederholen. Bei den Bundestagswahlen 2005 (1,6 Prozent) und 2009 (1,5 Prozent) scheiterte sie klar an der Fünfprozenthürde. Und bei den Landtagswahlen in den alten Bundesländern blieb sie zuweilen unter der für die Parteienfinanzierung wichtigen Ein-Prozent-Hürde. Die knapp 6000 Mitglieder umfassende NPD, in den neuen Bundesländern damit deutlich stärker als in den alten, auch wenn „Neonazis in Nadelstreifen“ (Röpke/Speit 2008) dort weit von einer „Graswurzelrevolution“ (so der sächsische NPD-Landtagsabgeordnete Jürgen Gansel) entfernt sind, tritt vielfach aggressiv auf.

Allerdings ist weder die Geschichte des Rechtsextremismus nach 1945 im allgemeinen noch die der NPD seit der deutschen Einheit eine Erfolgsgeschichte (Stöss 2010; Botsch 2012). Das wird oft übersehen. So gibt es zahlreiche strategische, ideologische und organisatorische Probleme (Brandstetter 2012), die NPD-Gegner nicht immer genügend zur

Sprache kommen. 2011 wurde Udo Voigt durch Holger Apfel abgelöst. Dieser propagiert mit seiner „seriösen Radikalität“ einen „Sächsischen Weg“ – im Vergleich zum „Berliner Weg“ seines Konkurrenten.

Die Verfassungsschutzämter des Bundes und der Länder tragen Jahr für Jahr genügend Belege für die verfassungsfeindliche Haltung der NPD zusammen, und die Verfassungsschutzberichte machen sie öffentlich. Kein Mitglied dieser Partei hat im öffentlichen Dienst (Verfassungstreue ist Voraussetzung) etwas zu suchen. Sie steht mit demokratischen Prinzipien auf Kriegsfuß.

4. Das gescheiterte Verbotsverfahren gegen die NPD

Im Jahre 2000 kam die Forderung nach einem Verbot der NPD vermehrt auf, ausgelöst durch Vorgänge, für die nicht immer die Partei der Auslöser war. Die Verbotsdiskussion führte schnell durch Eigendynamik 2001 zu Verbotsanträgen aller drei dazu berechtigten Verfassungsorgane gegen die NPD. Die Verbotsanträge waren rechtmäßig, freilich keineswegs zweckmäßig (Jesse 2001; Meier 2001). Das Ergebnis: eine Blamage für die streitbare Demokratie (Flemming 2005; Jesse 2003b).

Der Prozessentscheidung (nicht: Sachentscheidung) des Bundesverfassungsgerichts vom 18. März 2003 lag ein gespaltenes Votum zugrunde. Sah eine Minderheit von drei Richtern in den V-Männern ein nicht behebbares Verfahrenshindernis, war die Mehrheit von vier Richtern für die Fortführung des Verfahrens. Dazu hätte es aber einer Zweidrittelmehrheit bedurft. Die Argumentation der letztlich entscheidenden Minderheit lautete: Die Beobachtung einer Partei durch V-Leute aus den Vorständen unmittelbar vor einem Verbotsverfahren – oder während des Verfahrens – sei mit dem Rechtsstaats-

prinzip nicht unvereinbar. Dadurch werde die Willensbildung der Partei nicht hinnehmbar beeinflusst. Die staatlichen Stellen müssten ihre Quellen spätestens mit der öffentlichen Bekanntmachung auf Eröffnung eines Parteiverbotsverfahrens „abgeschaltet“ haben.

In der Tat hatten die Antragsteller Äußerungen von NPD-Mitgliedern herangezogen, die zugleich für den Verfassungsschutz mit Informationen aufwarteten. Promotoren des NPD-Verbotsverfahrens wie Günter Beckstein (CSU) und Otto Schily (SPD) streuten keine Asche auf ihr Haupt, hielten an ihrer Position fest und betrieben Urteilsschelte. Die Nationaldemokraten zeigten sich – jedenfalls nach außen hin – erfreut über das Votum. Die schwere Niederlage der drei Verfassungsorgane durch diese Entscheidung war freilich kein Triumph der Partei. Denn ihr wurde weder ein demokratischer Persilschein ausgestellt, noch wollte sie die auch für sie peinliche V-Mann-Affäre nicht an die „große Glocke hängen“.

Die Gründe für das Scheitern sind vielfältig. Die politischen Repräsentanten, bis auf die FDP zu einem Parteiverbotsantrag entschlossen, ließen kaum eine sich ihnen stellende Falle aus. Auf diese Weise provozierten sie das Scheitern des Verfahrens. Die Antifaschismusfalle (niemand wollte sich im „Kampf gegen rechts“ übertreffen lassen), die Zeitfalle (der selbst verursachte Zeitdruck musste Pannen geradezu provozieren), die Automatismusfalle (die Annahme, die Phalanx gleich dreier Anträge werde eine Signalwirkung entwickeln und damit gleichsam unaufhaltsam zum gewünschten Ziel führen, ging nicht auf), die Loyalitätsfalle (die Hoffnung, das unabhängige Gericht werde zu den demokratischen Parteien „stehen“), die Medienfalle (die Berichterstattung mancher Medien war so, dass bei den politisch Verantwortlichen der Eindruck auf-

kam, eine symbolische Handlung von prinzipieller Bedeutung sei nötig, um dem Treiben der Rechtsextremisten schleunigst Einhalt zu gebieten), die V-Mann-Falle (auf das rechtzeitige „Abschalten“ von V-Leuten aus den Vorständen der Partei war aus Nachlässigkeit verzichtet worden), die Koordinierungsfalle (die Behörden erachteten es nicht für nötig, sich intensiv abzustimmen, z.B. über V-Leute) die Gewaltfalle (die Verbotsanträge waren z.T. auf die Gewalt fixiert, ohne hinreichend zu berücksichtigen, ob die von einzelnen Mitgliedern verübte Gewalt der NPD insgesamt zuzurechnen ist) und die Formalismusfalle (die Vorstellung, mit einem Verbot ließen sich Probleme wenn nicht aus der Welt schaffen, so doch verkleinern, besitzt in Deutschland gewisse Tradition) mündeten in eine Verbotsfalle.

Das Desaster des gescheiterten NPD-Verbotsverfahrens führte bei den demokratischen Parteien kaum zu Selbstkritik. Entweder gingen sie zur Tagesordnung über, oder sie übten Urteilsschelte. In der Folge wurde von dem einen oder anderen Politiker nach bestimmten Vorkommnissen das Verbot der NPD – eher mehr halbherzig – gefordert.

5. Argumente der Verbots-Befürworter

Da bereits antidemokratische Ziele, aggressiv vorgetragen, für ein Verbot genügen, ist es ein Gebot der Selbstachtung des demokratischen Staates, gegen eine solche Partei vorzugehen. Freilich hat der Antrag „wasserdicht“ zu sein. Der Abzug der V-Leute aus den Vorständen der NPD ist eine *conditio sine qua non*. Die öffentlichen Bekundungen sind aussagekräftig genug. Wird das Konzept der streitbaren Demokratie ernst genommen, so kommt der demokratische Staat nicht umhin, in diesem Fall das scharfe

Schwert des Parteiverbots anzuwenden. Wer darauf verzichtet, räumt indirekt ein, es sei stumpf geworden.

Die Bundesrepublik Deutschland muss eine Partei, die offenkundig rassistisches Gedankengut verfißt, nicht nur ächten, sondern auch verbieten. Die NPD schürt allein durch ihre Ideologie indirekt die Gewalt und ist damit mittelbar für fremdenfeindliche Aktivitäten verantwortlich. Eine klare Mehrheit der Bevölkerung erwartet ein Verbot einer derartigen Partei, wie zahlreiche Umfragen belegen. Dies wäre nicht nur ein öffentliches Zeichen, sondern schwächte auch den Rechtsextremismus strukturell. Dieser wird durch das Verbot der NPD stärker ins Abseits gedrängt – organisatorisch, ideologisch, strategisch und nicht zuletzt finanziell. Es dürfte nicht ganz einfach sein, schnell eine andere schlagkräftige Organisation ins Leben zu rufen.

Es ist paradox, wenn auf der einen Seite der Staat die Mittel im „Kampf gegen rechts“ erhöht und auf der anderen Seite eine Partei, gegen die sich der „Kampf gegen rechts“ wesentlich richtet, staatliche Gelder erhält. Das läuft auf eine gewisse Schizophrenie hinaus, ist ein Zeichen der Halbherzigkeit und schadet der Glaubwürdigkeit der Demokratie.

Angesichts der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus kann es sich Deutschland nicht leisten, die Augen vor den Machenschaften der NPD zu verschließen. Das sollte ein Konsens der Demokraten sein; verbale Pflichtübungen genügen nicht. Wenn eine Partei nicht verboten ist, mag vielfach der – fälschliche – Eindruck entstehen, sie gehöre zum Spektrum legitimer Positionen. Gewöhnung tritt ein – mit fatalen Folgen für den demokratischen Verfassungsstaat.

Die kleinmütige Auffassung, ein Parteiverbotsantrag sei zu vermeiden, weil es ungewiss ist, ob vor dem Bundesverfassungsgericht ein Verbot „durchkommt“, verfängt deshalb nicht,

weil in einem Rechtsstaat eine absolute Sicherheit dafür fehlt. „Vor Gericht und auf hoher See sind wir in Gottes Hand“ – so lautet ein altes römisches Wort. Dieser Umstand darf nicht zu Attentismus verleiten.

6. Argumente der Verbots-Gegner

Das Problem in Deutschland ist die Existenz fremdenfeindlicher Gewalt, nicht die der NPD. Wäre auch nur um ein Opfer fremdenfeindlicher Gewalt ohne diese Partei weniger zu trauern? Das Gewaltpotenzial könnte sich durch den Wegfall derartiger Strukturen, die subkulturelle Kräfte unter Umständen einbinden, sogar erhöhen. Die Radikalisierung der extremistischen Partei Mitte der neunziger Jahre ging u.a. auf die Verbotschwelle zahlreicher rechtsextremistischer Vereinigungen zurück. Deren Mitglieder sammelten sich dann in der NPD.

Nach deren Verbot würde in dieser und jener Form eine neue rechtsextremistische Kraft entstehen, die weniger plakativ verfassungsfeindlich als die NPD aufträte. Wenn in Deutschland, anders als in den meisten Staaten Ost- und Westeuropas, der parteiförmige Rechtsextremismus bisher nicht reüssieren konnte, so hat das neben der Last der Vergangenheit mit der plump-primitiven Propaganda der NPD zu tun. Stimmen für extremistische Parteien sind ein nützlicher Seismograph für den Grad der Stabilität des demokratischen Verfassungsstaates. Die Partei ist geächtet, nicht geachtet. Wer auf sich hält, bleibt dieser Kraft fern. Die NPD, personell zerstritten, finanziell geschwächt, strategisch irritiert, stellt ungeachtet aller Vollmundigkeit ihrer Parolen keine Gefahr für das freiheitliche Gemeinwesen dar.

Nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Effizienz, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Liberalität – mei-

stens fällt das Argument unter den Tisch – ist ein solches Verbot kontraproduktiv. Dieses wäre ein schwerer Eingriff in die Willensbildung eines freiheitlichen Staates. Eine offene Gesellschaft hat Feinde, und sie muss ein angemessenes Bild ihrer Feinde vor Augen haben, aber Dämonisierungen gehören nicht dazu – als stelle die NPD eine Gefahr für die gefestigte demokratische Ordnung dar. Die „Zivilgesellschaft“ stellt sich mit einem Verbot, nicht eben einem „zivilgesellschaftlichen“ Mittel, wahrlich ein Armutszeugnis aus.

Mitunter heißt es: Ein Verbot der NPD sei nötig, aber nicht oder nur schwer möglich – sei es wegen der V-Leute innerhalb der Partei, sei es wegen der Blamage für den Staat bei einem Scheitern des Antrages vor dem Bundesverfassungsgericht. Tatsächlich dürfte es umgekehrt sein: Ein Verbot der NPD ist möglich, jedoch nicht nötig.

Die Gesinnungen, die oft hinter einem NPD-Votum stehen, würden auch nach einem Verbot keineswegs verschwinden. Dass eine derartige Partei, die aufgrund ihrer aggressiven Ideologie wie Strategie die Voraussetzungen für ein Verbot in der Tat erfüllt, spricht nicht automatisch für ein Verbot. Ein solches ist nur eine ultima ratio, kein Indiz einer ihrer Werte bewussten Demokratie.

Ein NPD-Verbot ist eher ein Ausdruck von demokratischer Not. Es wäre kein Ruhmesblatt für die offene Gesellschaft – vielmehr ein Zeichen der Schwäche, keines der Stärke. Eine selbstbewusste Demokratie sucht bevorzugt die politische Auseinandersetzung mit jeder Form des Extremismus. Die Situation ist anders als in den fünfziger Jahren des letzten Dezenniums – kurz nach dem Krieg und auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges.

7. Schlussfolgerung

Wer die Partei wegen der von ihr ausgehenden Gewalt verbieten lassen will, muss wissen: Der NPD als Gesamtorganisation ist nicht anzulasten, wenn aus ihren Reihen vereinzelte Unterstützung für gewalttätige Kräfte kommt. Sie ist bei aller Militanz deswegen nicht der politische Arm des Terrors. Doch steht dieser Umstand keinem Verbot entgegen, denn die streitbare Demokratie will gerade die gewaltlose Form des Extremismus aus dem politischen Willensbildungsprozess ausschließen.

Der „Mittelweg“, die NPD zwar nicht zu verbieten, wegen ihrer Verfassungsfeindlichkeit aber von der Parteienfinanzierung fernzuhalten, ist kein goldener Weg der Mitte. Es gibt nun einmal keine Parteien erster und zweiter Klasse. Eine entsprechende Verfassungsänderung hätte wohl kaum einen Bestand vor den Augen des Bundesverfassungsgerichts.

Wer als Reaktion auf den öffentlichen (besser: veröffentlichten) Druck flugs in den populistischen Ruf nach einem Parteienverbot einstimmt, zeigt sich hilflos und betreibt billige Symbolpolitik: „billig“ nicht im Sinne von angemessen, sondern im Sinne von wohlfeil. Offenbar ist der Hinweis auf unsere antiextremistische Ordnung (nicht: antifaschistische) mittlerweile keine Selbstverständlichkeit mehr. Die Bundesrepublik Deutschland ist längst eine konsolidierte Demokratie.

Die Diskussion um einen Verbotsantrag gegen die NPD wird nicht so schnell verstummen und sich in jedem Fall bis ins Wahljahr 2013 hineinziehen. Das gilt für den einen wie den anderen Fall: Wenn die politisch Verantwortlichen nicht für einen Verbotsantrag votieren, hält die Auseinandersetzung weiter an (z.B. mit Blick auf Demonstrationen von NPD-Anhängern und Gegendemonstrationen), und wenn einer der drei dafür befugten Organe ei-

nen solchen Antrag einreicht, so ist mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts unter keinen Umständen vor der Bundestagswahl 2013 zu rechnen.

Die Konfliktlinien bei der Debatte sind nicht klar auszumachen. Die Parteien neigen nach außen hin eher zu einem Verbotsantrag. Die FDP nimmt die zurückhaltendste Position ein. Die Sicherheitsbehörden sind insgesamt skeptisch gegenüber einem Verbotsantrag – wohl deshalb, weil sie nicht wünschen, dass die V-Männer „auf-fliegen“. Die Wissenschaft ist geteilter Meinung. Die Grenze verläuft dabei nicht zwischen den Anhängern und den Gegnern der streitbaren Demokratie. Misslich ist der Umstand, dass ein Teil der Verbotsgegner nicht mit offenen Karten spielt. Es wird so getan, als sei ein NPD-Verbot nicht möglich, statt offen zu sagen, es sei nicht nötig. „Man“ will nicht in den Verdacht geraten, unterschwellige Sympathien für die Partei zu hegen.

Bei allem legitimen Streit sollte über einen Punkt Konsens bestehen: Wer die NPD zu verbieten wünscht, möchte nicht den demokratischen Pluralismus schwächen; und wer ein solches Parteiverbot für unnötig erachtet, sieht eine derartige Partei keineswegs als demokratisch an.

Literatur

- Backes, Uwe, 2012: NPD-Verbot: Pro und Contra, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18-19, S. 9-15.
- Backes, Uwe/Henrik Steglich (Hrsg.), 2007: Die NPD. Erfolgsbedingungen einer rechtsextremistischen Partei, Baden-Baden.
- Botsch, Gideon, 2012: Die extreme Rechte in der Bundesrepublik Deutschland: 1949 bis heute, Darmstadt.
- Brandstetter, Marc, 2012: Die NPD in der Ära Voigt, Baden-Baden.
- Flemming, Lars, 2005: Das NPD-Verbotsverfahren. Vom „Aufstand der

- Anständigen“ zum „Aufstand der Unfähigen“, Baden-Baden.
- Gerlach, Julia, 2012: Die Vereinsverbotspraxis der streitbaren Demokratie. Verboten oder Nicht-Verboten?, Baden-Baden.
- Hoffmann, Uwe, 1999: Die NPD. Entwicklung, Ideologie und Struktur, Frankfurt a.M.
- Jesse, Eckhard, 2001: Soll die Nationaldemokratische Partei Deutschlands verboten werden? Der Parteiverbotsantrag war unzweckmäßig, ein Parteienverbot ist rechtmäßig, in: Politische Vierteljahresschrift 42, S. 683-697.
- Jesse, Eckhard, 2003b: Der gescheiterte Verbotsantrag gegen die NPD – Die streitbare Demokratie ist beschädigt worden, in: Politische Vierteljahresschrift 44, S. 292-301.
- Jesse, Eckhard, 2008: NPD-Verbot ist kein Gebot. Die endlose Diskussion um einen Verbotsantrag gegen die NPD, in: Deutschland Archiv 41, S. 392-396.
- Leggewie, Claus/Horst Meier, 1995: Republikschutz. Maßstäbe zur Verteidigung der Demokratie. Mit zwei Exkursen von Alexander Molter und Wolfgang Stenke, Reinbek bei Hamburg.
- Meier, Horst, 2001: „Ob eine konkrete Gefahr besteht, ist belanglos.“ Kritik der Verbotsanträge gegen die NPD, in: Leviathan 29, S. 439-468.
- Möllers, Martin H.W./Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), 2011: Parteiverbotsverfahren, 3. Aufl., Frankfurt a.M.
- Röpcke, Andrea/Andreas Speit, 2008: Neonazis in Nadelstreifen. Die NPD auf dem Weg in die Mitte der Gesellschaft, 2. Aufl., Berlin.
- Stimpel, Thomas/Thomas Olk, 2012: Zivilgesellschaft gegen Rechtsextremismus in ländlichen Räumen. Probleme und Handlungsstrategien, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 61, S. 35-44.
- Stöss, Richard, 2010: Rechtsextremismus im Wandel, Berlin.

Wirtschaftswachstum unter Euro-Rettungsschirmen?

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann Hartwich

Überschuldete Eurostaaten stecken in einem doppelten Dilemma. Einerseits sichern Kapitalhilfen und Haftungsübernahmen durch Griechenlandhilfen und „Rettungsschirme“ wie EFSF und ESM sie vor dem Staatsbankrott. Sie zwingen sie dabei zu gewaltigen Anstrengungen, ihre Schulden und Defizite kontinuierlich und terminiert abzubauen. Kontrolleure der Kapitalgeber überprüfen die Sparmaßnahmen und den Personalabbau im staatlichen Bereich. Die fiskalische Bewegungsfreiheit geht gegen Null.

Andererseits benötigen auch diese Staaten für den Ersatz ihrer Staatsanleihen frisches Kapital von internationalen Investoren, Banken, Versicherungen, Fonds. Dieses Kapital erhalten sie nur nach Bewertungen durch Rating-Agenturen mit zum Teil erheblichen Zinsaufschlägen.

Insgesamt heißt dies: Die Schuldnerstaaten sind finanziell weitgehend bewegungsunfähig und nur dem Schuldenabbau verpflichtet. Über Ausgabenkürzungen und Personalabbau hinaus erreichen Kaufkraftverlust und Arbeitslosigkeit die gesamte Gesellschaft. Eine verhängnisvolle Entwicklung.

Wirtschaftliches Wachstum wird als positives Ergebnis der Entschuldung erwartet; es könnte zu spät sein.

Eine Wachstumspolitik während des Schuldenabbaus besteht weitgehend aus Programmen ohne durchsetzbare Finanzierungen. Es bleiben vor allem Strukturreformen als legislative Impulsgeber für Wachstum.

1. Die wachstumspolitischen Tücken der Rettungsschirme

Das Wachstumskonzept hinter dieser Stabilitätspolitik ist im Prinzip angebotsorientiert. Es geht davon aus, dass zuerst die Grundbedingungen für einen wirtschaftlichen Aufschwung geschaffen werden müssen. Dazu gehören unter anderem die Sanierung der öffentlichen Haushalte, die Schaffung günstiger Produktionsbedingungen durch international vergleichsweise niedrige Lohnkosten, starke Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, Risikobereitschaft der Unternehmen, bessere Qualifizierung des Nachwuchses, Flexibilität der Geschäftsbanken bei der Kreditvergabe, auch bei Risikoinvestitionen. Und: Zeit. Dieses Programm enthält vieles, was Deutschland in den letzten Jahren ökonomisch stark gemacht hat.

Die Staaten unter dem Rettungsschirm, vornehmlich also die Südstaa-

ten Europas, sind durch die Sparauflagen auf eine Weise eingeeignet und kontrolliert, dass sie nur noch die Einsparungen gesetzlich realisieren. Die Folgen, Entlassungen aus dem Staatsdienst, gesteigerte Arbeitslosigkeit, vor allem Jugendlicher, Kaufkraftverlust, ausbleibende Investitionsbereitschaft, vor allem aus dem Ausland, Firmenzusammenbrüche, anhaltende Streiks, Polarisierung der Gesellschaft, Depression treten aber immer stärker ins Blickfeld.

Deshalb wuchs im Frühjahr 2012 die Kritik, die Bewältigung der Schuldenkrise im Eurosystem durch Sanierung der öffentlichen Haushalte mittels Einsparungen in allen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens sei kontraproduktiv. Nur wenn eine Volkswirtschaft wachse, Beschäftigung und Kaufkraft erhalten blieben, könne die Krise überwunden werden.

Die nahe liegende Frage lautet: Wie kann dieser Entwicklung begegnet werden? Öffentliche Mittel des Landes stehen nicht mehr zur Verfügung. Staatliche Kredite werden für den anwachsenden Schuldendienst verbraucht. Gegenüber den Rettern ist ein „deficit spending“ für Investitionen aller Art nicht vertretbar und auch nicht finanzierbar. Überhaupt: Können die Haushalte der Eurostaaten durch Kürzungen saniert und gleichzeitig Wachstum und Beschäftigung gefördert werden? Ein schlüssiges und für alle gültiges Konzept gibt es nicht.

2. Zur Lage in den Staaten des Rettungsschirms

Die Kapitalhilfen und Rettungsschirme haben das Ziel, die Zahlungsfähigkeit der betroffenen Staaten zu erhalten und so weit wie möglich abzusichern. Als Gegenleistung sind alle Formen des Schuldenabbaus durch die Regierun-

gen dieser Staaten mittel zeitlich terminierter Auflagen vorgesehen.

1. Die wichtigste politische Folge der Überschuldung war in allen betroffenen Ländern ein Regierungswechsel. Bis auf Spanien wurden, der Not gehorchend, Regierungen gebildet, deren Aufgabe darin bestand und besteht, die internationalen Auflagen zu erfüllen. Ihre demokratische Legitimation ist demnach schwach. Der gesellschaftspolitische Widerstand gegen das, was sie an unpopulären Einschnitten vorzunehmen haben, dagegen groß. In Griechenland waren die Parlamentsparteien nicht einmal bereit, der geschäftsführenden Regierung genügend Zeit zu lassen. Sie bestanden auf Neuwahlen im April – ohne dass sich ein Ende der Sanierung abzeichnete.
2. Im Mittelpunkt des allgemeinen Einspardiktats stehen jeweils der Staat beziehungsweise alle öffentlichen Einrichtungen und Dienste. Dort gibt es vor allem in Griechenland Massenentlassungen, die nicht nur die Kaufkraft schwächen. Ungelöst ist auch die Frage, wo denn die entlassenen Fachkräfte eine andere Erwerbstätigkeit finden sollen.
In Griechenland, Portugal, Spanien und Italien wurden zugleich Steuern erhöht. Diese Erhöhungen betrafen in erster Linie Einkommen-Lohn- und Verbrauchsteuern. Es bedeutete eine weitere Absenkung der verfügbaren Kaufkraft oder anders gesagt, der „Binnennachfrage“.
3. Die südeuropäischen Mitgliedstaaten der Währungsunion fallen in einem Punkt besonders aus dem europäischen Durchschnitt heraus: Alle leiden unter einer auffallend hohen Jugendarbeitslosigkeit (Spanien: 49,9% der Arbeitslosen; Griechenland: 48,1%; Portugal: 35,1%;

Italien: 31,1%; zum Vergleich: Deutschland: 7,8% (Quelle: FAZ v.20.3.2012, S. 11) Gründe dafür können hier nicht erörtert werden. Aber zur Beseitigung dieses speziellen Defizits im Rahmen der allgemeinen Arbeitslosigkeit bedarf es Reformen, die über die Zielgrößen „Wachstum“ oder „Beschäftigung“ hinausgehen. Das Schul- und Ausbildungssystem ist betroffen und der Übergang sowie die Aufnahme in das Erwerbsleben. Der Staat ist nicht alleine angesprochen. Nach den deutschen Erfahrungen ist es vor allem erforderlich, dass Unternehmen und Gewerkschaften zusammen wirken. Ausbildungsplätze und Dauerstellen in staatlichen Bereichen waren immer begehrt. Unter den gegenwärtigen Bedingungen aber dürfte in den genannten Ländern selbst die beste Vernetzung nicht ausreichen, um eine Stelle zu erhalten. Strikt gesetzlich geregelte und transparente Verfahren sind gerade hier erforderlich. Diese Reform ist sicher von einschneidender Bedeutung für Mentalität und Gesellschaft in Europas Süden.

4. Fehlende Aufträge des Staates sowie zahlungsunfähig werdende Firmen und Bauherrn reduzieren die Investitionstätigkeit drastisch. Hier muss auch die in der ökonomischen Theorie bekannte „Erwartungshaltung“ berücksichtigt werden. D.h., der Rückgang an Investitionen fällt stärker aus, weil ein weiterer Rückgang von den Unternehmen erwartet wird und sie deswegen nicht investieren. Diese Probleme scheinen vor allem Spanien zu betreffen.
5. Ökonomisch wirkende starke Gegenkräfte gegen die Auswirkungen der Sparmaßnahmen im staatlichen Bereich könnten die Finanzkraft der Privatunternehmen und der Reichtum der Bürger sein. Italien

und Spanien haben beides. Sie haben damit eigentlich genügend Reserven im außerstaatlichen Bereich, die mobilisiert werden könnten. Wenn – wie es im Frühjahr 2012 in Italien scheint – eine starke geschäftsführende Regierung die staatliche Schuldenpolitik konsequent ordnet und die Auflagen durchsetzt, stünde starken privatwirtschaftlichen Aktivitäten bei entsprechenden Anreizen nichts im Wege. Ähnliches gilt für Spanien, das allerdings auf der privatwirtschaftlichen Seite erst mit dem Zusammenbruch des bedeutenden Bausektors fertig werden muss.

6. Die vom Staatssektor ausgehende Arbeitslosigkeit, die Senkung von Löhnen und Sozialleistungen bei gleichzeitigen Steuererhöhungen sind dauerhafte Quellen zur Mobilisierung von Widerstand gegen Leistungsabbau und Reformen. Die Stärke der Gewerkschaften in den europäischen Südstaaten erscheint auf das jeweilige Land bezogen, groß. Der Radikalismus ist unterschiedlich ausgeprägt. Hier scheint Portugal etwas aus dem Rahmen zu fallen, was Reformen eher durchsetzbar macht.
7. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit, eine wichtige Voraussetzung für Wachstum, ist es schlecht bestellt. Dies betrifft nicht zuletzt die Lohnstückkosten. Seit Beginn der Währungsunion, also 2001, stiegen diese Kosten in Griechenland um 40%, in Irland um 50% und in Spanien, Portugal und Italien jeweils um 30% (zum Vergleich: in Deutschland waren es 7% (FAZ 5.3.2012). Die Probleme, die sich international stellen, liegen auf der Hand. Produktionskosten, Lohnstückkosten, sind zu hoch, um durch Wettbewerbsfähigkeit Wachstum hervorzubringen. Diese Probleme können nur durch viele technisch-innovative

Investitionen bei gleich bleibenden oder sinkenden Löhnen gelöst werden. Lohnsenkungen allein bewirken allerdings nichts.

8. Für Griechenland gelten industriewirtschaftlich orientierte Maßstäbe fast nichts. Immer wieder fordern griechische Politiker, man müsse mehr Gelder aus dem europäischen Strukturfonds abrufen. Aber wofür? Fragwürdige Projekte wären etwa Strukturerschließungen durch Autobahnen und Brücken, die kaum jemand nutzt. Bisherlang hatte sich Griechenland darum entweder wenig bemüht, oder es scheiterte am Fehlen nationaler Eigenmittel. Notwendig ist eine planvolle Strukturpolitik durch eine staatliche, halbstaatliche oder private Institution, die bei einer Erhöhung der Abrufmittel wirklich auch Investoren anlockt und nachhaltige Wirkung garantiert. Bei dem nahe liegenden Thema „alternative Energien“ ist Griechenland mittlerweile ein attraktiver Konkurrent erwachsen, die Türkei. So bleibt umstritten, ob große Projekte („Helios“) lohnen (SZ 14.3.12). Dennoch liegt hier ein wichtiger Ansatzpunkt, um durch die EU-Fonds grundlegende Investitionen in wissenschaftliche und industrielle Forschung fließen zu lassen. In einem Land, das eigentlich keine Industriekultur und -struktur besitzt, aber bleibt das ein Problem. Die Chancen Griechenlands scheinen eher im Agrarexport zu liegen. Auch hier wäre der Rückgriff auf EU-Mittel möglich.
9. Spanien ist ein Industrieland. Seine Krise basiert nicht nur auf den Staatsschulden sondern vor allem auch auf dem Zusammenbruch eines gewaltigen Immobilienbooms. Die dadurch entstandene Asymmetrie in der Wirtschaft ist noch nicht beseitigt. Die Arbeitslosigkeit lag im Frühjahr 2012 bei 24%.

Andererseits ist Spanien Standort von Weltunternehmen, die ihre falschen Investitionen allmählich korrigieren können.

Die gegenwärtige spanische Regierung ist, anders als die in Griechenland und Italien, aus Wahlen hervorgegangen. Sie versucht, die schwierige Aufgabe im Sinne der Krisenbekämpfungsdoktrin für Eurostaaten aktiv umzusetzen. Dazu gehören Einsparungen von Stellen im öffentlichen Dienst, Einstellungsstopps. Es gibt Versuche, durch Steuererleichterungen und Prämien neue Stellen in mittleren und kleinen Unternehmen zu schaffen. Spanien ist ein bevorzugter Ort für die Nutzung der Sonnenenergie.

Eine Öffnung des Arbeitsmarkts trifft auf den erbitterten Widerstand der Gewerkschaften.

10. Griechenland, Spanien, Portugal und selbstverständlich Italien sind beliebte Touristikländer. Die Chancen Griechenlands mit den vielen Inseln werden durch fortdauernde Streiks beeinträchtigt. Im Tourismus liegt aber auch in diesem Land ein nachhaltiges Wachstumspotential. Spanien und Italien scheinen ungefährdet. Italien scheint sein Potential noch zu wenig zu nutzen. Portugal ist ein Touristikland mit Gästen vor allem aus dem nördlichen und westlichen Europa. Streiks scheinen keine erhebliche Bedeutung zu besitzen. Das Potenzial im Bereich „Touristik“ bietet in jedem Fall gute Beschäftigungschancen.
11. Portugal ist mit Griechenland kaum zu vergleichen. In der Erfüllung der Sparziele ist das Land konsequent vorangekommen. Selbst der Mindestlohn ist eingefroren. Die Wachstumsschwäche wird darauf zurückgeführt, dass in den vergangenen Jahren mit geringem Erfolg versucht wurde, Portugal als Billig-

lohnland zu positionieren. Wirtschaftlich bedeutend sind die Häfen und der Schiffsverkehr.

Vor allem aber wird häufig übersehen, dass das kleine Land eine bedeutende Kolonialmacht war. Geblieben sind enge wirtschaftliche Verbindungen nach Brasilien und Südafrika (Angola). Von dort erhält es wirtschaftliche Impulse. Wegen der gemeinsamen Sprache ist Brasilien ein angesehenes Partnerland, das auch gerne qualifizierte Arbeitskräfte aus Portugal aufnimmt.

12. Irland erhielt neben Griechenland frühzeitig internationale Kapitalhilfe mit strengen Auflagen. Vorsichtigen Beobachtern zufolge hat es Etatkürzungen und Reformen soweit umgesetzt, dass es als „Musterschüler“ (SZ 16.3.2012) gilt. Die stark exportabhängige Wirtschaft wächst nur geringfügig, aber sie wächst wieder

3. Wachstumspolitische Programme trotz Haushaltskonsolidierung

„Die Zeit des bedenkenlosen Schuldenmachens ist vorbei. Der fiskalische Probleberg ist zu lebensbedrohender Höhe angewachsen. Nicht zuletzt deshalb ist die ‚Schuldenbremse‘ von uns Sozialdemokraten aktiv vorangebracht und in der Verfassung unseres Landes verankert worden“, sagen die drei sozialdemokratischen Führer (FAS am 1.4.2012). Es sei allerdings ein Irrglaube, durch Schuldenbremsen und drastisch reduzierte Staatsausgaben könnten sich die europäischen Mitgliedstaaten „am eigenen Schopf aus dem Schuldensumpf“ herausziehen.

„Deshalb muss der Fiskalpakt um eine nachhaltig wirksame Wachstumspolitik ergänzt werden“ und „ein Fiskalpakt ohne Wachstumsimpulse und administrative Aufbauhilfen mit dem

Charakter eines ‚Marshallplanes‘ ist völlig unzureichend.“

Dies ist richtig und besonders treffend für die prekäre Situation in Griechenland und Portugal und – blickt man auf die Jugendarbeitslosigkeit – auch in Spanien. Jedoch auch viele andere Mitgliedsstaaten leiden unter dem Druck der Haushaltssanierung bei anhaltender Arbeitslosigkeit.

In Frankreich etwa hatte der sozialistische Präsidentschaftskandidat Francois Hollande diese Verbindung zu einem zentralen Punkt seines Wahlprogramms gemacht. Er forderte ein „solidarisches und nachhaltiges Wachstum“. Mit dem sozialdemokratischen Vorsitzenden Gabriel war er sich einig, dass – im Gegensatz zu Sarkozy und Frau Merkel – nicht eine „marktkonforme Demokratie“, sondern „demokratiekonforme Märkte“ geschaffen werden müssten. (FAZ v.26.3.2012)

„Wachstum“ hieß für den sozialistischen Präsidentschaftsbewerber konkret: Neue Instrumente und neue politische Zielsetzungen. Europäische Projektbonds zur gezielten Finanzierung von Projekten. Die Erlöse aus einer „breit greifenden Transaktionssteuer auf Finanzgeschäfte“ sollten auf drei Gebieten eingesetzt werden, im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit, zur Förderung der Energiewende und für Forschung und Entwicklung. Hinzu kommen Steuererhöhungen auf das Einkommen von „Reichen“ bis zu 70%.

Die „Finanztransaktionssteuer“ (Umsatzsteuer auf Finanzprodukte) wurde auch von den Sozialdemokraten als Finanzierungsquelle besonders hervorgehoben. Denn „neue Schulden und Kredite für Wachstumsinitiativen wären der falsche Weg“. Stärkere Nutzung der Mittel der Europäischen Investitionsbank sollten hinzukommen. Benannt wurden zudem: Bessere Nutzung der EU-Strukturfonds mit einem Verzicht auf Eigenmittel der Empfängerländer, Sofortprogramme gegen die Jugendarbeitslosigkeit.

Auch die Europäische Kommission meldete sich im April mit der Ankündigung eines umfangreichen Beschäftigungspaketes zu Wort. Damit sollten nach der Ankündigung des Sozialkommissars Andor bis 2020 mehr als 17 Millionen neue Jobs geschaffen werden. Das Programm sollte eine Mischung aus Reformen des Arbeitsmarktes und finanziellen Förderungen darstellen. Die Arbeitsmärkte der Nationalstaaten sollten komplett für alle EU-Mitgliedstaaten geöffnet werden, wobei Andor besonders für Rumänen und Bulgarien warb. „Angemessene Mindestlöhne“ sollten eingeführt werden (diese Forderung wurde später nicht mehr hervorgehoben), sie könnten nach Branchen unterschiedlich hoch ausfallen. Berufsabschlüsse sollten allseitig anerkannt werden, damit mit Finanzmitteln aus europäischen Fonds gezielter Frauen, Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen in stabile Jobs geholfen werden könne. Steuern auf Arbeit sollten gesenkt, jene auf Grundbesitz, Konsum und umweltschädliche Produkte erhöht werden. (SZ v. 16.4.12)

Während von Wahlprogrammen nicht allzu viel erwartet werden sollte und ihre pauschalen Aussagen vorrangig der Mobilisierung der Wähler dienen, erstaunt doch die sehr oberflächliche, ja ignorante Interpretation von „Strukturreformen des Arbeitsmarktes“ durch den Hohen Kommissar Andor. Souverän werden zudem nationalstaatliche Zuständigkeiten missachtet. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik liegen grundsätzlich in nationalstaatlicher Regie. Aber abgesehen davon ist die Materie so vielschichtig in sachlicher, gesellschaftspolitischer und gesetzpolitischer Hinsicht, dass derartige Oberflächlichkeiten ein Armutszeugnis der Europäischen Kommission genannt werden müssen. Viel näher hätte es zumindest gelegen, dass der große Beamtenstab des Kommissars Überlegungen darüber anstellt, wie die Struktur des EU-Budgets für die Jahre nach 2013 vom Agrarschwergewicht zugunsten

des Wachstums in den gebeutelten Schuldnerstaaten umgebaut werden könnte. (FAZ 22.3.12).

Realitätsnah erscheinen heute alle Überlegungen und Programme, die auf folgenden Grundlagen beruhen:

1. Zusätzliche Steuern beziehungsweise Steuererhöhungen, wie sie Hollande genannt hatte, etwa die Finanztransaktionsteuer, bedürfen einer Analyse der politischen Barrieren. Sie greifen in den freien Kapitalverkehr ein und werden von Teilen der EU-Staaten und den USA strikt abgelehnt. Auch die Analyse politischer Barrieren und sozialer Grenzen jeder Wachstumspolitik in demokratischen Gesellschaften, in denen nicht nur parteipolitische Koalitionen, sondern auch machtvolle Interessen maßgebend sind, ist geboten. In der Regel verhindern sie Einschnitte gerade dort, wo sie nennenswerte Steuererträge erbringen könnten.
2. Berücksichtigung des Umstandes, dass Konjunkturprogramme nach den Auflagen für Schuldnerstaaten aus regulären Haushaltsmitteln kommen müssten. Sie sind damit für die Staaten unter dem Rettungsschirm obsolet.
3. Hilfsprogramme können durch Fremdmittel wie aus den EU-Fonds finanziert werden. Hier ist in der Regel ein Eigenanteil nötig, auf den aus beschäftigungspolitischen Gründen vielleicht verzichtet werden könnte.
4. Europäische Bonds, vor allem die Vergemeinschaftung der Schulden aller Eurostaaten, treffen auf den anhaltenden und festen Widerstand der Nicht-Schuldner-Staaten. Damit bestünde obendrein die Gefahr, dass am Ende alle Eurostaaten ihren positiven Status im internationalen Ranking verlieren.
5. Banken wie die Europäische Investitionsbank müssen und können

verstärkt herangezogen werden. Die Schuldnerstaaten müssen aber auch wollen.

6. Berücksichtigung der Autonomie der Europäischen Zentralbank. In den Verträgen ist ausdrücklich jede Einflussnahme auf die Personen und Entscheidungen verboten. Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass die gegenwärtigen Präsidenten (2) und die (4) Direktoriumsmitglieder in der Mehrzahl aus den betroffenen Südstaaten stammen (Vgl. Hartwich, GWP 1-2012, S.15-21).

Berücksichtigt werden müssen des weiteren bankimmanente Interventionsprobleme. Denn die EZB übt zwar einen entscheidenden Einfluss auf die Liquidität des privaten Bankensystems aus. Es drohen aber inflationistische Gefahren, die bei Geldüberhang in prosperierenden Staaten nicht gezielt bekämpft werden können (z.B. durch Leitzinserhöhungen), weil die konjunkturelle Lage in anderen Euro-Ländern wegen Wachstumsschwächen genau entgegen gesetzte Interventionen (also Zinssenkungen) erfordern.

7. Die entscheidende Bedeutung für das Wachstum kommt den privat finanzierten Investitionen zu. Diese sind abhängig von der Bereitschaft der Geschäftsbanken, Kredite zu günstigen Bedingungen, auch bei zukunftsweisenden Risikoinvestitionen, zu vergeben. Es reicht nicht, allein nach staatlichen Verpflichtungen zu rufen.

4. Beschäftigungspolitik durch Strukturreformen

Es zeigt sich, wie unscharf die Vorstellungen von dem sind, was wie getan und von wem getan werden sollte, wie es zu finanzieren sei und in welchen zeitlichen Dimensionen alles gesche-

hen müsste, damit nicht tatsächlich die Demokratien letztlich dauerhaften Schaden nehmen.

Ohne beschäftigungspolitische Programme wird es wohl nicht gehen. Aber „nachhaltig“ werden nur Reformen sein, die gegenwärtig ein Wachstum unter den Bedingungen der heutigen Weltwirtschaft stehen. Also „strukturelle Reformen“. Es sind Reformen, die auf die Veränderung bestimmter Struktur- und Anreizsysteme auf den Märkten zielen, um, vor allem eben auf den Arbeitsmärkten, mehr Kompetenz, Mobilität, Flexibilität, positive Erwartungen, Leistungsverbesserungen der dort Tätigen, Arbeitnehmer wie Arbeitgeber, zu erreichen.

Die politischen Barrieren für derartige Reformen sind in der Regel hoch. Eine funktionierende demokratisch-politische Willensbildung, Reformwille und Reformumsetzungskraft, sind die Voraussetzungen, um Veränderungen – hier im Sinne von nachhaltigem Wachstum – zu erreichen. Derartige Reformen können revolutionär wirken, weil sie in enge wirtschafts- und sozialpolitische Verflechtungen eingreifen. Sicher ist, dass hier der menschliche Beharrungswunsch bei dem Bekannten und scheinbar Bewährten zu bleiben berührt wird. Nicht jede Mentalität vermag dies zu akzeptieren, auch nicht die Mentalität jeder Gesellschaft. Gerade deswegen bedarf es stabiler Regierungen und demokratisch gewählter Mehrheiten, die den nötigen Umbau zielgerichtet und gerecht vorzunehmen in der Lage sind.

Deutschland im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts möge als Beispiel dienen: Es ist nicht zu bestreiten, dass die heute so günstige wirtschaftliche Situation – die keine eigentliche „Wachstumspolitik“ mehr (wenigstens zur Zeit) benötigt – nicht durch anti-zyklische Konjunkturprogramme, sondern durch strukturelle Reformen ermöglicht wurde. Dazu gehört an erster Stelle die in Deutschland immer noch umstrittene, im europäischen Ausland

längst anerkannte Reformgesetzgebung im Bereich der Arbeitsverwaltung. Dazu gehören Reformen des Sozial- und Fürsorgerechts sowie andersartige Anreizimpulse in der Beschäftigungspolitik. Die sozialen Auswirkungen dieser Reformen waren so tief greifend, dass die Ablehnung der Hartz-Gesetze jahrelang anhielt und sogar das deutsche Parteiensystem veränderte. Aber an der Erkenntnis führt kein Weg vorbei, dass genau diese Reformen Deutschland die Widerstandskraft gegenüber neuartigen Krisen bescherten. Hinzu kamen die Regelungen für die Kurzarbeit, Regelungen über flexible Arbeitszeitkonten, gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung in Krisensituationen.

Der Preis für diese Reformen für den einzelnen war und ist hoch. Statt fester und dauerhafter Arbeitsplätze führte die neue „Flexibilität am Arbeitsmarkt“ zunehmend zu befristeten Arbeitsverhältnissen, Teilzeitstellen, Leiharbeit und „Minijobs“, Ein-Euro-Jobs, deren Entlohnung häufig nicht mehr für eine normale Lebensführung reicht. Hinzu kamen aber auch leistungsorientierte Ausbildungssysteme, ausreichende Ausbildungsstellen in Wirtschaft und Staat. Der wirtschaftliche Erfolg verlangte und verlangt eine mentale Veränderung. Kompliziert wird die Zukunft noch durch die demographische Entwicklung in allen Eurostaaten.

Man muss sich dies klarmachen, um ermessen zu können, welche Wege vor allem die südlichen Eurostaaten, aber sicher auch Frankreich, noch zu gehen haben, um in ähnlicher Weise im neuen weltwirtschaftlichen System angemessen bestehen zu können. Da ist zum einen die schwierige Umstellung der Sozialsysteme. Auf der anderen Seite sind es überdies die Folgen für die Lebensweisen der Beschäftigten und ihrer Familien. Folgen, die auch in Deutschland nach wie vor für Kritik sorgen und zu Forderungen nach mehr Gerechtigkeit führen. Alles dies

hat den Charakter von sozialen Revolutionen und ist deshalb nur mit stabilen politischen Institutionen und annähernd stabilen Regierungsverhältnissen einschließlich von Regierungswechseln zu bewerkstelligen.

Die einleuchtenden Forderungen nach Wachstum und Beschäftigung in Zusammenhang mit der gegenwärtigen Schuldenkrise und dem notwendig gewordenem Fiskalpakt sowie der kontrollierten Existenz von Rettungsschirmen sind also weit schwieriger zu erfüllen, als es scheint. Nachhaltig sind aber nur die genannten Reformen oder ähnliche Eingriffe in die Sozialsysteme und Beschäftigungsstrukturen.

5. Mehr Beschäftigung durch „atypische“ Arbeitsverhältnisse¹

Der hier angezogene Beitrag von Günther Schmid ist für die gegenwärtige Frage nach einer Beschäftigungspolitik in den südlichen Eurostaaten von Bedeutung, weil er nicht nur in der Sache, sondern auch in der Darbietungsform intensiv und realitätsnah ausgearbeitet ist. Der Autor fasst hier seine jahrelangen Arbeiten als Direktor im WZB Berlin über eine „Strategie flexibler Übergangsmärkte“, 1994, aktuell zusammen.

Ausgehend von der „Beobachtung, dass EU-Mitgliedsstaaten mit hohem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auch hohe atypische Beschäftigungsquoten aufweisen“ – atypisch sind jene für Deutschland genannten „flexiblen“ Arbeitsverhältnisse – hält Günther Schmid die Hypothese für wahrscheinlich, dass die Ausdifferenzierung der Arbeitsverhältnisse heute eine Voraussetzung dynamischer Volkswirtschaften sei (S. 54/55). Vor allem begünstigten *unbefristete* Teilzeitbeschäftigungen eine Erhöhung der Beschäftigung, vor allem die um Frauen erweiterte Teilhabe am Erwerbsleben. Teil-

zeitarbeit erhöhe die Eingliederung in den Arbeitsprozess und erlaube auch Variationen bei der Arbeitszeit. Allerdings müsse bei der Teilzeitarbeit das Risiko mangelnder Alterssicherung beachtet und eingegrenzt werden.

Befristung von Arbeitszeit heißt immer – so Schmid – höheres Arbeitslosigkeitsrisiko, geringere Bezahlung, höheres gesundheitliches Risiko. Die Forschung habe überdies gezeigt, dass eine übermäßige Nutzung befristeter Arbeitsverhältnisse, vor allem Zeit- und Leiharbeit, die Innovationsfähigkeit von Betrieben schwäche. Auf stabile Arbeitsverhältnisse könne nicht verzichtet werden.

In der Realität gehörten also vom Typus „Normalarbeitsverhältnis“ (unbefristete Vollzeitarbeit, tarifliche Arbeitszeiten und -lohn etc) abweichende „atypische Formen“, Formen der besprochenen Art, längst zum Alltag funktionierender und prosperierender Volkswirtschaften. Mehr Stabilität könnten sie z.B. noch als unbefristete Teilzeitarbeit mit festgelegtem Umfang, in geregelter Befristung bei Kettenverträgen und sogar als Leiharbeit in unbefristeter Vollzeit gewinnen.

Die investive Komponente der Arbeitsmarktpolitik werde gestärkt, wenn vor allem institutionelle Vorkehrungen für höhere Qualifikationen und Mobilität räumlicher und sektoraler Art getroffen würden. Gerade diese Komponente betrifft die Ausbildung von Kindern und Jugendlichen, nicht nur in Hochschulen, sondern vor allem in regelrechten Ausbildungsverhältnissen und Ausbildungsbetrieben mit praxisnahen Zielsetzungen.

Eine weitere Ausdifferenzierung der Problemstellungen ist in diesem Beitrag auch in Anlehnung an Schmid nicht möglich (eine weitergehende Lektüre sei empfohlen).

Das Nebeneinander von sozialversicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnissen mit vollem Arbeitstag, Tariflohn und Tarifarbeitszeit und

„atypischen“ Arbeitsverhältnissen gibt es natürlich nicht nur im hochproduktiven Industrie- und Beschäftigungssystem Deutschlands. Nach den Untersuchungen Schmidts unterscheiden sich die Staaten aber in der Ausdifferenzierung der Art der atypischen Arbeitsverhältnisse. Diese Ausdifferenzierung könne als Voraussetzung dynamischer Volkswirtschaften angesehen werden.

Dabei sei zu beobachten: Vor allem die unbefristete Teilzeitbeschäftigung begünstige eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, besonders für Frauen (S.55). Die Niederlande, Dänemark, Deutschland, Großbritannien und Österreich weisen (in dieser Reihenfolge) den höchsten Anteil an Teilzeitbeschäftigten auf. Demgegenüber haben Griechenland, Portugal und Spanien einen sehr geringen Anteil. Italien und Frankreich liegen auch noch unter dem Durchschnitt der 27 EU Länder (S. 54). In Spanien und Portugal dominieren befristete Beschäftigungsverhältnisse, in Griechenland so genannte „Solo-Selbständige“. Anzumerken ist noch, dass sich der Anteil atypischer Beschäftigungsverhältnisse in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung ebenfalls, aber nicht gravierend, unterscheidet. Er liegt mit Ausnahme der Niederlande (43%) zwischen den rd. 18% Griechenlands und rd. 27% Deutschlands.

Jenseits großer Finanzierungsprogramme weist die differenzierte Analyse der Beschäftigungsformen wirtschaftlich erfolgreicher Staaten also einen Weg. In Gestalt struktureller Reformen, müssen die Bedingungen atypischer Beschäftigungsverhältnisse in einem sozialverträglichen Ausmaß reguliert werden, so dass es Anreize für den einzelnen Arbeitnehmer zur Aufnahme einer für ihn/sie passenden Tätigkeit und für die Unternehmen und den Staat als Arbeitgeber flexible und finanzierbare Stellenangebote gibt. Die Ingangsetzung einer Dynamik in einer Volkswirtschaft verlangt nicht stets als

erstes eine neue Finanzierung. Vielmehr kommt es auf die Institutionen und Kräfte der politischen Willensbildung an, Wege und Formen in sozialverträglicher Weise frei zu machen und durchzusetzen.

Die Veränderungen der Beschäftigungsstrukturen kommen im gegenwärtigen Streit als „Arbeitsmarktreformen“ daher und treffen in der Regel auf den erbitterten Widerstand, nicht nur der Gewerkschaften. Es geht zu meist um mehr als die hier besprochenen Veränderungen. Das Arbeitsrecht ist berührt, Kündigungsschutz, Fürsorgerecht und Rentenrecht.

Hier liegen die großen gesellschaftspolitischen Klippen für grundsätzliche Reformen in den Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsystemen. Dennoch bestehen gerade hier die größten Chancen für eine gesetzgeberische Weichenstellung, die dem Wirtschaftswachstum neue und erfolgreiche Wege gerade auch in Schuldnerstaaten eröffnet. Ernsthafte Pläne für Beschäftigung und Wachstum unter den Be-

dingungen der Staatsschuldenkrise und der Rettungsschirme werden sich damit beschäftigen müssen.

Anmerkung

- 1 Die Besonderheit dieser Zeitschrift als Fachzeitschrift für politische Bildung macht es möglich, selbst in einer „Kolumne“ der vorliegenden Art mit einer etwas längeren Wiedergabe des Inhalts auf einen Aufsatz hinzuweisen, der im Zusammenhang mit dem europäischen Beschäftigungsthema eine besondere Aufmerksamkeit unser Leser verdient. Der Beitrag ist in einer leicht zugänglichen Quelle in Originalfassung nachzulesen. Es handelt sich um Günther Schmidts gründlich-systematischen Aufsatz „Annäherung an eine Politik der Vollbeschäftigung in Europa“ (APuZ, aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 14/15 vom 2.4.2012.)

(Der Beitrag musste am 30 April 2012 abgeschlossen werden).

Bürgerbewusstsein Jugendlicher und junger Erwachsener

Auswirkungen sozialer und sozialpsychologischer Faktoren.
Eine empirische Analyse

Dirk Lange, Holger Onken und Andreas Slopinski



Prof. Dr. Dirk Lange, Direktor der Agentur für Erwachsenen- und Weiterbildung Niedersachsen. Lehrt Didaktik der Politischen Bildung an der Leibniz Universität Hannover.

Zusammenfassung

Die folgende Analyse versteht sich als Beitrag zur Jugend- und Sozialisationsforschung im Spiegel des Bürgerbewusstseins. Kern der Untersuchung ist die Auswertung einer Umfrage unter Schülerinnen und Schülern im Alter zwischen 17 und 24 Jahren, die von der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg und der Leibniz Universität Hannover durchgeführt wurde. Dabei steht das politische Interesse im Mittelpunkt. Gefragt wurde, welche sozialen und sozialpsychologischen Faktoren das politische Interesse beeinflussen. Die Ergebnisse bestätigen, dass ein hohes politisches Interesse häufig mit einem hohen sozioökonomischen Status einhergeht und umgekehrt. Ein geringes politisches Interesse führt zudem zu einer geringen Zufriedenheit mit der Demokratie und überdurchschnittlich häufig zu resignierten und negativen Einstellungen gegenüber dem politischen System.



Holger Onken, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Er promovierte dort zum Thema Parteien und Parteiensysteme im Wandel.

1 Einleitung

Eine zentrale Aufgabe der Didaktik der Politischen Bildung besteht in der empirischen Erforschung des Bürgerbewusstseins. Das Bürgerbewusstsein kann als Gesamtheit der Vorstellungen und Einstellungen über die politisch-gesellschaftliche Wirklichkeit verstanden werden. Im Bürgerbewusstsein bildet das Individuum den Sinn, der es ihm ermöglicht, diese wahrgenommene Wirklichkeit zu interpretieren und durch sein Handeln zu beeinflussen. Durch die empirische Analyse des tatsächlich vorhandenen Bürgerbewusstseins werden Erkenntnisse über die politischen Kompetenzen der Bürger gewonnen. Es gilt Antworten darauf zu finden, welche Faktoren die Vorstellungen von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik beeinflussen (vgl. Lange 2008, 437). Um die Ursache für empirisch gemessene politische Einstellungen und Handlungen zu verstehen, müssen diese in ihrem Entstehungskontext, einschließlich des sozialen Kontextes, analysiert werden.

Die Frage nach den Einflussfaktoren des Bürgerbewusstseins ist eng verknüpft mit den Ansätzen der Sozialisationsforschung. Begreift man Sozialisation als „produktive Auseinandersetzung mit den äußeren, sozialen und physi-



Andreas Slopinski, Student der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (M. Ed.) Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

schen Umweltbedingungen und zugleich den inneren psychischen und körperlichen Vorgaben“ (Hurrelmann 2010, 7), kann für das Konzept des Bürgerbewusstseins zweierlei gefolgert werden. Zum einen sind das Bürgerbewusstsein und die damit verbundenen politischen Einstellungen ein Ergebnis von Sozialisationsprozessen. Zum anderen bildet das Bürgerbewusstsein auch die Grundlage für neue Sozialisationseffekte, da die vorhandenen mentalen und habituellen Strukturen des Individuums die Interpretation neuer Umweltbedingungen maßgeblich beeinflussen. Folglich ist die politische Sozialisation als ein Lernprozess zu verstehen, „in dem sich ein Individuum jene Persönlichkeitsmerkmale, Kenntnisse, Einstellungen, Fähigkeiten und Werte aneignet, welche politisches Bewusstsein und politisches Verhalten strukturieren“ (Greiffenhagen 2002, 408). Dabei ist die Analyse der Lebensphase „Jugend“ von besonderer Bedeutung, da diese Phase eine besonders hohe Dichte hinsichtlich des Interaktionsprozesses zwischen Individuum und gesellschaftlicher Umwelt aufweist.

2 Politisches Interesse von Jugendlichen: Konzepte und aktuelle Analysen

Vor einer detaillierten Betrachtung der eigenen empirischen Erhebung werden nachfolgend grundlegende Konzepte und Analysekatégorien zum politischen Interesse erörtert. In diesem Kontext werden auch empirische Erkenntnisse aus verschiedenen Jugendstudien diskutiert.

Lebensbereich
„Politik“

Das politische Interesse eines Individuums repräsentiert seine politische Anteilnahme und die Bereitschaft, sich kognitiv mit politischen Themen auseinanderzusetzen und Informationen und Wissen darüber aufzunehmen. Ein politisch interessiertes Individuum misst diesem Lebensbereich einen gewissen Wert bei. Aufgrund einer höheren Bedeutung des Lebensbereiches „Politik“ kann sich für das Individuum ein verstärkter Anlass ergeben, sich mit politischen Themen auseinanderzusetzen und weitere Kenntnisse darüber zu erwerben. Ein gewisses Grundinteresse für Politik kann bei Jugendlichen einen sich selbst verstärkenden Effekt hervorrufen. Aus der Anteilnahme am „Politischen“ wird eine Motivation erzeugt, aus der wiederum eine größere Aufmerksamkeit für politische Vorgänge folgen kann (vgl. Reinhardt 2005, 39). Ein erhöhtes Maß an politischem Interesse führt zudem in der Regel zu einem verbesserten Verständnis von politischen Prozessen und zu einer höheren Demokratiezufriedenheit. Hinzu kommt die Fähigkeit zu einer Selbstverortung innerhalb des politischen Systems, eine Voraussetzung für eine aktive Teilnahme am politischen Leben.

Demokratie-
zufriedenheit

demokratische
Mitbestimmung

Ein gewisses Maß an politischem Interesse der Bürgerinnen und Bürger ist eine notwendige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines demokratischen politischen Systems, denn ohne politisches Interesse ist eine politische Beteiligung nicht vorstellbar und ohne politische Beteiligung ist eine demokratische Mitbestimmung nicht zu realisieren (vgl. Niedermayer 2001, 19).

Auch wenn nachgewiesen werden kann, dass ein Zusammenhang zwischen einem hohen politischen Interesse und einer positiven Haltung zu demokratischen politischen Institutionen besteht, kann kein Automatismus festgestellt

werden. Ein Rückgang des politischen Interesses beziehungsweise ein stagnierend niedriges politisches Interesse unter Jugendlichen birgt jedoch die Gefahr, dass sich die Basis des demokratischen Systems – wie etwa das Engagement in Verbänden, Parteien oder Vereinen – verringert (vgl. Hurrelmann 2010, 151).

Empirische Untersuchungen zeigen eine Diskrepanz zwischen der Bereitschaft sich aktiv politisch einzubringen und der Erwartungshaltung gegenüber dem politischen System auf. Gille, Krüger und de Rijke. (2000, 220 ff.) ermittelten, dass Jugendliche die Demokratie ganz überwiegend positiv bewerten und für die beste Staatsform halten. Allerdings sind sie mit der Umsetzung und den Strukturen nicht zufrieden. Dennoch ist die Bereitschaft gering, durch persönliches Engagement selbst Einfluss auf politische Prozesse zu nehmen.

Langfristig erhoben wird das politische Interesse Jugendlicher in Deutschland durch die repräsentativen Befragungen der Shell Jugendstudien und des Deutschen Jugendinstituts DJI.

Shell Jugendstudien
Deutsches
Jugendinstitut DJI

In den 1970er und 1980er Jahren wurde der bisher höchste Anteil politisch Interessierter festgestellt. Nach der Wiedervereinigung nahm das politische Interesse zunächst stark ab. Gaben 1991 noch 57% der Befragten an, politisch interessiert zu sein, sank der Wert bis 2002 auf den bisher tiefsten Stand (34%). Seitdem ist eine leicht aufsteigende Tendenz zu verzeichnen, von 39% politisch interessierter Jugendlicher (2006) auf 40% im Jahr 2010. Von den Höchstständen früherer Jahrzehnte sind die Ergebnisse jedoch weit entfernt (vgl. Schneekloth 2010, 130f.).

Als maßgebliche Einflussfaktoren auf das politische Interesse werden das Geschlecht, das Alter, das Bildungsniveau sowie die soziale Herkunft analysiert. Der Anteil politisch interessierter Mädchen beziehungsweise junger Frauen ist durchschnittlich geringer als der von Jungen und jungen Männern. In der Shell Jugendstudie aus dem Jahr 2010 gaben 42% der männlichen Befragten an, politisch interessiert zu sein. Unter den weiblichen Befragten waren es lediglich 31% (vgl. Schneekloth 2010, 132). Zudem wurde festgestellt, dass mit zunehmendem Alter das Interesse Jugendlicher an Politik steigt. 21% der 12- bis 14-Jährigen gaben an, politisch interessiert zu sein. Bei den 15- bis 17-jährigen waren es 33%, von den 18- bis 21-jährigen 38%. Den höchsten Wert erreichten die 22- bis 25-jährigen mit 47%.

Einflussfaktoren auf
das politische
Interesse

Auch zwischen dem formalen Bildungsgrad beziehungsweise dem angestrebten Abschluss und der Ausprägung des politischen Interesses besteht ein deutlicher Zusammenhang. Jugendliche, die einen formal niedrigeren Bildungsabschluss anstreben beziehungsweise bereits erworben haben, zeigen meist ein geringeres Interesse an Politik als Jugendliche, die einen hohen Bildungsabschluss anstreben. Jugendliche mit Hauptschulabschluss interessieren sich nur zu 18% für Politik, diejenigen mit mittlerer Reife zu 28%. Dagegen schätzten sich 50% der Befragten, die das Abitur anstrebten oder bereits erworben hatten, als politisch interessiert ein. Unter den Studierenden lag der Anteil sogar bei 66% (vgl. ebd., 131).

Ein weiterer Faktor, für den sich ein Zusammenhang mit dem politischen Interesse Jugendlicher nachweisen lässt, ist die soziale Herkunft. Darin werden unterschiedliche sozialstrukturelle Hintergründe des Elternhauses (Bildungsabschlüsse, berufliche Situation, Einkommenssituation, Wohnsituation usw.)

verdichtet. Empirische Ergebnisse im Hinblick auf diese Faktoren weisen darauf hin, dass sich Jugendliche aus sozial und ökonomisch höheren Schichten stärker für Politik interessieren als Jugendliche aus niedrigeren Schichten. Jugendliche aus der Unterschicht waren 2010 nur zu 16% politisch interessiert. In der unteren Mittelschicht waren es 26%. Jugendliche, die der Mittelschicht zugeordnet wurden, bekundeten zu 36% politisches Interesse. In der oberen Mittelschicht waren es bereits 48%. Den höchsten Wert erreichten die Jugendlichen aus der Oberschicht mit 51% (vgl. ebd., 131 f.).

3 Vorgehensweise bei der Datenerhebung und die Methodik der Analyse

Für die folgende Analyse wurden im Oktober 2009, unmittelbar nach der Bundestagswahl, 1236 Schüler an elf verschiedenen Schulen im Bereich Weser-Ems befragt. Die Befragten waren zwischen 17 und 24 Jahren alt. Um ein möglichst breites Spektrum verschiedener Bildungsgänge abzudecken, wurden gymnasiale Oberstufen an Gymnasien, berufsbildenden Schulen und Gesamtschulen sowie Berufsschulen bei der Befragung berücksichtigt. Damit wurden jedoch einige problematische Gruppen (z.B. arbeitslose Jugendliche) nicht erreicht. Die Befragung wurde an den Schulen vor Ort schriftlich durchgeführt, die Anonymität wurde gewährleistet.

Bestandteil des Fragebogens waren Fragen nach dem sozialen Hintergrund des Elternhauses, nach politischen Einstellungen der Jugendlichen selbst sowie deren soziodemographische Daten.

Auf Grundlage der Ergebnisse skaliert der Fragen wurde ein Index gebildet, mit dem das politische Interesse der Jugendlichen und jungen Erwachsenen ermittelt wurde. In den Index flossen drei Elemente ein, die als Indikatoren geeignet sind, den Grad des politischen Interesses aufzuzeigen. Zunächst das politische Wissen der Befragten, da es einen Zusammenhang zwischen dem Interesse an Politik und politischem Wissen gibt (vgl. dazu etwa Ingrisch 1997, 163 f.). Das zweite Element war das Maß an Aufmerksamkeit, welches die Jugendlichen den politischen Ereignissen vor der Bundestagswahl schenkten. Ergänzt wurde der Index durch die generelle Frage nach dem langfristigen politischen Interesse. Alle drei Fragen hatten skalierte Antwortvorgaben, die von 1 (nicht ausgeprägt) bis 5 (stark ausgeprägt) reichten. Anhand der von den Teilnehmern gewählten Selbsteinschätzung und auf Grundlage der Summe dieser drei Werte erfolgte die Indexierung. Danach erfolgte eine Unterteilung in drei Gruppen:

- Indexwert von 3 bis 7: geringes politisches Interesse
- Indexwert von 8 bis 11: mittleres politisches Interesse
- Indexwert von 12 bis 15: starkes politisches Interesse

Die Verteilung der Befragten ergab:

- 20,6% politisch gering Interessierte
- 61,1% politisch mittelstark Interessierte
- 18,3% politisch stark Interessierte

4 Welche Faktoren beeinflussen das politische Interesse Jugendlicher?

Die erhobenen Daten bestätigen zunächst, dass junge Männer stärker an Politik interessiert sind als junge Frauen. In der Gruppe der politisch gering Interessierten sind Mädchen und junge Frauen deutlich überrepräsentiert, während sich das Verhältnis in der Gruppierung der Jugendlichen mit stark ausgeprägtem Interesse umgekehrt. In der Gruppe mit den mittelstark Interessierten entspricht die Verteilung in etwa dem Gesamtdurchschnitt der Stichprobe.

Tabelle 1: Geschlecht und politisches Interesse

Geschlecht	Alle Befragten	Geringes politisches Interesse	Mittleres politisches Interesse	Starkes politisches Interesse
Männlich	45,1%	28,2%	44,0%	69,9%
Weiblich	54,9%	71,8%	56,0%	30,1%
	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Erhebung im Projekt „Politisches Interesse und politisches Verhalten Jugendlicher und junger Erwachsener“.

Die beiden folgenden sozialen Kriterien (angestrebter Bildungsabschluss und die Höhe des Haushaltseinkommens) stehen in Verbindung mit der sozialen Schicht, der die Befragten zugeordnet werden können. Hinsichtlich der Bildungsabschlüsse zeigt sich, dass die Kategorie „mittleres politisches Interesse“ etwa der Verteilung der gesamten Stichprobe entspricht. In der Gruppe der politisch gering Interessierten sind die Befragten, die einen mittleren Abschluss anstreben dagegen deutlich überrepräsentiert, bei den stark Interessierten gilt das für die Befragten mit höherem Abschluss.

Tabelle 2: Angestrebter Bildungsabschluss und politisches Interesse

(Angestrebter) Bildungsabschluss*	Alle Befragten	Geringes politisches Interesse	Mittleres politisches Interesse	Starkes politisches Interesse
Höherer Abschluss	45,2%	29,0%	45,7%	55,7%
Mittlerer Abschluss	54,8%	71,0%	54,3%	44,3%
	100%	100%	100%	100%

* Höherer Abschluss: Angabe der/des Befragten, dass ein akademischer Abschluss angestrebt wird
Mittlerer Abschluss: Angabe der/des Befragten, dass eine berufliche Ausbildung angestrebt wird

Quelle: Eigene Erhebung im Projekt „Politisches Interesse und politisches Verhalten Jugendlicher und junger Erwachsener“.

Auch das Einkommen, das dem Haushalt zur Verfügung steht, aus dem die Jugendlichen stammen, hat Einfluss auf ihr politisches Interesse. Ein geringes Haushaltseinkommen wirkt sich negativ auf das politische Interesse aus. Der

Anteil der Schülerinnen und Schüler aus Haushalten, die monatlich weniger als 1000€ zur Verfügung haben, ist in der Gruppe der politisch gering Interessierten mehr als doppelt so hoch wie in der Stichprobe insgesamt. Unter den Befragten aus der höchsten Einkommenskategorie (3000€ und mehr) ist der Anteil der Geringinteressierten mit 22,5% deutlich niedriger als ihr Anteil in der Stichprobe (33,8%).

Tabelle 3: Haushaltseinkommen und politisches Interesse

Haushaltseinkommen	Alle Befragten	Geringes politisches Interesse	Mittleres politisches Interesse	Starkes politisches Interesse
unter 1000 €	6,2 %	12,6 %	5,2 %	4,0 %
1000 bis unter 2000 €	28,8 %	31,1 %	27,3 %	26,5 %
2000 bis unter 3000 €	31,2 %	33,8 %	30,1 %	32,5 %
3000 € und mehr	33,8 %	22,5 %	37,4 %	37,1 %
	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Erhebung im Projekt „Politisches Interesse und politisches Verhalten Jugendlicher und junger Erwachsener“.

Bei den beiden mittleren Einkommensgruppen entspricht die Verteilung in den drei Teilgruppen annähernd der der Stichprobe. Befragte aus Haushalten, denen mehr als 3000€ zur Verfügung stehen, weisen überdurchschnittlich häufig ein starkes politisches Interesse auf und sind unter den Geringinteressierten deutlich unterrepräsentiert.

Die Bedeutung des Elternhauses für das politische Interesse Jugendlicher und junger Erwachsener wird dadurch unterstrichen, dass die Häufigkeit politischer Diskussionen mit den Eltern großen Einfluss auf seine Ausprägung hat.

Tabelle 4: Häufigkeit politischer Diskussionen im Elternhaus und politisches Interesse

Häufigkeit politischer Diskussionen im Elternhaus	Alle Befragten	Geringes politisches Interesse	Mittleres politisches Interesse	Starkes politisches Interesse
Gar nicht/selten	34,3%	67,8%	27,6%	14,2%
Mittel	33,8%	23,3%	39,2%	30,3%
Häufig/sehr häufig	31,9%	8,9%	33,2%	55,5%
	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Erhebung im Projekt „Politisches Interesse und politisches Verhalten Jugendlicher und junger Erwachsener“.

Der Anteil der Befragten, die mit ihren Eltern selten oder gar nicht über Politik diskutieren, beträgt nur etwas mehr als ein Drittel von allen Befragten aber über zwei Drittel derjenigen, die politisch gering interessiert sind. 31,9% von allen Befragten führen häufig oder sehr häufig politische Diskussionen mit ihren Eltern, unter den politisch stark Interessierten waren es 55,5%.

Erfragt wurde auch, welche Quellen Jugendliche zur Beschaffung politischer Informationen nutzen. Die traditionellen Medien, Fernsehen und Tageszeitungen, wurden mit Abstand am häufigsten genannt, wobei politisch stark Interes-

sierte das Fernsehen seltener Angaben als die beiden anderen Gruppen. Auffällig ist die überdurchschnittlich häufige Nennung des Schulunterrichts als wichtige Quelle durch politisch Geringinteressierte (38,5% im Verhältnis zu 23,1% Nennung durch die stark Interessierten).

Tabelle 5: Politisches Interesse und Quellen für politische Informationen

Medium	Gesamt- ergebnis	Geringes politisches Interesse	Mittleres politisches Interesse	Starkes politisches Interesse
Fernsehen	74,1 %	73,2 %	78,0 %	66,0 %
Tageszeitungen	54,5 %	43,1 %	58,0 %	56,6 %
Internetseiten	37,7 %	21,8 %	41,3 %	48,1 %
Schulunterricht	28,8 %	38,5 %	27,0 %	23,1 %
Gespräche in der Familie	25,6 %	21,8 %	27,4 %	24,1 %
Gespräche mit Freunden	19,6 %	14,2 %	20,9 %	23,1 %
Internet-Blogs	6,1 %	3,3 %	5,6 %	10,8 %

Quelle: Eigene Erhebung im Projekt „Politisches Interesse und politisches Verhalten Jugendlicher und junger Erwachsener“, Mehrfachnennungen waren möglich.

Informationsquellen die eine aktive Suche der Jugendlichen nach politischen Inhalten voraussetzen, werden dagegen von politisch stark Interessierten überdurchschnittlich häufig genannt. Dies gilt insbesondere für das Internet, das von den politisch gering Interessierten nur etwa halb so oft genutzt wird, wie von den beiden anderen Gruppen.

5 Wie wirkt sich das politische Interesse auf die Demokratiezufriedenheit und die politischen Einstellungen aus?

Ein weiterer Aspekt, dem in dieser Untersuchung nachgegangen wurde, ist der Zusammenhang zwischen politischem Interesse und der Zufriedenheit mit der Demokratie. Tabelle 6 zeigt, dass mit steigendem politischem Interesse die Zufriedenheit mit der Demokratie zunimmt.

Tabelle 6: Demokratiezufriedenheit und politisches Interesse

Demokratie- zufriedenheit	Alle Befragten	Geringes politisches Interesse	Mittleres politisches Interesse	Starkes politisches Interesse
Gar nicht/weniger	26,1%	35,6%	24,1%	20,9%
Mittel	45,2%	50,0%	44,2%	43,9%
Zufrieden/sehr zufrieden	28,7%	14,4%	31,7%	35,2%
	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Erhebung im Projekt „Politisches Interesse und politisches Verhalten Jugendlicher und junger Erwachsener“.

Die deutlichste Abweichung wurde zwischen der Gruppe der Geringinteressierten im Vergleich zu denjenigen, die ein starkes politisches Interesse auf-

weisen festgestellt. 35,2% der stark Interessierten sind mit der Demokratie zufrieden oder sehr zufrieden, aber nur 14,4% der Geringinteressierten.

Tabelle 7 zeigt, wie sich ein unterschiedlich stark ausgeprägtes politisches Interesse der Schülerinnen und Schüler auf ihre Zustimmung zu politischen Aussagen auswirkt. Betrachtet man das Ergebnis unter allen Befragten, fällt die hohe Bedeutung des Umweltschutzes auf. 62,9% sagen, er soll in Zukunft eine noch größere Rolle spielen. Die Wertschätzung für den Umweltschutz steigt mit zunehmendem politischem Interesse. Auch zu der Aussage, dass sich ihre Generation sich zu wenig für Politik interessieren würde, ist die Zustimmung mit 60% sehr hoch. Dieser Aussage stimmten immerhin auch 54% der politisch Geringinteressierten zu. Die politisch stark Interessierten beklagten sogar zu 67,5% ein mangelndes politisches Interesse ihrer Generation.

Tabelle 7: Zustimmung zu politischen Aussagen und politisches Interesse

Politische Aussagen	Alle Befragten	Geringes politisches Interesse	Mittleres politisches Interesse	Starkes politisches Interesse
Umweltschutz sollte in Zukunft eine noch größere Rolle spielen.	62,9%	52,3%	65,9%	67,0%
Meine Generation interessiert sich zu wenig für Politik.	60,0%	54,0%	60,1%	67,5%
Die Parteien werden sich immer ähnlicher.	38,8%	25,5%	41,8%	44,8%
Viele Probleme in Deutschland sind auf einen zu hohen Ausländeranteil zurückzuführen.	29,8%	38,5%	28,6%	20,8%
Im Großen und Ganzen geht es in Deutschland gerecht zu.	23,3%	13,0%	24,7%	33,5%
Meine Stimme macht bei Wahlen keinen Unterschied.	11,3%	23,8%	8,2%	3,8%

Quelle: Quelle: Eigene Erhebung im Projekt „Politisches Interesse und politisches Verhalten Jugendlicher und junger Erwachsener“, Mehrfachnennungen möglich.

Politisch stark Interessierte stimmten auch am häufigsten der Aussage zu, dass sich die Parteien immer ähnlicher werden (44,8% zu 38,8% von allen Befragten). Der Ansicht, dass viele Probleme in Deutschland auf einen zu hohen Ausländeranteil zurückzuführen sind, sind 29,8% der Befragten insgesamt. Politisch gering Interessierte stimmen dieser Aussage mit 38,5% überdurchschnittlich häufig zu.

Dagegen sind nur 23,3% von allen Befragten der Ansicht, dass es in Deutschland gerecht zugeht, bei den politisch stark Interessierten ist die Zustimmung zu dieser Aussage mit 33,5% am höchsten. Dies scheint vor dem Hintergrund, dass die Gruppe der politisch stark Interessierten einen überdurchschnittlich hohen sozioökonomischen Hintergrund aufweist, plausibel. Der Aussage, dass ihre Stimme bei Wahlen keinen Unterschied macht, stimmten 23,8% der politisch gering Interessierten zu. Ihr Anteil lag damit fast dreimal höher als im Durchschnitt. Die Abweichung zu den beiden anderen Gruppen ist sogar noch höher. Ihre Stimme mache bei Wahlen keinen Unterschied

meinten nur 8,2% der mittelstark Interessierten, politisch stark Interessierte glaubten das sogar nur zu 3,8%.

5 Fazit

Ziel dieses Beitrages war es, herauszuarbeiten, welche Faktoren die Ausprägungen des politischen Interesses Jugendlicher und junger Erwachsener beeinflussen. Das Konzept des Bürgerbewusstseins liefert Erklärungen für Kompetenzen und Verhaltensweisen von Individuen in politischen und gesellschaftlichen Bereichen außerhalb der persönlichen und familiären Sphäre. Auf Grundlage der Umfragedaten konnte nachgewiesen werden, dass der familiäre Hintergrund für die Herausbildung eines politischen Interesses sowie seiner Ausprägungen von zentraler Bedeutung ist.

Hinweise, welchen Stellenwert politische Themen im Elternhaus einnehmen, können anhand der Häufigkeit politischer Diskussionen hergeleitet werden (vgl. Tabelle 4). Die Befragten, die ein starkes politisches Interesse aufweisen, gaben häufiger als mittelstark Interessierte und Geringinteressierte an, dass sie mit ihren Eltern häufig oder sehr häufig über politische Themen diskutieren.

Es konnte zudem ein Zusammenhang zwischen dem sozialstrukturellen Hintergrund des Elternhauses und der Ausprägung des politischen Interesses und der Demokratiezufriedenheit Jugendlicher und junger Erwachsener aufgezeigt werden. Niedrige formale Bildungsabschlüsse und ein geringes Einkommen führen tendenziell zu einem schwach ausgeprägten politischen Interesse und einer geringen Zufriedenheit mit der Demokratie. Ein geringes politisches Interesse führt außerdem häufig zu resignierenden und ablehnenden Einstellungen gegenüber dem gesamten Lebensbereich Politik. Ein wichtiges Teilergebnis ist, dass politisch gering Interessierte den Politikunterricht überdurchschnittlich häufig als wichtige Informationsquelle für politische Inhalte und ihre Politikkenntnisse nannten. Dies legt nahe, dass die Schule der geeignete Ort sein könnte, um das Interesse Jugendlicher an Politik zu wecken.

Literatur

- Gille, Martina/Krüger, Winfried/de Rijke, Johann (2000): Politische Orientierungen, in: Martina Gille/Winfried Krüger (Hrsg.): Unzufriedene Demokraten. Politische Orientierungen der 16- bis 29-jährigen im vereinten Deutschland. Opladen, S. 205-266.
- Greiffenhagen, Sylvia (2002): Politische Sozialisation, in: Martin Greiffenhagen/Sylvia Greiffenhagen (Hrsg.): Handwörterbuch zur politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, S. 408-418.
- Hurrelmann, Klaus (2010): Lebensphase Jugend. Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Jugendforschung. Weinheim/München.
- Ingrisch, Michaela (1997): Politisches Wissen, politisches Interesse und politische Handlungsbereitschaft bei Jugendlichen aus den alten und neuen Bundesländern: Eine Studie zum Einfluss von Medien und anderen Sozialisationsbedingungen. Regensburg.
- Lange, Dirk (2008): Bürgerbewusstsein. Sinnbilder und Sinnbildungen in der Politischen Bildung. Gesellschaft. Wirtschaft. Politik, Heft 3/2008, S. 431-439.
- Niedermayer, Oscar (2001): Bürger und Politik. Wiesbaden.

- Reinhardt, Sibylle (2005): Politikdidaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin.
- Schmidt, Rainer (2009): Berufsorientierung – Ein Meilenstein der Zukunftsfähigkeit. In: Berufsbildung, Heft 118, S. 27-31.
- Schneekloth, Ulrich (2010): Jugend und Politik: Aktuelle Entwicklungstrends und Perspektiven, in: Shell Deutschland (Hrsg.): Jugend 2010. Frankfurt am Main, S. 129-164.

Streitbare Demokratie

Historische Genese – normative Bedeutung – Praxis

Armin Scherb



PD Dr. Armin Scherb
Friedrich-Alexander Uni-
versität Erlangen-Nürnberg (Didaktik der Sozial-
kunde). Wissenschaftliche
Schwerpunkte: Fachwis-
senschaftliches Themen-
feld „Extremismus und
Demokratie“; Fachdidak-
tisches Themenfeld *Theo-
rie politischer Bildung*.
Armin Scherb ist seit
2009 Vorsitzender des
Landesverbands Bayern
der DVPB.

Zusammenfassung

Die Verfassungsgebung nach 1945 hat sich auf eine *Streitbare Demokratie* verständigt. Freiheit und Demokratieschutz sind jedoch nur schwer vereinbar. Daher ist vor allem die Zivilgesellschaft zur Sicherung der Demokratie aufgerufen. In die Kritik geraten ist die Streitbare Demokratie vor allem wegen des unflexiblen Abwehrkonzepts gegen demokratiefeindliche Parteien. So gibt es zwischen der schweren Keule des Parteiverbots auf der einen und dem Tolerieren von demokratiefeindlichen Parteien mit der Konsequenz staatlicher Alimentierung auf der anderen Seite keine gestufte Reaktionsmöglichkeit des demokratischen Verfassungsstaates.

Die erneute Diskussion über ein Verbot der NPD legt es nahe, nach den Grenzen der politischen Toleranz in einer freiheitlichen Demokratie zu fragen. Veranlasst erscheint in diesem Zusammenhang eine genauere Betrachtung des Verfassungskonzepts der Streitbaren Demokratie. Dieses Konzept stellt eine „kopernikanische Wendung“¹ in der Staatsrechtslehre dar. In den Verfassungsdiskussionen zwischen 1945 und 1949 wurden folgende Wesenselemente einer Streitbaren Demokratie als Reaktion auf Strukturmängel der Weimarer Reichsverfassung entwickelt: Erstens die *Wertgebundenheit* der Verfassung mit der Beschreibung derjenigen Prinzipien, die jeder Änderung entzogen sind, zweitens einer *Treuepflichtsforderung* für besondere Berufsgruppen und drittens der *Abwehrbereitschaft*, die bei Verstößen gegen die Verpflichtung auf die unabänderbaren Verfassungsprinzipien restriktive Instrumente zur Durchsetzung der Wertgebundenheit bereit hält. Die Verfassungsberatungen in den Ländern der amerikanischen und französischen Zone und die Diskussionen auf Schloss Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat von 1948/49 stellen für das Konzept der Streitbaren Demokratie zugleich einen Konsolidierungsprozess dar. Das Filtrat der Konsolidierung hat sich im Grundgesetz in verschiedenen Artikeln niedergeschlagen. Elemente der Wertgebundenheit sind dort das Verbot der Verfassungsänderung für bestimmte Prinzipien in Artikel 79 (3) GG, die Wesensgehaltsklausel für die Grundrechte in Artikel 19 (2) GG und das Verbot der Verfassungsdurchbrechung in Artikel 79 (1) GG. Während in manchen Ländern eine allgemeine Treuepflicht verfassungsrechtlich verankert

Grenzen der
politischen Toleranz

Wertgebundenheit

Treuepflichts-
forderung

Abwehrbereitschaft

wurde, beschränkt sich der Parlamentarische Rat auf eine Treuepflichtsbestimmung für Beamte in Artikel 33 (4) GG und eine besondere Verpflichtung für Hochschullehrer in Artikel 5 (3) GG. Die Abwehrbereitschaft konkretisiert sich in Schutzbestimmungen gegenüber individuellen und/oder kollektiven Angriffen auf die Verfassung. Der Verwirkung und Beschränkung von Grundrechten als Instrumente zur Abwehr verfassungsfeindlicher Aktivitäten von Einzelpersonen in Artikel 18 GG entsprechen Schutzbestimmungen, die das demokratiewidrige Agieren von Parteien in Artikel 21 (2) GG und Vereinigungen in Artikel 9 (2) GG pönalisieren.²

1. Historisch-politische Genese

Die verfassungspolitische Entscheidung für eine Streitbare Demokratie gehört zu den Konsensbereichen in den Staatsgründungen nach 1945. Alle beteiligten Parteien haben sich dafür ausgesprochen, dass auch eine *freiheitliche* Demokratie einen Anspruch auf Selbstbehauptung erheben und entsprechende Regelungen in der Verfassung vorsehen darf. Ganz anderer Art waren die Demokratievorstellungen in der Weimarer Republik.

Der Weimarer Relativismus und...

wertneutrale
Demokratie

Demokratie galt dort „als eine Methode, (...) die soziale Ordnung zu erzeugen.“³ Eine über diese formale Definition hinausgehende inhaltliche Festlegung kannte die Weimarer Republik nicht. Weimar war in dieser Hinsicht eine wertneutrale Demokratie. Da keine Auffassung beweisbar und keine widerlegbar schien⁴, war die demokratische Methode der formale Verfassungskompromiss unterschiedlichster politischer Kräfte. Die Frage, *welche* politische Ordnung geschaffen werden sollte, war von sekundärer Bedeutung. Wesentlicher Bestandteil der Weimarer Demokratieauffassung war die Relativität der politischen Werte und Ziele, so dass sich alle politischen Kräfte lediglich an die verfassungsmäßig vorgeschriebenen Mehrheiten zu halten hatten, um jedwede Staatsform legal zu etablieren.⁵ Der Staatsrechtler Hans Thoma hatte in seinem Verfassungskommentar diese relativistische Auffassung als ermöglichende Bedingung der späteren nationalsozialistischen Machtergreifung noch legitimiert: „Gewiss kann diese Freiheit demagogisch missbraucht werden, wie wäre sie sonst Freiheit? Unmöglich aber (. . .) kann das, was die Mehrheit des Volkes auf legalem Wege will und beschließt – und stürzte es selbst die Grundsäulen der gegenwärtigen Verfassung um –, als Staatsstreich (...) gewertet werden.“⁶

...die Legalitätstaktik der Nationalsozialisten

Die kompromisslose Einlassung auf das Mehrheitsprinzip hat einen Machtmissbrauch mit eindeutiger Ansage provoziert. Bereits fünf Jahre vor der

Machtergreifung machte Joseph Goebbels keinen Hehl daraus, dass die Nationalsozialisten die demokratischen Verfahren von vornherein nur benutzen wollten, um die Demokratie abzuschaffen: *„Wir gehen in den Reichstag hinein, um uns im Waffenarsenal der Demokratie mit deren eigenen Waffen zu versorgen. Wir werden Reichstagsabgeordnete, um die Weimarer Gesinnung mit ihrer eigenen Unterstützung lahmzulegen. Wenn die Demokratie so dumm ist, uns für diesen Bären dienst Freifahrkarten und Diäten zu geben, so ist das ihre eigene Sache.“*⁷

Joseph Goebbels

Seinen im Jahr 1928 noch prognostischen Sätzen konnte Goebbels 1933 folgenden Rückblick hinzufügen: *„Das wird immer einer der besten Witze der Demokratie bleiben, dass sie ihren Todfeinden die Mittel selbst stellte, durch die sie vernichtet wurde. Die verfolgten Führer der NSDAP traten als Abgeordnete in den Genuss der Immunität, der Diäten und der Freifahrkarte. Damit waren sie vor dem Angriff der Polizei gesichert und durften sich mehr zu sagen erlauben als gewöhnliche Staatsbürger, und ließen sich außerdem die Kosten ihrer Tätigkeit vom Feinde bezahlen.“*⁸

Die Nationalsozialisten konnten für sich in Anspruch nehmen, legal an die Macht gekommen zu sein, denn einziger Fixpunkt der Weimarer Verfassung war die Verfahrensregelung zur Verfassungsänderung und selbst diese stand zur Disposition, wie sich herausstellte. Mehr noch: Durch einfache Gesetze, die manchen Verfassungsregelungen entgegenstanden, wurde die Weimarer Demokratie unterlaufen. Dem formalen Willen der Mehrheit entsprechend wurde mit dem Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933 schließlich die Weimarer Demokratie abgeschafft. Wenn auch die äußeren Begleitumstände die Entscheidung für das Ermächtigungsgesetz fragwürdig erscheinen lassen, so muss doch zugestanden werden, dass die Weimarer Verfassung selbst mit ihrer inhaltlichen Gleichgültigkeit gegenüber der Form einer politischen Ordnung die Abschaffung der Demokratie mit ermöglicht hat.

Ermächtigungsgesetz

Streitbare Demokratie als Anti-Weimar-Effekt

Carlo Schmid, einer der geistigen Väter und dezidiertesten Befürworter der Streitbaren Demokratie hat vor der Vorläufigen Volksvertretung von Württemberg-Baden auf Goebbels Zynismus reagiert und die in der Verfassungsgebung von 1945 – 1949 weithin feststellbare Stimmung wie folgt formuliert: *„Sie haben gesehen, wie die Feinde der Demokratie gerade mit den Mitteln, die ihnen die Demokratie zur Verfügung stellte, diese umbringen konnten und umgebracht haben. Wir wollen, dass sich dies nicht noch einmal wiederholt. Wir wollen uns nicht wieder dadurch lächerlich machen, dass wir uns von Leuten, die kein anderes Ziel hatten, als die Freiheit auszulöschen, grinsend vorhalten lassen: ‚Wenn ihr uns daran hindert, dann verstoßt ihr gegen das Prinzip der Freiheit‘.“*⁹

Carlo Schmid

Dass das Konzept der Streitbaren Demokratie in keinem anderen Staat der westlichen Welt in ähnlicher Weise verfassungsrechtliche Bedeutung erlangt hat wie in der Bundesrepublik Deutschland, ist also offensichtlich einer spezifischen Reaktion der westdeutschen Verfassungsgebung auf den formal lega-

ideengeschichtliche
Tradition

„Militant Democracy
and Fundamental
Rights“

len Übergang von der Demokratie zur NS-Diktatur geschuldet. Dennoch lässt sich für die Streitbare Demokratie auch eine ideengeschichtliche Tradition nachweisen, die in den Vereinigten Staaten bis zum Ende des ersten Weltkrieges zurückreicht. Kritische Überlegungen zu dem bis dahin unumstrittenen Credo einer unbeschränkten Geltung der Grundrechte weiten sich vor dem Hintergrund der politischen Entwicklung zum Faschismus in Europa zu einer breiteren Diskussion aus. Dabei werden die westlichen Demokratien ermutigt, Maßnahmen zu ihrer Selbstverteidigung zu treffen, die bereits dann greifen, wenn noch nicht die Voraussetzungen für die Proklamation des politischen Notstandes erfüllt sind. Während sich in den Vereinigten Staaten diese Überlegungen spätestens mit der Abhandlung von Karl Loewenstein über „*Militant Democracy and Fundamental Rights*“ zu einer kohärenten Konzeption des präventiven Demokratieschutzes verdichten, werden in Deutschland vorerst nur punktuell Zweifel am Wertrelativismus laut. Versuche, der Weimarer Reichsverfassung eine materiale Grundlegung zu geben, scheitern jedoch an der Praxis der Republikschutzbemühungen. Das Leerlaufen der gesetzlichen Regelungen zeigt, dass einer materialen Interpretation der Weimarer Verfassung lediglich der Charakter einer „erheblichen Forderung de lege ferenda“ zukommen konnte.¹⁰ Der für die Streitbare Demokratie konstitutive Zusammenhang zwischen Demokratiesicherung und Wertorientierung einer politischen Ordnung wird in Deutschland erstmals am Ende der Weimarer Republik ausdrücklich hergestellt. Ein internationaler Juristenkongress, der 1937 in Paris stattfindet und sich mit staatsrechtlichen Problemen der Selbstverteidigung der Demokratie befasst, macht zudem deutlich, dass auch das europäische Ausland an der ideengeschichtlichen Entwicklung der Streitbaren Demokratie teilhat. Weitere Schriften vornehmlich im angelsächsischen Sprachraum belegen, dass sich die westdeutsche Verfassungsgebung nach dem zweiten Weltkrieg mit ihrer Diskussion über das Konzept einer Streitbaren Demokratie durchaus in einer längeren historisch-ideengeschichtlichen Kontinuität bewegt hat.¹¹

2. Normative Bedeutung

Verfassungs-
politische Zweifel

Wenn auch die Streitbare Demokratie einen Konsensusbereich der Verfassungsgebung markiert, so muss doch zur Kenntnis genommen werden, dass selbst ein eindeutiger historischer Begründungszusammenhang nicht die verfassungspolitischen Zweifel verdecken kann, die der Entscheidung vorausgingen. Der Tenor der Verfassungsgebung nach 1945 wird daher zutreffend mit dem Hinweis beschrieben, dass die Entscheidung für die Streitbare Demokratie den Charakter eines „selbstquälerischen Gedankens (hat), mit dem man bloß ungewisse Risiken auf sich nimmt, um das andere gewisse Risiko zu vermeiden.“¹² Selbst unter Berücksichtigung der verfassungspolitischen Reaktionen auf die Zerstörung der Weimarer Demokratie durch die Nationalsozialisten erscheint Streitbarkeit nur an den Grenzen freiheitlicher Demokratie legitimierbar, weil Freiheit und Streitbarkeit als Verfassungsprinzipien immer in einem reziproken Spannungsverhältnis stehen.

Zuerst Demokratieschutz, dann (subsidiär) Staatsschutz!

Aus dem Versuch, eine Vereinbarkeit beider Prinzipien herzustellen, ergibt sich deshalb folgende Bedeutung demokratischer Streitbarkeit: Die hier ableitbare aber auch in den Verfassungsdiskussionen selbst weitverbreitete Auffassung, dass die freiheitliche Demokratie die Grundlagen ihrer Existenz von Staats wegen letztlich kaum sichern kann,¹³ legt die Forderung nach einer primär *gesellschaftlichen Streitbarkeit* nahe, deren substantielle Bezugspunkte auf oberste Grundsätze einer demokratischen Ordnung beschränkt bleiben müssen. Diese obersten Grundsätze sind zugleich auch Maßstäbe für die Praxis des Demokratieschutzes. Demokratische Streitbarkeit ist damit sowohl von der Subjekt- als auch von der Objektseite her *nicht Staatsschutz* sondern *Demokratieschutz*. Sie ist zuerst Streitbarkeit *für* die obersten Grundsätze einer demokratischen Ordnung und sie ist Streitbarkeit *durch* den demokratischen Souverän. Zwei Aspekte sind hierbei zu berücksichtigen: *Erstens* bezieht sich eine positive Seite gesellschaftlicher Streitbarkeit auf die Akzeptanz der politischen Ordnung. Diese Akzeptanz ist gleichermaßen über eine permanente Pflege der objektiven (sozialen) Verhältnisse wie über die Förderung demokratischen Bewusstseins durch politische Bildung zu gewährleisten. *Zweitens* fordert gesellschaftliche Streitbarkeit in ihrer restriktiven Dimension, dass bei der Verteilung der Demokratieschutzaufgaben in erster Linie der Bürger berücksichtigt wird. Insofern setzt demokratische Streitbarkeit primär auf die Absage der Wähler an jede Form des politischen Extremismus und begründet damit das normative Konzept einer für Demokratie sich engagierenden Zivilgesellschaft.¹⁴ Auch in diesem Zusammenhang kommt der politischen Bildung eine besondere Bedeutung zu.

gesellschaftliche
Streitbarkeit

nicht Staatsschutz
sondern Demo-
kratieschutz

Zivilgesellschaft

Streitbare Demokratie als Präventivkonzept

Erst jenseits der Wirkungsmöglichkeiten *gesellschaftlich* getragener Abwehrmechanismen, vor allem dort, wo der politische Extremismus organisiert auftritt, darf die Streitbarkeit als *staatliches* Restriktionsinstrument auf den Plan treten. Unter dem Eindruck der nationalsozialistischen Machtergreifung hat in der Verfassungsgebung dabei die Auffassung überwogen, dass der Demokratieschutz als *Präventivkonzept* verankert werden muss. Der demokratische Staat sollte zum einen noch *vor* dem klassischen Notstandsfall Abwehrmaßnahmen gegenüber extremistischen Gruppen einleiten können. Zum anderen sollte der Staat auch das Recht haben, gegen solche Gruppen einzuschreiten, *bevor* strafrechtlich relevante Tatbestände erfüllt sind. Gerade vor dem Hintergrund Weimarer Erfahrungen wird deutlich, dass Demokratieschutz bereits im Vorfeld von Gewaltdelikten wirksam werden muss, um der Legalitätstaktik einer Partei begegnen zu können, die sich von der Gewalttätigkeit vielleicht nur aus strategischen Überlegungen distanziert und gegen straffällig gewordene Mitglieder öffentlichkeitswirksame Parteiausschlussverfahren inszeniert. Alle Versuche, die Streitbare Demokratie in ihrer restriktiven Dimension auf die Pönalisierung lediglich illegalen Verhaltens zurückzudrängen¹⁵, sind sowohl

Demokratieschutz
bereits im Vorfeld
von Gewaltdelikten

aus verfassungsrechtlicher wie auch aus verfassungsgenetischer Sicht unhaltbar. In der Logik der Wertgebundenheit liegt deshalb eine Abwehrbereitschaft, die die Formulierung des Artikel 21 (2) GG („...darauf ausgehen“) im Sinne einer Vorverlagerung der Verteidigungslinie in den Bereich der Absichten und Ziele interpretiert und staatliche Organe ermächtigt, vorbeugende Maßnahmen zum Schutz der Demokratie gegen extremistische Parteien zu ergreifen. Grundgelegt wurde diese Sichtweise bereits in den Verfassungsberatungen von 1945-49 sowohl auf Länderebene als auch im Parlamentarischen Rat. Vereinzelte Bedenken gegen eine Vorverlagerung der Abwehrbereitschaft sind mit dem Hinweis auf die Legalitätstaktik der Nationalsozialisten ausgeräumt worden.¹⁶

Das anti-totalitäre Feindbild des Grundgesetzes

Während in der frühen Verfassungsgebung in den Ländern eine Begründung der Bestimmungen zum Schutz der Demokratie vorwiegend unter Bezugnahme auf die nationalsozialistische Vergangenheit stattfindet, vollzieht sich bis zur Beratung des Grundgesetzes ein Wandel, der erkennen lässt, dass eine verfassungsrechtliche Verankerung der Streitbaren Demokratie zumindest auch von dem Bestreben motiviert ist, sich von den Entwicklungen in der sowjetischen Besatzungszone abzusetzen.¹⁷ Hinter diesem generellen Wandel zeichnen sich parteispezifische Entwicklungen ab. Während die KPD konsequent an einer anti-faschistischen Stoßrichtung restriktiver Schutznormen festhält, unterliegen die Feindbildvorstellungen der Unionsparteien und der SPD dem weltpolitischen Klimawechsel. Dass die Bestimmungen zum Schutze der Demokratie 1946/47 vorwiegend mit dem Hinweis auf die Katastrophe des Nationalsozialismus begründet werden, kann nicht zu der Annahme verleiten, dass es sich hier um eine ausschließliche Feindbilddefinition handelt. Wenn Versuche kommunistischer Abgeordneter, in die Parteiverbotsbestimmung eine explizit anti-faschistische Feindbilddefinition aufnehmen zu lassen, vor allem von Seiten der Union dezidiert zurückgewiesen werden, so deutet sich hier eine Erweiterung des Feindbildes an, die es offenbar unter dem Eindruck unsicherer weltpolitischer Verhältnisse noch nicht wagt, sich eindeutig zu artikulieren.¹⁸ Diese Vermutung findet ihre Bestätigung darin, dass Unions-Politiker gelegentlich eine Feindbilddefinition vornehmen, in die auch der Kommunismus einbezogen wird.¹⁹ Die sozialdemokratischen Abgeordneten begründen in der Länderdiskussion ihr Engagement für Schutzbestimmungen ausschließlich mit dem Hinweis auf die nationalsozialistische Vergangenheit. An der Kontroverse zwischen der Union und den Kommunisten über die Feindbilddefinition beteiligen sich die Sozialdemokraten nicht. In der frühen Verfassungsgebung lässt die politische Großwetterlage in den Ländern eindeutigen Antikommunismus kaum Artikulationsmöglichkeiten. Dominant ist zunächst ein anti-faschistischer Grundkonsens unter allen an der Verfassungsgebung beteiligten Parteien. Erst die Auflösungserscheinungen der Anti-Hitler-Koalition, die Aufkündigung der Mitarbeit im Alliierten Kontrollrat durch die Sowjetunion (1948) und die Entwicklung zum „Kalten Krieg“ machen den Weg frei für eine eindeutige

KPD

Unionsparteien
und SPD

Feindbilddefinition

Einbeziehung des Kommunismus in die Feindbilddefinition. Besondere Aktivitäten entwickelt hierbei jetzt die SPD. Der Druck der politischen Klimaveränderung hat die Sozialdemokraten offensichtlich in eine Situation gedrängt, in der sie sich – vielleicht auch wegen der Zusammenarbeit mit Kommunisten in der hessischen und bremischen Verfassungsgebung – veranlasst sehen, sich eindeutig vom Kommunismus zu distanzieren. Der Wandel der Feindbildkonzeptionen eröffnet mit dem zeitlichen Abstand der Verfassungsdiskussion zum NS-Regime zugleich die Möglichkeit, Parallelen zwischen Faschismus und Kommunismus in einem anti-totalitären Konzept, das es abzulehnen gilt, zusammenzufassen.²⁰

Legalitäts- vs. Opportunitätsprinzip

Beschränkungen für die praktische Anwendung der Abwehrkonzeption des Grundgesetzes ergeben sich insofern, als sowohl aus verfassungsrechtlicher wie auch aus verfassungsgenetischer Sicht das *Opportunitätsprinzip* und der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* als Anwendungsregeln zu beachten sind. Wenn ein Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Freiheitsschutz angenommen werden kann, dann muss die daraus ableitbare Forderung, die Freiheit solange wie möglich unangetastet zu lassen, auch auf die praktische Interpretation des Opportunitätsprinzips durchschlagen. Dies bedeutet, dass die politischen Folgekosten der Anwendung restriktiver Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Fragen des Demokratieschutzes haben daher primär den Charakter von politischen Fragen und nicht den Charakter von Rechtsfragen, die im Fall nachweisbarer Verfassungsfeindlichkeit einen staatlichen Abwehrautomatismus in Gang setzen. Die Funktionsbeschränkung der Streitbaren Demokratie, allein für den Schutz der obersten Prinzipien der Verfassung da zu sein, verlangt von einer praktischen Anwendung des Opportunitätsprinzips außerdem, dass restriktive Maßnahmen wie die Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens erst auf der Grundlage einer sorgfältigen Gefährdungsanalyse in Betracht zu ziehen sind.

Opportunitätsprinzip
Verhältnismäßigkeit

3. Praxis der Streitbaren Demokratie

In der Startphase der Republik stand das Legalitätsprinzip im Mittelpunkt einer Anwendung der Streitbaren Demokratie. Im sogenannten „Adenauer-Erlass“ von 1950 wurden Organisationen und Parteien aufgelistet, die nach Auffassung der Bundesregierung als Gegner der „freiheitliche(n) demokratischen Grundordnung“ anzusehen waren. Auf dieser Liste standen u.a. die rechts-extreme SRP und die KPD. Der Erlass sah für Beamte, die Mitglieder in einer dieser Organisationen waren, „unnachsichtlich die sofortige Entfernung aus dem Bundesdienst“²¹ vor. In dieser Konsequenz hat die Bundesregierung im Herbst 1950 beim Bundesverfassungsgericht auch das Verbot der beiden im Adenauer-Erlass genannten Parteien beantragt. Beide Parteien sind verboten worden. Blickt man zurück, so kann gesagt werden, dass verfassungsfeindliche

„Adenauer-Erlass“
von 1950

Parteien bislang niemals eine echte Gefährdung der politischen Ordnung in der Bundesrepublik darstellen konnten. Deshalb war ein Parteienverbot eigentlich immer als zu weitgehende Reaktion erachtet worden. Nur so ist auch erklärbar, warum sich bereits in den 1950er Jahren das Bundesverfassungsgericht so zögerlich mit dem Verbotsverfahren gegen die KPD auseinandergesetzt hat. Während beim Verfahren gegen die *Sozialistische Reichspartei* allen Beteiligten noch die kaum überwundene nationalsozialistische Katastrophe im Nacken saß und dies sehr schnell zu einem Abschluss des Verfahrens führte, ohne dass von der SRP eine konkrete Gefahr ausging, konnten beim Verfahren gegen die KPD zumindest noch in der Startphase des Kalten Krieges Überlegungen der Gefahrenabwehr hintergründig eine Rolle spielen. Zwar hat das Gericht in dieser Hinsicht keinen Ermessensspielraum, wenn der Antrag einmal gestellt ist, doch kann die zögerliche Behandlung des Antrags als Indiz dafür gelten, dass sich hinter den rechtlich fixierten Kompetenzen des Gerichts und seiner Pflicht, eine reine Rechtsfrage zu entscheiden, doch Überlegungen zur Erforderlichkeit eines KPD-Verbots bemerkbar gemacht haben. Insofern darf vermutet werden, dass der KPD-Prozess einen Wandel in der praktischen Bedeutung der Streitbaren Demokratie vom Legalitäts- zum Opportunitätsprinzip initiiert hat. Folgt man der Interpretation von Kirchheimer, dann muss man konzedieren, dass Annäherungen an das Opportunitätsprinzip zunächst vor dem Hintergrund der Gefahreneinschätzung und der Erforderlichkeit erfolgt sind. Später jedoch, als in der Mitte der 1950er Jahre die Bundesregierung auf eine Entscheidung in dem sich dahinschleppenden KPD-Verfahren drängte, hat wohl eher eine strategische Inanspruchnahme des Opportunitätsprinzips Platz gegriffen. So stellt Kirchheimer das Verbot der KPD von 1956 in den historisch-politischen Kontext des sich verschärfenden Ost-West-Gegensatzes und des außenpolitischen Kalküls der Bundesregierung.²² Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht im KPD-Urteil noch eine Liberalisierung des Konzepts Streitbare Demokratie vorgenommen, indem es die Hürden für ein Parteiverbot höher gelegt hat. Demnach reicht nicht mehr die bloße Gegnerschaft zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung aus. Vielmehr muss diese sich zusätzlich in einer „aggressiv-kämpferischen Haltung“²³ gegen diese Ordnung manifestieren.

Als nach den 1950er Jahren das Legalitätsprinzip vom Opportunitätsprinzip abgelöst und zusätzlich die Verbotshürde erhöht wurde, ging dies einher mit einem Verzicht auf eine Anwendung des Artikel 21(2) GG. Dies führte häufig zu dem Lamento über ein außer Kraft gesetztes Abwehrkonzept des Grundgesetzes und zu dem gelegentlichen Rekurs auf Walter Badgehots Terminus eines „dignified part of the constitution“ als Zustandsbeschreibung der Streitbaren Demokratie.²⁴ Im Zusammenhang mit der Problematik „Extremismus und öffentlicher Dienst“ wurde in den 1970er Jahren die Befürchtung geäußert, dass sich ein „derogierendes Verfassungsgewohnheitsrecht“ (auf Nicht-Anwendung des Artikel 21 (2) GG; A.S.) entwickelt hat.²⁵ Trotzdem wurde daraus eigentlich niemals die Forderung abgeleitet, das Instrument des Parteienverbots häufiger einzusetzen, weil wohl der sogenannte Radikalenerlass als Surrogat für das politisch nicht gewollte Parteiverbot herhalten konnte.²⁶ In weiter Auslegung des Opportunitätsprinzips hat seit den 1970er Jahren viel-

Sozialistische
Reichspartei

KPD

Ost-West-Gegensatz

Radikalenerlass

mehr eine „gefahrenorientierte“ Interpretation der Streitbaren Demokratie Platz gegriffen und dabei eine Kritikrichtung entwickelt, die sich nur dann mit dem Gedanken an Demokratieschutz anfreunden kann, wenn staatliche Restriktionen gegenüber extremistischen Parteien erst beim Überschreiten der Gewaltgrenze in Erwägung gezogen werden. Eine Vorverlagerung der Abwehr in den Bereich von politischen Zielen wurde daher als „ideologischer Staatsschutz“ kritisiert, der Anlass gibt, „im freiheitlichen demokratischen Nebel ‚verfassungswidriger‘ oder ‚verfassungsfeindlicher‘ Ziele und Gesinnungen herumzustochern“²⁷. Wenn allerdings der demokratische Rechtsstaat keine politischen Ziele verfolgen, sondern sich auf die strafrechtliche Verfolgung von Gewalttaten beschränken soll, dann stellt dies eine Gefahrenorientierung dar, die in den Versuch mündet, ein Wesenselement Streitbarer Demokratie, nämlich die Vorverlagerung der Abwehr in den Bereich von politischen Zielen, in Frage zu stellen.

„ideologischer
Staatsschutz“

Sowohl 2002/2003 als auch in der aktuellen Diskussion zeigt sich nun, dass die Ablösung des Legalitätsprinzips durch das Opportunitätsprinzip nicht ausreicht, um die Streitbare Demokratie aus der Schusslinie zu nehmen. Das Legalitätsprinzip konnte noch Anlass zu der Forderung geben, dass die Demokratie die Frage, wie sie mit ihren entschiedenen Gegnern umgehen soll, nicht als „kalte“ Rechtsfrage behandeln darf. Es sollte *nicht* nach dem Legalitätsprinzip verfahren werden, wonach der Staat immer einschreitet, wenn Verfassungsfeindlichkeit attestiert werden kann. Das Opportunitätsprinzip hat einen flexibleren Umgang mit den Gegnern der Demokratie ermöglicht und dabei der geistig-politischen Auseinandersetzung mehr Raum gegeben. Verhindern konnte das Opportunitätsprinzip dennoch nicht, dass die Streitbare Demokratie in der Verbotsdiskussion in den Jahren 2000 bis 2003 wiederum unter Beschuss geraten ist. Bei genauerer Betrachtung ist jedoch erkennbar, dass die Kritik im konkreten Fall der NPD-Verbotsdiskussion eigentlich nicht das Prinzip an sich trifft, sondern seine rechtliche Ausgestaltung. Denn: Zu einem nicht unerheblichen Teil wird diese Kritik durch den unflexiblen Abwehrmechanismus der Streitbaren Demokratie selbst verursacht. Leitet eines der antragsberechtigten Staatsorgane (Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung) für sich allein oder in Übereinstimmung mit anderen Organen das Verfahren nach Artikel 21 (2) GG ein und stellt das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit einer Partei fest, so ist nach § 46 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes hieran zwingend das Verbot der Partei geknüpft. Dies bedeutet die Auflösung der Organisation und in der Regel die Einziehung des Parteivermögens. Diese rechtliche Regelung führte in der Praxis immer schon zu einer Kritik,²⁸ die sich auch jetzt – veranlasst durch die rechtsterroristische Mordserie – wieder in der Diskussion über das NPD-Verbot manifestiert. Für ein Einschreiten gegen rechts – v.a. auch gegen die NPD – ist aktuell ein breiter politischer Wille feststellbar. Nicht in gleichem Maße gewollt ist jedoch der als unverhältnismäßig empfundene Einsatz der scharfen Waffe des Parteiverbots. Dieses vermeintliche Übermaß muss jedoch in Kauf genommen werden, wenn man überhaupt restriktive staatliche Maßnahmen gegen die NPD ergreifen will. Der langjährige Verzicht auf eine Antragsstellung beim Bundesverfassungsgericht war nicht zuletzt immer auch die Scheu vor dem Einsatz dieser scharfen Waffe des Verbots. In Kauf genommen wurde in diesem Fall aller-

„aggressiv-kämpferische“ Haltung

dings auf der anderen Seite, dass eine Partei, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt und dabei eine „aggressiv-kämpferische“ Haltung an den Tag legt, auch noch auf die finanzielle Unterstützung durch den demokratischen Staat zählen konnte. Weil die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht in ihrem Charakter eine konstitutive Entscheidung darstellt, können aus der nachweisbaren verfassungsfeindlichen Zielsetzung einer Partei und ihrer „kämpferisch-aggressiven“ Haltung ohne vorherige Feststellungsentscheidung keine Rechtsfolgen abgeleitet werden.²⁹ Somit gehört es zur Schutzgarantie des Parteienprivilegs, dass eine Partei, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, bei entsprechendem Wahlerfolg sowohl in den Genuss der Wahlkampfkostenerstattung, als auch der indirekten staatlichen Finanzierung über die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden gelangt. Offensichtlich wird hier eine Reaktionslücke im Instrumentarium der Streitbaren Demokratie. Diese Lücke klafft zwischen dem Verbot auf der einen Seite und dem Gewährenlassen verfassungsfeindlicher Parteien auf der anderen Seite, das zudem mit einer aktiven finanziellen Unterstützung durch den demokratischen Staat verbunden ist. Diese Reaktionslücke ermöglicht unterschiedliche Interpretationen des Opportunitätsprinzips. Einerseits gibt sie einer *strategischen* Inanspruchnahme Raum, die möglicherweise im Kontext einer allgemeinen Zeitgeistoffensive gegen rechts zu einem erneuten Antrag auf ein Verbot der NPD führt. Sie lässt damit das Opportunitätsprinzip zu einem Instrument für symbolische Politik geraten, die das Verhalten der antragsberechtigten Staatsorgane bzw. deren Repräsentanten leicht dem Populismusvorwurf aussetzt. Andererseits evoziert eine gefahrenorientierte Inanspruchnahme des Opportunitätsprinzips die Forderung, die Eingriffsgrenze hinauszuschieben und letztlich an das Gewaltkriterium zu binden. Dies käme de facto einer Abschaffung des Verfassungsprinzips der Streitbaren Demokratie gleich.

Abschaffung des Verfassungsprinzips

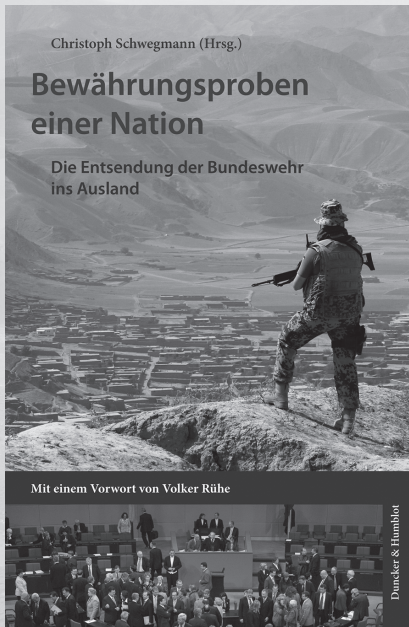
Anmerkungen

- 1 Stern, zit. bei Scherb, 1987, S.21.
- 2 Vgl. ebd., S.22.
- 3 Kelsen, 1929, S. 98.
- 4 Vgl. Radbruch, in Anschütz/Thoma, Bd. I, 1930, S.289.
- 5 Vgl. Jasper, 1963, S.11.
- 6 Thoma, 1930, in : Anschütz/Thoma, 1930 I, S.193f.
- 7 Joseph Goebbels zit. bei Scherb, 2001, S.83f.
- 8 Joseph Goebbels zit. bei Scherb, 2001, S.84.
- 9 Carlo Schmid, zit. bei Scherb, 2001, S.84.
- 10 Vgl. Jasper, 1963, S.10ff.
- 11 Vgl. Scherb, 1987, S.250ff.
- 12 Jahrreiss, 1950, S.89.
- 13 Vgl. Böckenförde, 1976, S.60.
- 14 Vgl. Scherb, 1987, S.263f.
- 15 Vgl. Leggewie/Meier, 1995, S.249ff.
- 16 Vgl. Scherb, 1987, S. 21, 131, 236, 268.
- 17 Vgl. ebd., S.274.
- 18 Vgl. die Darstellung der Verfassungsdiskussionen in Bayern, Bremen und Rheinland-Pfalz ebd., S.100ff., 120.f. u. 169.

- 19 Vgl. die Darstellung der Verfassungsdiskussionen in Württemberg-Hohenzollern und baden, ebd., S.126 u. 152.
- 20 Vgl. ebd., S.241.
- 21 Beschluss der Bundesregierung v. 19.9.1950, abgedruckt bei Scherb, 1987, S.299.
- 22 Vgl. Kirchheimer, 1981, S.233f.
- 23 BVerfGE, 5, S.85ff.
- 24 Vgl. Mandt, 1978, S.14.
- 25 Vgl. Oppermann, 1975, S.23.
- 26 Vgl. Jasper, 1978, S.728ff.
- 27 Vgl. Leggewie/Meier, 1995, S.18.
- 28 Vgl. Scherb, 2001, S.88ff.
- 29 Vgl. BVerfGE, 12, S.304f. Vgl. Maunz/Dürig, 1960, (Kommentar zu) Artikel 79, Rdnr. 121.

Literatur

- Anschütz, Gerhard, 1933: Die Verfassung des deutschen Reiches. Kommentar. Berlin.
- Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard, 1930: Handbuch des deutschen Staatsrechts I, Tübingen.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1960 (1976): Staat – Gesellschaft – Freiheit, Frankfurt a.M. BVerfGE (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*), Band 1ff., 1951ff.
- Jahrreiss, Hermann, 1950: Demokratie. Selbstbewusstsein – Selbstgefährdung – Selbstschutz. In: Festsschrift für Richard Thoma, Tübingen, S.71ff.
- Jasper, Gotthard, 1963: Der Schutz der Republik, Tübingen.
- Jasper, Gotthard, 1978: Die Krise der streitbaren Demokratie. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1978, S.728ff.
- Kelsen, Hans, 1929: Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen.
- Kirchheimer, Otto, 1981: Politische Justiz. Verwendung juristischer Verfahrensmöglichkeiten zu politischen Zwecken, Frankfurt a.M.
- Leggewie, Claus/ Meier, Horst, 1995: Republikenschutz. Maßstäbe zur Verteidigung der Demokratie, Reinbek.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günther, 1960: Das Grundgesetz (Kommentar) Artikel 79.
- Mandt, Hella, 1978: Grenzen politischer Toleranz in der offenen Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 3/1978, S.14ff.
- Oppermann, Thomas, 1975: Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1975, S.23.
- Scherb, Armin, 1987: Präventiver Demokratieschutz als Problem der Verfassungsgebung nach 1945, Frankfurt a.M.
- Scherb, Armin, 2001: Parteiverbot und Demokratie: Die NPD-Verbotsdiskussion als Hinweis auf ein strukturelles Defizit demokratischer Streitbarkeit. In: Backes, Uwe/Jesse, Eckhard (Hg.), 2001: Jahrbuch Extremismus und Demokratie Bd. 13, S.73ff.



Christoph Schwegmann (Hrsg.)

Bewährungsproben einer Nation

Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland

Mit einem Vorwort von Volker Rühle

Engl. Broschur; zahlr. Abb.; XXI, 243 S. 2011

<978-3-428-13570-7> € 18,-

Auch als E-Book erhältlich

Warum entsenden wir Soldaten in die Welt? Ist es rechtlich und moralisch zu rechtfertigen? Wie kommt ein Mandat zustande? Wie sehen zivile und militärische Einsätze in der Praxis aus? Diese Fragen bleiben für viele Bürger auch knapp 20 Jahre nach den ersten Einsätzen deutscher Soldaten vielfach unbeantwortet. Die in diesem Buch versammelten Praktiker aus Politik, Militär, Kirche, Wissenschaft, Journalismus und Verwaltung eint der Wille, dieses Informationsdefizit zu beheben und ihr eigenes Handeln transparent und allgemein verständlicher zu machen. Ausgehend von der Frage, in welcher Welt wir leben und welche Werte und Interessen Deutschland zu wahren hat, berichten die Autoren über die Gedanken- und Entscheidungsgänge, die letztlich zu Beschlüssen von Nato und EU, Bundesregierung und Bundestag und schließlich zur Entsendung der Bundeswehr führen.

„So breit wie möglich, so tief wie notwendig – eine gründliche Gesamtschau aus vielen relevanten Blickwinkeln zu dem komplexen und stets aktuellen Thema der Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen.“

General Volker Wiekert, Generalinspekteur der Bundeswehr

Frühling – ja, aber wo? Russland im 21. Jahrhundert

Rolf Frankenberger



Dr. Rolf Frankenberger arbeitet am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Autokratieforschung, Russland und der post-sowjetische Raum sowie Methoden der Politikwissenschaft.

Zusammenfassung:

Russland entwickelte sich in den letzten 13 Jahren zu einer modernen Autokratie. Nach Vladimir Putins Sieg bei den Präsidentschaftswahlen scheint diese stabiler denn je. Die Ursachen dafür sind vor allem eine konsequente institutionelle Restrukturierung sowie die enormen Einkünfte aus Rohstoffrenten, welche dem Regime Handlungsspielräume eröffnen.

Unlängst haben russische Wissenschaftler eine Blume zum Blühen gebracht, die über 30000 Jahre im Permafrost konserviert worden war (Yashina 2012). Die These vom „russischen Frühling“ bezieht sich jedoch nicht auf diese biologische Sensation, sondern auf die Proteste rund um die Wahlen zur 6. Staatsduma im Dezember 2011. Schnell wurden in den westlichen Medien Parallelen zum „arabischen Frühling“ gezogen. Hoffnung auf einen demokratischen Aufbruch schon bei den Präsidentschaftswahlen im März kam auf – und fand mit dem deutlichen Sieg Vladimir Putins ein Ende. Betrachtet man die jüngere Entwicklung Russlands in den letzten 10 bis 15 Jahren, ist dies wenig verwunderlich. Das Land entwickelte sich spätestens seit dem Amtsantritt Putins Ende 1999 zu einer modernen Autokratie¹. Und mit der zweiten geplanten, friedlichen Machtübergabe zwischen Putin und dem mit dieser Entwicklung endgültig zum Statthalter degradierten Dimitrij Medwedew erreicht sie eine neue Qualität. Dieser Wandel spiegelt sich sowohl in den Bewertungen Russlands in einschlägigen Demokratieindizes als auch in der wissenschaftlichen Literatur wider. Im Jahr 1997 von Freedom House auf einer Skala von 1-7 (frei-nicht frei) mit dem Wert 3.5 als teilweise frei eingestuft, wurde Russland im Jahr 2011 mit dem Wert 6.5 als nicht frei kategorisiert. Analog sprach man in der Literatur in den 1990er Jahren von einer „defekten“, „defizitären“ oder zumindest noch nicht konsolidierten Demokratie, während heute die Einschätzung Russlands als Autokratie vorherrscht.

Amtsantritt Putins
Ende 1999

Russland als
Autokratie

Doch worin gründet die erneute Etablierung und Persistenz eines autoritären politischen Systems nach einer Phase der Öffnung in den 1990er Jahren? Und wie lässt sich erklären, dass Vladimir Putin trotz seines autoritären Kurses, vielfältiger Eingriffe in das politische System und vielfältiger Kritiken aus dem In- und Ausland die Präsidentschaftswahlen am 4. März 2012 mit 63,6%

der Stimmen schon im ersten Wahlgang deutlich für sich entscheiden konnte? Oder, um im oben skizzierten Bild zu bleiben: Warum bedarf es mehr als einiger Proteste in der Folge umstrittener Wahlen, um den autoritären Dauerfrost aufzutauen? Hier sind meines Erachtens zwei Faktoren zentral, auf die ich im Folgenden in unterschiedlicher Tiefe näher eingehen möchte: Erstens eine umfassende institutionelle Restrukturierung und Konsolidierung des autoritären Regimes und zweitens die besonderen polit-ökonomischen Entwicklungen, die dem Staat durch hohe Rohstoffrenten Handlungsspielräume eröffnen.

1. Die institutionelle Konsolidierung der Autokratie

institutional
engineering

Während in Demokratien eine Veränderung der institutionellen Ordnung vergleichsweise kompliziert ist, können autoritäre Herrscher aufgrund einer enormen Machtfülle und fehlender effektiver Kontrolle vor allem in Krisenzeiten weitreichende Veränderungen vornehmen und ihre Herrschaft absichern. Ein Lehrstück dieses „institutional engineering“ ist die Umgestaltung des politischen Systems Russlands seit dem Jahr 2000. Ausgehend von einer weitgehend westlich-demokratischen Standards entsprechenden Verfassung (vgl. Sakwa 2008) erfolgte unter Präsident Vladimir Putin eine Umgestaltung des föderalen Systems, des Parteien- und Wahlsystems sowie der Kompetenzen der Exekutive, die dem ohnehin schon starken Präsidenten eine noch größere Machtfülle verlieh.

Vereinheitlichung
des Rechtsraumes

Diktatur des
Gesetzes

Ausgangspunkt der Reformen war die vom Präsidenten geforderte Vereinheitlichung des Rechtsraumes auf dem Territorium der Russländischen Föderation sowie die Einrichtung effektiverer Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie. Bezeichnenderweise proklamierte Putin dieses Programm kurz vor den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2000 unter dem Label der „Diktatur des Gesetzes“ („diktatura zakona“)², was eine sehr freie Interpretation dessen darstellt, was man gemeinhin unter dem englischen „Rule of Law“ versteht. Die Reformen orientierten sich weitestgehend am geltenden Recht oder bewegten sich in rechtlichen Grauzonen. Sie erfolgten jeweils zu Anteilen über Verfassungsänderungen, einfache Gesetze und das Regieren per Dekret (ukaz). Und dennoch veränderten sie das politische System nachhaltig und konsolidierten die autoritäre Herrschaft. Denn zentrale Institutionen wie das Amt des Premierministers und der regionalen Exekutiven (Gouverneure und Präsidenten der Föderationssubjekte) wurden zugunsten anderer Institutionen, wie der Präsidialadministration und der Bevollmächtigten des Präsidenten, geschwächt und die Machtbeziehungen hierarchisiert.

Kompetenzkonzentration beim Präsidenten

Eine Besonderheit des politischen Systems in Russland ist die Zuspitzung der Kontrolle des Institutionengefüges in der Person des Präsidenten. Der ursprünglich für vier, seit den Wahlen im März 2012 auf sechs Jahre und maximal zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten direkt vom Volk gewählte Präsident

teilt die Macht mit einem Premierminister und dem Kabinett. Der Präsident nimmt als Staatsoberhaupt und Regierungschef eine prioritäre Stellung ein und verfügt nach den Artikeln 80 bis 93 der Verfassung über eine außerordentliche Machtfülle. Neben der Richtlinienkompetenz in Innen- und Außenpolitik sind dies etwa das Recht zur Erlassung von Dekreten, das Recht auf Gesetzesinitiative, die Unterstellung der so genannten „Machtministerien“ sowie das Recht, zentrale Posten in Institutionen wie etwa das Oberkommando der Streitkräfte, den Sicherheitsrat, die obersten Beamten und die Bevollmächtigten des Präsidenten in den Föderalen Bezirken zu ernennen. Der Präsident unterzeichnet und verkündet zudem alle Gesetze und ist mit einem (suspensiven) Vetorecht ausgestattet. Insbesondere mit dem Dekret-Recht übernimmt der Präsident auch legislative Funktionen.

Das ohnehin schon stark zugunsten des Präsidenten interpretierte semi-präsidentielle System wurde durch Veränderung und extrakonstitutionellen Ergänzung des institutionellen Gefüges weiter auf die zentrale Figur des Präsidenten zugeschnitten. Dazu gehört die Schaffung des Nationalen Sicherheitsrates, des „Staatsrates der Russländischen Föderation“ als Beratungsgremium, dem die Oberhäupter der Föderalen Subjekte angehören, der „Öffentlichen Kammer“ und des „Rats für Nationale Projekte“. Alle diese Institutionen haben offiziell eine beratende Funktion, gelten aber als informelle Zirkel der Entwicklung von politischen Strategien. Durch den Zugang zur Macht, sprich zum Präsidenten, können auf diese Weise gesellschaftliche wie politische und ökonomische Gruppen inkorporiert werden. Eine zweite Strategie des „institutional engineering“ ist die der Anpassung bestehender Institutionen. Dazu gehören unter anderem die Restrukturierung der Geheimdienste mit einer gleichzeitigen Aufwertung des Inlandsgeheimdienstes FSB im Januar 2003, die Unterstellung der so genannten „Machtministerien“ und weiterer Institutionen³ direkt unter den Präsidenten durch ein Dekret vom 09.03.2004, die weitgehende Entmachtung des Generalstabs und die Unterstellung der operativen Kontrolle über die Truppen direkt unter das Verteidigungsministerium im April 2004.

Nationaler
Sicherheitsrat

Staatsrat der
Russländischen
Föderation

Öffentliche Kammer
Rat für Nationale
Projekte

Vertikalisierung der Macht im Föderalsystem

Eine weitere Zentralisierung der Macht wurde mit der wohl umfassendsten institutionellen Umgestaltung Russlands in den beiden Amtszeiten Vladimir Putins (vgl. Gelman 2010), der Föderalreform, erreicht. Sie betrifft neben einer reinen Gebietsreform vor allem auch die Ordnung der Legislative, namentlich der zweiten Kammer der Föderalversammlung, dem Bundesrat. Diesem gehören gemäß Artikel 95,2 je zwei Vertreter jedes Föderalsubjekts an. Der Bundesrat bestätigt Gesetze, entscheidet über extraterritoriale Truppeneinsätze, muss dem Ausnahme- und Kriegszustand zustimmen und entscheidet über die Amtsenthebung des Präsidenten mit einer Zweidrittelmehrheit. In den Artikeln 65-79 wird der föderative Aufbau festgelegt und insbesondere die Einheitlichkeit des Rechtsraumes und des Geltungsbereiches der Verfassung betont. Interessanterweise unterliegen die Verfahren der Bildung des Bundesrats ebenso wie der Wahl der Duma-Abgeordneten gemäß Verfassungsartikel 96,2 der ein-

Föderalreform

fachen Bundesgesetzgebung, welche im Unterschied zur Verfassung mit einfachen Parlamentsmehrheiten verändert werden kann.

Der erste Schritt der Föderalreform umfasste die Schaffung von sieben Großregionen mit je einem Vertreter des Präsidenten, die Möglichkeit der Absetzung der Gouverneure bei Verstößen gegen föderales Recht sowie die Änderung der Zusammensetzung des Föderationsrates. Ziel dieser massiven Umstrukturierung war die enge Bindung der Gouverneure und Regionalparlamente an das Zentrum über den Mechanismus drohender Amtsenthebungen und Kontrollen durch die Präsidentenvertreter in den Großregionen. In der zweiten Phase der Reformen wurde das Verfahren der Bestimmung der Gouverneure und Präsidenten der Regionen geändert. Diese werden seit 2005 nicht mehr gewählt, sondern auf Vorschlag des Präsidenten von der regionalen Exekutive bestätigt. Im Zuge der weiteren Vertikalisierung der föderalen Strukturen übertrug Putin per Dekret den Leitern der regionalen Exekutiven die Verfügung über die örtlichen Sicherheitsbehörden. Mit dem Abschluss der beiden Phasen der Föderalreform kann von einer weitgehenden Hierarchisierung der Beziehungen von Zentrum und Peripherie gesprochen werden, welche die in anderen Bereichen des politischen Systems beobachtbare Personalisierung von Verantwortungsbeziehungen sowie die Etablierung hierarchischer und wechselseitiger Abhängigkeitsstrukturen nochmals verstärken. Insbesondere die Abschaffung der Gouverneurswahlen und die Umgestaltung des Föderationsrates sind dabei als Ausdruck einer massiven Entdemokratisierung zu werten. Die von Medwedew jüngst versprochene Wiedereinführung der Gouverneurswahlen ist angesichts der Kompetenzverluste und Kontrollmöglichkeiten kaum als relevant zu bezeichnen.

Hierarchisierung der
Beziehungen von
Zentrum und
Peripherie

Kontrolle des Parteien- und Wahlsystems

Wahlen und der Vorgang des Wählens gelten als zentrale Kennzeichen demokratischer Staaten und erfüllen dort zentrale Funktionen, wie etwa der politischen Repräsentation der Interessen der Bevölkerung, der Elitenrekrutierung und der Integration der Bevölkerung in das politische System. Doch Wahlen sind kein ausschließlich „demokratisches Phänomen“. Denn auch in den meisten Autokratien werden mehr oder weniger regelmäßig Wahlen abgehalten. Wahlen fehlt hier zwar das liberale Moment der Integration verschiedener Interessen oder der Kontrolle der Exekutiven, aber dennoch erfüllen Wahlen und mit ihnen die bei Wahlen antretenden Parteien auch in autoritären Kontexten wichtige Funktionen der Kommunikation, Erziehung und Legitimation (vgl. Nohlen 2007). Gerade in Autokratien besteht zudem das Problem, der Entkopplung der politischen Eliten von der politischen Basis. Die stattfindende Beeinflussung, Steuerung und Kontrolle von Präferenzen bedeutet, dass nur bedingt zuverlässige Quellen für die Interessen und Meinungen der Wahlbevölkerung existieren und alle möglichen Informationsquellen genutzt werden müssen, etwa die Wahlbeteiligung, Anteile für Regierungs- und Oppositionsparteien sowie der Anteil der Nichtwähler. Zusammen mit Meinungsumfragen können dann durchaus Aussagen über die Größe einer kritischen Masse der Systemunzufriedenheit gemacht werden.

Entkopplung der
politischen Eliten
von der politischen
Basis

Konsolidierung des Parteiensystems

Hinsichtlich der politischen Parteien kann denn auch von einer weitgehenden Entmachtung gesprochen werden. Das in Russland in der Verfassung in Artikel 13 verankerte Mehrparteiensystem wird durch die staatlichen Eingriffe wie die wiederholte Veränderung des Parteien- und Wahlrechts weitgehend transformiert in ein gelenktes und nur bedingt pluralistisches Parteiensystem. Die Reformen sind in ihrem kompletten Zuschnitt insbesondere dazu geeignet, die Parteienlandschaft zu kontrollieren und große Parteien systematisch zu privilegieren. So beinhaltet das Parteiengesetz von Juni 2001 eine gravierende Verschärfung der Anerkennung politischer Vereinigungen als Parteien. Dieses Gesetz wurde 2004 weiter verändert, so dass nun 50000 Mitglieder und in jeder regionalen Organisation mindestens 500 Mitglieder für eine Registrierung als Partei gefordert sind. Einige Autoren gehen aufgrund der massiven Ungleichbehandlung von Parteien im politischen Alltag in ihrer Beurteilung noch weiter und bezeichnen es als System mit einer Partei und Ausschmückung. Thomas Remington (2008: 214) merkt etwa an, dass sich in den beiden Amtszeiten Präsident Putins ein „authoritarian dominant party regime“ entwickelt habe, das charakterisiert ist durch eine enge Symbiose von Staat und Regierungspartei. Diese besteht darin, dass die Partei staatliche Ressourcen nutzt, überwältigende Wahlsiege und Parlamentsmehrheiten zu erringen, um im Gegenzug die vom Präsidenten gewünschten Gesetze problemlos durch die Legislative zu bringen (Remington 2008: 214). In Russland wird diese Rolle von der Partei Einiges Russland eingenommen, welche im gesamten föderalen System und auf nationaler Ebene eine herausragende Stellung einnimmt. Von den oppositionellen Parteien spielt lediglich die KPRF eine substantielle Rolle als einzige programmatische und mitgliederbasierte Partei. Alle anderen Parteien sind entweder kooptiert (Gerechtes Russland und LDPR) oder durch Reformen des Wahl- und des Parteienrechts weitestgehend marginalisiert.

Partei Einiges
Russland

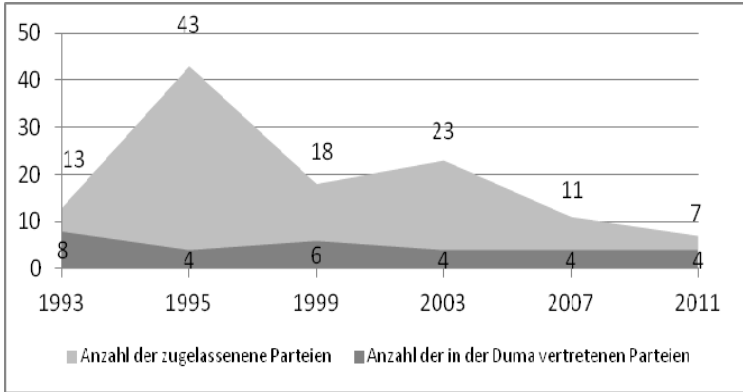
Verschärfungen des Wahlrechts

Zu dieser Entwicklung hat auch die mehrfache Veränderung des Wahlrechts massiv beigetragen. Dies betrifft in Bezug auf die Dumawahlen insbesondere die Umstellung von einem Graben- auf ein reines Listenwahlsystem mit proportionaler Repräsentation sowie die Verschärfung der Parteienzulassung zu Wahlen und die Erhöhung der Sperrklausel von fünf auf sieben Prozent sowie die Abschaffung der Mindestwahlbeteiligung. Diese Maßnahmen führten zu einer Konzentration des Parteiensystems auf im Wesentlichen vier Parteien: *Einiges Russland* als die Partei des Präsidenten, *Gerechtes Russland* als eine künstlich geschaffene systemkonforme Opposition sowie die sich meist mit der Mehrheit und dem Präsidenten identifizierende *Liberaldemokratische Partei Russlands* LDPR von Vladimir Shirinowski und die *Kommunistische Partei der Russländischen Föderation* KPRF als eine mehr oder weniger systemkonforme oppositionelle Kraft und einzige mitglieder- und programmatische Partei. Die vielen kleineren Parteien, zu denen demokratisch orientierte Parteien

reines
Listenwahlsystem

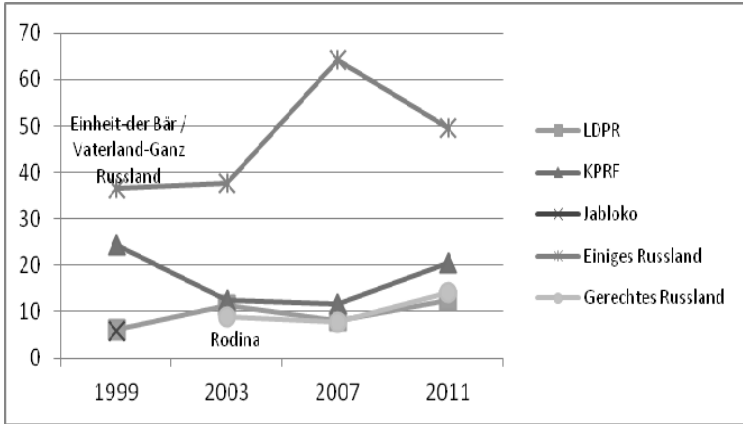
wie Jabloko und die Union der rechten Kräfte (SPS) gehören, wurden marginalisiert.

Schaubild 1: Anzahl zugelassener und in der Duma verte­ter Parteien 1993-2011



Quelle: Central Election Commission of the Russian Federation⁴

Schaubild 2: Stimmenanteile der in der Staatsduma vertretenen Parteien 1999-2011



Quelle: Central Election Commission of the Russian Federation

Die Ergebnisse der Dumawahlen zeigen eindrücklich die Effekte der Reformen, wie Schaubild 1 und 2 zeigen. Während man vor 2000 noch von einer für neue Demokratien normalen Konsolidierungsphase sprechen kann, kommt es im Zuge der Reformen zu einer eindeutigen Beschränkung des in der Verfassung verankerten politischen Pluralismus. Erstens sinkt die Zahl der zu den Wahlen zugelassenen Parteien, zweitens sinkt die Zahl der in der Staatsduma vertretenen Parteien und stabilisiert sich bei vier. Und drittens stabilisiert sich der Stimmanteil der „Partei der Macht“ Einiges Russland auf hohem Niveau. Daran ändert denn auch das Ergebnis der Wahlen zur 6. Staatsduma am

4. Dezember 2011 nichts. Auch wenn Einiges Russland mit „nur“ noch 49,5% eine deutliche Niederlage einstecken musste, verfügt sie mit 238 Abgeordneten über eine absolute Mehrheit und kann ihrer Aufgabe als „legislative machine“ des Präsidenten weiter nachkommen.

Dennoch gibt es zwei interessante Befunde: Erstens sind Teile der Bevölkerung nicht (mehr) gewillt, alle Inszenierungen und Manipulationen seitens der Regierenden hinzunehmen. So bleiben neben den Verlusten von Einiges Russland Demonstrationen und Medienberichte über Wahlmanipulationen in Erinnerung. Rechnet man die Ergebnisse nach, zeigen sich tatsächlich statistisch nicht normale und deutlich von der Gauss'schen Normalverteilung abweichende Befunde⁵. So häufen sich etwa Stimmen für Einiges Russland im Bereich der extrem hohen Wahlbeteiligungen, was als Indiz für Wahlmanipulationen ausgelegt werden kann. Bei genauerem Hinsehen finden sich weitere statistisch hochsignifikante Effekte: Je höher die Wahlbeteiligung, desto höher der Anteil von Einiges Russland und umgekehrt ($r = 0,91$); je höher der Stimmanteil für Einiges Russland, desto niedriger der Anteil für die KPRF und umgekehrt ($r = -0,815$); je höher die Wahlbeteiligung, desto niedriger die Anteile der KPRF ($r = -0,714$). Diese Daten lassen sich dahingehend interpretieren, dass die Ergebnisse für Einiges Russland nur durch die extrem hohe Wahlbeteiligung in etwa 15% der Wahlkreise zustande kamen. Wäre dies nicht der Fall, so würde die KPRF wesentlich stärker und Einiges Russland schwächer abschneiden. Allerdings lässt dies unterschiedliche Schlüsse zu: den der Wahlmanipulation und den des sozialen Drucks und der sozialen Kontrolle. Denn gerade in kleineren und ländlichen Wahlkreisen finden sich die höchsten Wahlbeteiligungen und die besten Ergebnisse für Einiges Russland. Und zweitens ist es mitnichten eine im westlichen Sinne demokratische Opposition, die von den Einbußen für Einiges Russland profitiert. Es sind im Gegenteil die als jede für sich reaktionär-autokratisch einzuordnenden LDPR und KPRF, die ihre Ergebnisse deutlich verbessern konnten. Und auch bei den Demonstrationen in Moskau und anderen größeren Städten handelte es sich um eine bunte Mischung aus Demokraten, Kommunisten, Rechtsradikalen und anderen Gruppierungen, die kaum als Demokratiebewegung eines russischen Frühlings bezeichnet werden kann.

Wahl-
manipulationen

sozialer Druck und
soziale Kontrolle

Präsidentschaftswahlen als politische Inszenierung der Machtübergabe

Auch in Bezug auf die Präsidentschaftswahlen kam es unter Vladimir Putin zu einigen Änderungen. Die Mindestwahlbeteiligung von 50% wurde im November 2006 abgeschafft und die Möglichkeit geschaffen, Kandidaten die Registrierung zu verweigern, wenn ihnen „extremistische Aktivitäten“ nachgewiesen werden können. Auch wurde das Vorschlagsrecht für Kandidaten verändert und der Zugang für unabhängige Kandidaten erschwert. Nach der geltenden Regelung haben Parteien mit Sitzen in der zuletzt gewählten Duma das Recht, bis 25 Tage nach Bekanntgabe des Wahltermins einen Kandidaten per Parteitagbeschluss vorzuschlagen. Parteien ohne Sitz in der Duma können in der-

selben Frist einen Kandidaten nominieren, benötigen aber zusätzlich zwei Millionen Unterschriften, von denen höchstens 50000 aus dem selben Föderationssubjekt sein dürfen, was vor allem für regionale Parteien ein massives Hindernis darstellt. Unabhängige Kandidaten benötigen eine Unterstützergruppe von mindestens 500 Personen und zwei Millionen Unterschriften und haben dafür bis 20 Tage nach Bekanntgabe des Wahltermins Zeit. Nicht angetastet wurde die in der Verfassung verankerte Festschreibung von lediglich zwei sukzessiven Amtszeiten für einen Präsidenten. Die Option, nach einer Legislaturperiode Pause wieder anzutreten, bleibt jedoch offen, da die Verfassung diesbezüglich keine explizite Regelung trifft. Dies machte sich Vladimir Putin bei den letzten Präsidentschaftswahlen zunutze, zu denen er nach einem „Interregnum“ durch Dimitri Medwedew erneut antrat. Die bisherigen Wahlergebnisse zeigen, dass letztlich nur derjenige Kandidat eine reelle Chance hat, der über die administrativen und finanziellen Ressourcen des Staatsapparates verfügt bzw. von seinem Amtsvorgänger empfohlen wurde. Sowohl Vladimir Putin 2000 (mit 52,94% bei einer Wahlbeteiligung von 68,64%) und 2004 (mit 71,3% bei 64,3% Wahlbeteiligung) als auch Dimitri Medwedew 2008 (mit 70,28% der Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 68,8%) setzten sich mit deutlichen Vorsprüngen jeweils im ersten Wahlgang durch. Und auch bei seiner im Westen umstrittenen Rückkehr konnte Vladimir Putin im ersten Wahlgang reüssieren.

Einmal Putin und zurück?

Vladimir Putin vereinte bei der Wahl am 4. März 2012 63,6% der Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 65,3% auf sich und verwies die anderen Kandidaten vergleichsweise deutlich schon im ersten Wahlgang auf die Plätze. Er lag damit zwar deutlich über dem Ergebnis seiner Partei „Einiges Russland“, die bei den Dumawahlen nach deutlichen Verlusten auf 49,5% gekommen war. Aber er konnte sein Ergebnis von 2004 nicht wieder erreichen. Dass er dennoch so deutlich wieder gewählt wurde, dürfte im Lichte von Vorwahlbefragungen und Wahlergebnissen mehrere Gründe haben⁶. Erstens wird Putin nach wie vor als der eigentliche Träger der Macht (46% der Befragten), als der Garant von Sicherheit und Ordnung, als sympathisch (24%) und positiv (33%) wahrgenommen. Zweitens liegt sein Erfolg in der Schwäche aller angetretenen Gegenkandidaten und dem Fehlen eines tatsächlichen Herausforderers begründet. Mit 17,18% der Stimmen konnte lediglich der Dauerkandidat der KPRF Gennadij Zyuganov sein Potential ausschöpfen. Drittens verbinden viele Bürgerinnen und Bürger mit Putin nach wie vor eine erfolgreiche Politik. So äußerten im Januar 2012 64% der Befragten in einer Umfrage des Levada Center Zufriedenheit mit Putins Performanz. Und nicht zuletzt führte Putin einen Wahlkampf, der die Erwartungen und Hoffnungen zentraler Wählergruppen auf Ordnung, Stabilität und Besserung der sozialen Lage bediente.

Die Erfolge der Kandidaten der Macht sind so zu einem guten Teil auf die institutionelle Absicherung des Regimes zurückzuführen. Dass diese Institutionalisierung so erfolgreich ist, lässt sich jedoch nur unter Rückgriff auf die

ökonomische Unterfütterung und kulturelle Einbindung des Regimes erklären. Denn über die Institutionen hinaus spielen neben den umfassenden und exzessiv eingesetzten staatlichen Ressourcen, dem kontrollierten Zugang zu den Medien und womöglich diversen Möglichkeiten der Wahlmanipulation die ökonomische Fundierung und die kulturelle Einbindung des Regimes eine zentrale Rolle.

2. Inkorporierter Kapitalismus: Ökonomie im Dienste des Regimes

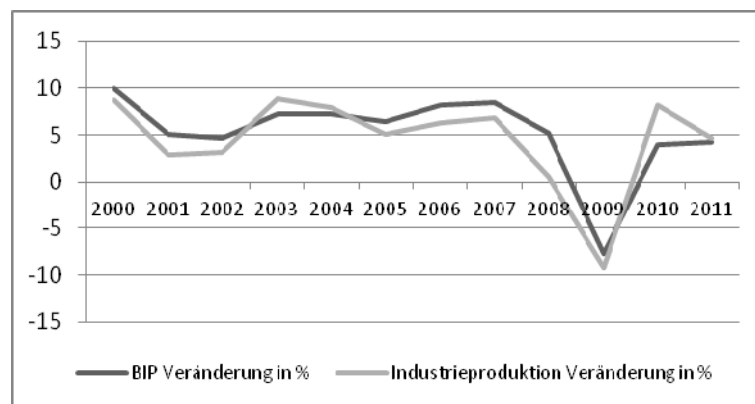
Die geschilderte institutionelle Absicherung des politischen Systems ist kaum denkbar ohne die Verfügung über materielle Ressourcen. Diese werden einerseits zur Aufrechterhaltung des Staatsapparats und andererseits für wohlfahrtsstaatliche Zwecke benötigt, etwa um Sozial- und Rentensystem, Bildungs- und Gesundheitswesen zu unterhalten.

In der Regel finanzieren sich Staaten überwiegend durch Steuern, die von Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in Abhängigkeit von ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit entrichtet werden. Damit sind Staaten zur Finanzierung ihrer Aufgaben von der Produktivität des Binnenmarktes und der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Ökonomie auf den Weltmärkten abhängig. Russland hat durch umfassende Reformen ein vergleichsweise einfaches Steuersystem etabliert, das eine so genannte „flat-tax“ von 13% auf Privateinkommen und einen Spitzensteuersatz für Unternehmenseinkommen von 24% vorsieht.

Die mittelfristige Entwicklung der russischen Wirtschaft ist vergleichsweise stabil mit einem konstanten Wirtschaftswachstum von über 5%. Allerdings zeigen sich auch hier die Auswirkungen der globalen Finanzkrise. Das Bruttoinlandsprodukt brach ebenso wie die Industrieproduktion um etwa 8% ein. Diese Entwicklungen sind durch sinkende Rohstoffpreise und einen Nachfragerückgang auf dem Weltmarkt zu erklären.

Entwicklung der russischen Wirtschaft

Schaubild 3: Entwicklung von BIP und Industrieproduktion 2000-2011



Quelle: Bank of Finland⁷ und World Bank⁸.

Durch die sinkende Nachfrage nahmen auch die Exporte vor allem von Rohstoffen ab und verringerten damit die Einnahmen. Gleichzeitig gingen die Importe um 27% zurück, was auf einen inflationär bedingten Kaufkraftverlust und sinkende Einnahmen aus Exporten zurückzuführen sein dürfte. Hinzu kam ein mit minus 15% massiver Abzug von Kapital aus den russischen Finanzmärkten. Da Russlands Zentralbank aufgrund einer konservativen Fiskalpolitik mit mehr als 400 Milliarden US-Dollar über bedeutende Kapitalreserven verfügte, konnten durch Stützungskäufe heimische Kapitalanleger geschützt und eine tiefgreifende Bankenkrise verhindert werden. Durch ein umfassendes Konjunkturprogramm in Höhe von 55 Milliarden US-\$ wurde zudem die heimische Industrie – vor allem die Automobil-, und Nutzfahrzeugbranche, die Rüstungsindustrie, Landwirtschaft und Wohnungsbau – gestützt, so dass sich die russische Wirtschaft seit 2010 wieder auf einem Wachstumspfad befindet. Mit dem erneuten Anziehen der Weltkonjunktur und den wieder steigenden Rohölpreisen erholte sich auch die russische Ökonomie vergleichsweise schnell. Auch Arbeitslosigkeit und Inflation konnten von 20% respektive 10% im Jahr 2000 auf jeweils 6,1% im Jahr 2011 reduziert werden. Betrachtet man das BIP pro Kopf, gerechnet in Kaufkraftparitäten, so zeigt sich, dass Russland mit 19.840 US-\$ etwas mehr als die Hälfte Deutschlands (37.260 US-\$) und etwa das Zweieinhalbfache Chinas (7599 US-\$)⁹ aufweist.

Rohstoffe – Quellen des Reichtums

Die ökonomischen Daten erscheinen also zunächst durchaus positiv und lassen eine solide Basis für die Staatsfinanzen vermuten. Allerdings ist die steuerliche Abschöpfung wie schon erwähnt vergleichsweise gering. Bei genauerem Hinsehen entdeckt man jedoch mehrere strukturelle Probleme. Erstens machen 2010 Mineralien – dazu gehören Öl und Gas – mit 68,4% sowie Metalle und Edelsteine mit weiteren 12,8% den überwiegenden Anteil der Exporte aus, während auf der anderen Seite vor allem verarbeitete Produkte wie Maschinen und Ausrüstung (44,4%), chemische Produkte (16,1%) und Lebensmittel (15,9%) importiert werden¹⁰. Dadurch entsteht einerseits eine Abhängigkeit von den Weltmarktpreisen für Rohstoffe, andererseits gerät die heimische produzierende Industrie unter Druck, da mit dem einfließenden Kapital günstiger importiert werden kann. Zweitens relativieren sich die positiven Zahlen an den realen Verteilungen. Zu den aufgrund der niedrigen Löhne und Gehälter unterfinanzierten Wohlfahrtssystemen kommen große räumliche und sozialstrukturelle Einkommensunterschiede, die den Staat vor massive Herausforderungen stellen. So liegt der monatliche Durchschnittslohn nach offiziellen Angaben des Russischen Föderalen Statistik Service für 2010 bei knapp 673 US-\$, das Existenzminimum bei etwa 180 US-\$, die Mindestlöhne bei 137 US-\$ und die durchschnittlichen Renten bei 237 US-\$¹¹. Unterhalb des Existenzminimums leben nach wie vor 13,1% der Bevölkerung bzw. 18,1 Millionen Menschen. Das Bild wird vervollständigt durch Maße der Ungleichheit wie etwa den Gini-Koeffizienten, der die Gleichheit oder Ungleichheit der Vermögensverteilung anzeigt. Je höher der Wert, desto ungleicher ist die Verteilung. Für Russland im Zeitraum von 2000 bis 2007 liegt der Wert

Abhängigkeit von
den Weltmarkt-
preisen für
Rohstoffe

bei durchschnittlich 41,5, was im Vergleich zu Deutschland mit 29,2 sehr hoch ist. Legt man die absoluten Zahlen der Entwicklung der Verteilung der Geldeinkommen von 2000 bis 2007 zugrunde, so verfügen die unteren 60% (!) der Bevölkerung gerade über 30% der Geldeinkommen.

Politische Stabilisierung durch Ressourcen-Umverteilung

Warum bleibt das System aber trotz dieser Zahlen stabil und warum kommt es nicht zu Massendemonstrationen? Eine Erklärung ist, dass das Regime neben den steuerlichen Einkünften zusätzlich von seinem Reichtum an natürlichen Ressourcen in mehrfacher Weise profitiert und Einnahmen generiert. Erstens werden auf die Förderung und den Export von Rohstoffen Steuern und Zölle erhoben, wie etwa eine an den Weltölpreis gekoppelte Rohstofffördersteuer, die dem Staat enorme Einkünfte gewährt. Und zweitens kann der Staat über den Zugriff auf wichtige Unternehmen zusätzlich Mittel abschöpfen. Bei diesen zusätzlichen staatlichen Einkommen handelt es sich im Wesentlichen um enorme Gas- und Ölrenten, die über eine De-facto-Verstaatlichung der wichtigsten Unternehmen des Energie- und Rohstoffsektors wie etwa Gazprom genutzt werden können. So kontrolliert der Staat nach offiziellen Angaben des Unternehmens Gazprom 50,002% der Aktienanteile¹² und auch personell sind Staat und Unternehmen eng verknüpft. Der Vorstandsvorsitzende Alexei Miller gilt ebenso wie der ehemalige Premierminister und Aufsichtsratsvorsitzende Viktor Subkow als enger Vertrauter Putins. Hinzu kommt, dass die gesamte Transportinfrastruktur (pipelines etc.) in staatlichem Besitz befindet.

De facto-
Verstaatlichung der
wichtigsten
Unternehmen

Die Rohstoffrenten, die freilich nicht komplett vom Staat abgeschöpft werden und zum Teil über die Staatseinkünfte schon erfasst sind, betragen aktuell 28,5% des BIP und übersteigen die Staatseinkünfte mit 20,9% des BIP in der Summe über den gesamten Zeitraum von 2000 bis 2011 deutlich.

Die durch die Inkorporation des Kapitalismus gewonnenen Ressourcen können für mehrere Zwecke genutzt werden: Erstens müssen damit die Defizite im Sozialsystem querfinanziert werden, um ein Grundniveau an Zufriedenheit in der Bevölkerung über die Bereitstellung öffentlicher Güter zu erzeugen, das die mangelnde politische Integration kompensiert. Denn eine politische Integration des gesellschaftlichen Pluralismus findet in Russland nur insoweit statt, als dass möglichst große Teile der politischen Landschaft inkorporiert werden. Zweitens müssen Investitionsdefizite vor allem in den Bereichen Infrastruktur und Forschung und Entwicklung ausgeglichen werden. Drittens können sie genutzt werden, um die schon bestehenden informellen Versorgung- und Abhängigkeitsnetzwerke in die Umstrukturierung des politischen Systems zu integrieren. So gibt es zahlreiche Untersuchungen, die sich mehr oder minder explizit mit informellen Strukturen auseinandersetzen, meist über die Rolle von Elitengruppen, Oligarchen als politischen Akteuren sowie der Bildung bzw. Fortdauer von neopatrimonialen Netzwerken (exemplarisch Fortescue 2006, Stykow 2006, Meyer 2008). Es sind genau diese Netzwerke, die maßgeblich zur Stabilität des politischen Regimes beitragen, indem sie informelle Umverteilungsmechanismen und Versorgungsstrukturen etablieren, die

Grundniveau an
Zufriedenheit in der
Bevölkerung

die Schwächen der Sozialsysteme zumindest teilweise kompensieren und größere Teile der Bevölkerung vereinnahmen. Wer von informeller Wohlfahrt profitiert, wird kaum ein Interesse an der Veränderung des Status quo haben. Vor dem Hintergrund dieser polit-ökonomischen Entwicklungen erscheinen denn auch die Werte Russlands in den einschlägigen Korruptionsrankings in einem neuen Lichte. Russland liegt etwa im 2011er Survey von Transparency International auf Platz 143 mit einem Punktwert von 2,4 und einem Vertrauensintervall von 2,1-2,8 bei einer Anzahl von 11 Untersuchungen, was eindrücklich die Verbreitung dieser Form von Einkommen illustriert.

Fazit

Ressourcenfluch

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die institutionellen Reformen im Zusammenspiel mit der gezielten Nutzung ökonomischer Ressourcen die wesentlichsten Faktoren bei der Stabilisierung der russischen Autokratie darstellen. Es stellt sich mithin die Frage, ob Russland unter dem so genannten „Ressourcenfluch“ leidet. Der Reichtum an natürlichen Rohstoffen, insbesondere Erdöl und Erdgas, wird unter diesem Stichwort immer wieder als Ursache für geringes Wirtschaftswachstum (Auty 1993), höhere Armutsraten sowie einer höheren Wahrscheinlichkeit autoritärer Herrschaft (Karl 1997) bzw. deren Stabilisierung und Institutionalisierung in Verbindung gebracht. Hinzu kommt, dass die geschilderten institutionellen und polit-ökonomischen Entwicklungen auf der gesellschaftlich-kulturellen Ebene ihre Entsprechung finden. Und zwar in individuell wie kollektiv verankerten Denk- und Wahrnehmungsmustern, welche bewusst oder unbewusst das politische Regime stützen oder von diesem gezielt instrumentalisiert werden. Man denke nur an die Figur des starken, rechtschaffenen und weltgewandten Führers, mit der Vladimir Putin immer wieder spielt(e). Dabei sind historische Erfahrungen und Entwicklungen zentral für die subjektive Willens- und Meinungsbildung. Und nicht zuletzt für die Wahrnehmung der eigenen Handlungsfähigkeiten. Das wenig demokratische Verständnis von Zivilgesellschaft und politischer Partizipation auf Seiten der Herrschenden sowie Konservatismus, politische Apathie (Gudkov 2011) und Skepsis gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren auf Seiten der Beherrschten machen insgesamt wenig Hoffnung auf baldiges Tauwetter.

Anmerkungen

- 1 Nach Friedrich und Brzezinski (1965: 5) sind Autokratien solche politischen Systeme, in denen der oder die Herrscher unzulänglich oder gar nicht dem geltenden Recht unterworfen sind, so dass es keine anderen Gewalten mit genügend Macht gibt, die den oder die Herrscher zur Einhaltung geltenden Rechts zwingen könnten. Mit anderen Worten ist das zentrale Kennzeichen einer Autokratie das Fehlen einer effektiven Gewaltenteilung und -kontrolle.
- 2 Offener Brief an die Wähler vom 25. Februar 2000, publiziert in den Zeitungen Izvestia, Kommersant und Komsomolskaya Pravda. Im Internet unter: http://eng.kremlin.ru/text/speeches/2000/02/25/0000_type82912type104017_124556.shtml, rev. 29.12.2009

- 3 Die Machtministerien sind Innen-, Notstands, Außen-, Verteidigungs- und Justizministerium. Darüber hinaus wurden der FSB, der Auslandsgeheimdienst SWR und diverse andere Verwaltungseinheiten direkt dem Präsidenten unterstellt.
- 4 <http://cikrf.ru>, zuletzt besucht am 29.02.2012
- 5 Daten unter <http://cikrf.ru/>. Links auf die ursprünglichen Analysen unter http://samar-candanalytics.com/election_data/
- 6 Für alle Daten im folgenden Abschnitt: http://www.russiavotes.org/president/presidency_performance.php; zuletzt besucht am 29.04.2012
- 7 http://www.suomenpankki.fi/bofit_en/seuranta/venajatilastot/Pages/default.aspx, zuletzt besucht am 29.04.2012
- 8 <http://data.worldbank.org>, zuletzt besucht am 29.04.2012
- 9 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>, zuletzt besucht am 29.04.2012
- 10 www.gks.ru, zuletzt besucht am 29.04.2012
- 11 Daten von www.gks.ru, zuletzt besucht am 29.04.2012 bei Umrechnungskursen von Rubel auf US-\$ vom 01.12.2010
- 12 <http://www.gazprom.ru/investors/stock/>, zuletzt besucht am 29.04.2012

Literatur

- Auty, Richard M. (1993): *Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis*. London: Routledge.
- Fortescue, Stephen (2006): *Russia's Oil Barons and Metal Magnates. Oligarchs and the State in Transition*. Basingstoke: Palgrave
- Friedrich, Carl J./Brzezinski, Zbigniew. K. (1965): *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Gandhi, Jennifer/Przeworski, Adam (2007): Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. *Comparative Political Studies* 40 (11), S. 1279-1301.
- Gelman, Vladimir (2010): Föderalismus, regionale Politik und kommunale Selbstverwaltung in Russland. In: Pleines, Heiko/Schröder, Hans-Henning (Hrsg.): *Länderbericht Russland*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 95-112
- Gudkov, Lev (2011): Russland in der Sackgasse. Stagnation, Apathie, Niedergang. *Osteuropa* 61 (10), S. 21-46
- Karl, Terry L. (1997): *The paradox of plenty: Oil booms and petro-states*. Berkeley: California University Press.
- Meyer, Gerd (2008) (Hrsg.): *Formal Institutions and Informal Politics in Central and Eastern Europe. Hungary, Poland, Russia and Ukraine*. 2nd, revised Ed., Opladen: Verlag Barbara Budrich
- Nohlen, Dieter (2007): *Wahlrecht und Parteiensystem*. 5.Aufl., Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- Remington, Thomas F. (2008): Patronage and Power: Russia's Dominant Party Regime. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 49. Jg., Heft 2, Juni 2008, S. 213-228
- Sakwa, Richard (2008): *Russian Politics and Society*. 4th Edition. London: Routledge.
- Styckow, Petra (2006): *Staat und Wirtschaft in Russland. Interessenvermittlung zwischen Korruption und Konzertierung*. Wiesbaden: VS-Verlag
- Yashina, Svetlana et al. (2012): Regeneration of whole fertile plants from 30,000-y-old fruit tissue buried in Siberian Permafrost. *PNAS* 2012; published ahead of print February 21, 2012, doi:10.1073/pnas.1118386109



Horst Meier

Protestfreie Zonen?**Variationen über Bürgerrechte und Politik**

Wer in Freiheit leben möchte, sollte bereit sein, ein kalkuliertes Risiko einzugehen. Das klingt nicht spektakulär. Doch man muss nur fragen, ob Hassprediger Meinungsfreiheit oder Rechtsradikale Versammlungsfreiheit genießen, ob mutmaßliche Terroristen mit einem „Feindstrafrecht“ überzogen, ja gefoltert werden dürfen oder ob die NPD verboten werden soll – und findet sich unversehens im politischen Handgemenge. Die 24 Essays dieses Bandes versuchen, aktuellen Streitfragen auf den Grund zu gehen.

2012, 332 S., kart., 39,- €, 978-3-8305-3032-9

[Download] Print & E-Book-PDF: 52,- €, 978-3-8305-2735-0



Christian Johann

Menschenrechte im internationalen bewaffneten Konflikt**Zur Anwendbarkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte auf Kriegshandlungen**

Die Arbeit beschäftigt sich mit der Frage, ob und inwieweit die Vertragsparteien der EMRK und des IPBPR bei der Vornahme von Kriegshandlungen in einem internationalen bewaffneten Konflikt an ihre Verpflichtungen aus diesen Abkommen gebunden sind. Den Hauptteil der Arbeit bildet die Untersuchung des Verhältnisses zwischen den Menschenrechtsabkommen und dem Kriegsvölkerrecht. Ausgangspunkt ist hier die allseits vertretene These, es handle sich beim Kriegsvölkerrecht um das im bewaffneten Konflikt anzuwendende *lex specialis*.

2012, 317 S., kart., 39,- €, 978-3-8305-3036-7



Thomas Suermann

Albert Schweitzer als »homo politicus«**Eine biographische Studie zum politischen Denken und Handeln des Friedensnobelpreisträgers**

In der Öffentlichkeit wird ALBERT SCHWEITZER (1875–1965) vor allem als Arzt, Theologe oder Philosoph wahrgenommen. Hingegen ist die politische Seite des Friedensnobelpreisträgers weitgehend unbeachtet geblieben. Häufig gerät in Vergessenheit, wie sehr SCHWEITZER als politische Figur gerade in den beiden Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg mit seiner Weltanschauung der Ehrfurcht vor dem Leben und seinem Engagement zur Abschaffung der Atomwaffen das politisch-gesellschaftliche Leben in Europa und den USA mitprägte. Die vorliegende Studie nimmt im ausführlichen Rekurs auf die

Werke aus dem Nachlass sowie unveröffentlichte Archivalien den »homo politicus« ALBERT SCHWEITZER anhand seiner Biographie, in der sich die bewegten Zeitläufe des 20. Jahrhunderts spiegeln, in den Blick und will auf der Basis seines politischen Lebens Grundzüge im Hinblick auf nachhaltiges politisches Handeln und menschliches Zusammenleben für heute bedenken.

2012, 579 S., geb., 59,- €, 978-3-8305-3031-2

**BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG**

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

E-Mail: bvv@bvv-verlag.deInternet: <http://www.bvv-verlag.de>

Die Alterssicherung¹ der Babyboom-Generation

Richard Hauser



Richard Hauser ist emeritierter Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Sozial- und Verteilungspolitik, der Goethe-Universität Frankfurt am Main, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Seine Lehr- und Forschungsschwerpunkte sind: Sozialpolitik, Systeme der sozialen Sicherung im internationalen Vergleich, Einkommens- und Vermögensverteilung, Armutsforschung.

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden die Probleme der Alterssicherung der Babyboom-Generation behandelt. Als Babyboom-Generation werden dabei die Geburtsjahrgänge 1955 bis 1965 betrachtet, die in den Jahren 2020 bis 2032 das gesetzlich festgelegte Rentenalter erreichen werden. Aufgrund verschiedener Reformen wird künftig das Ziel einer Aufrechterhaltung des Lebensstandards im Alter nur noch erreicht werden, wenn Zusatzeinkommen aus der zweiten oder dritten Säule der Alterssicherung erzielt werden. Es droht die Gefahr, dass ein wachsender Anteil der Babyboom-Generation im Alter die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Anspruch nehmen muss.

1. Einführung

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) als Pflichtversicherung für den größten Teil der Bevölkerung verfolgt seit der großen Rentenreform im Jahr 1957 mit der Einführung der dynamischen Rente zwei Ziele: Einerseits die Aufrechterhaltung des während des Arbeitslebens erreichten Lebensstandards im Alter und andererseits die Vermeidung von Armut im Alter. Seit den 1980er Jahren gibt es eine Diskussion über die Frage, ob diese Ziele künftig noch erreicht werden können und welche Reformen erforderlich sind. Seitdem sind mehrere Reformen – zuletzt die Rentenreform 2004, die Einführung der so genannten Riester-Rente (2001) und die Schaffung der bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (kurz: bedarfsorientierte Grundsicherung) als spezielle Sozialhilfe nach SGB XII² im Jahr 2003 – vorgenommen worden. Dabei wurde auch der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung eine größere Rolle zugewiesen. Die zweite Säule besteht aus den tarifvertraglich oder freiwillig gewährten Betriebsrenten. Die dritte Säule umfasst alle freiwilligen Altersvorsorgeaktivitäten einschließlich der Riester-Renten. Diese Reformen sollten es ermöglichen, die genannten Ziele auch unter veränderten demographischen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiterhin zu erreichen. Umstritten ist aber die Frage geblieben, ob die Gesetzliche Rentenversicherung *allein* – zumindest für langjährig Pflichtversi-

Bedarfsorientierte
Grundsicherung

Betriebsrenten
freiwillige
Altersvorsorge-
aktivitäten

cherte – Armut im Alter durch ausreichend hohe Renten verhindern soll oder ob die Bedarfsorientierte Grundsicherung als unterstes Auffangnetz zur Vermeidung von Altersarmut genügt.

Altersarmut

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hat in den vergangenen Jahren mehrfach das drohende Problem einer steigenden Altersarmut *im Sinne einer wachsenden Inanspruchnahme der Bedarfsorientierten Grundsicherung* behandelt. Er konstatierte im letzten Jahresgutachten (JG), dass Altersarmut derzeit noch kein gesellschaftlich relevantes Problem sei, da nur 2,4% aller Alten über 65 Jahre auf diese Bedarfsorientierte Grundsicherung angewiesen seien; aber in Zukunft müsse man mit einer Zunahme des Anteils der Betroffenen rechnen.³ Auch im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Koalition wird das Problem einer drohenden Altersarmut angesprochen, und es werden Abhilfemaßnahmen in Aussicht gestellt.

In diesem Beitrag konzentrieren wir uns auf die künftig zu erwartende Alterssicherung der so genannten Babyboom-Generation. Sie umfasst die Geburtsjahrgänge von 1955 bis 1965. Man könnte auch noch die Geburtsjahrgänge von 1966 bis etwa 1970 hinzurechnen; denn ab den 1970er Jahren setzte ein dramatische Geburtenrückgang ein, der bewirkt, dass sich seitdem jede Generation nur noch zu zwei Dritteln reproduziert. Dies ist auf lange Sicht mit einer Schrumpfung der Gesamtbevölkerung und mit einem stark zunehmenden Anteil der alten Menschen an der Gesamtbevölkerung verbunden.⁴

Damit stellen sich die Fragen,

- (1) inwieweit künftig Veränderungen in den demographischen, wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen zu erwarten sind, die Einfluss auf die Alterssicherung der Babyboom-Generation haben werden;
- (2) inwieweit die individuellen Erwerbsbiographien dieser Geburtskohorten und damit auch der Aufbau von Rentenanwartschaften durch die Änderungen in diesen Rahmenbedingungen beeinflusst werden;
- (3) inwieweit unter diesen veränderten Umständen die Sicherungsziele des Alterssicherungssystems für die Babyboom-Generation noch erreicht werden können.

2. Zukünftige Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Babyboom-Generation

2.1 Demographische Rahmenbedingung

Die erste Rahmenbedingung, die demographische Entwicklung, ist allgemein bekannt und braucht nicht näher erläutert zu werden. Für die Babyboom-Generation besteht hierbei aber die Unsicherheit, in welchem Ausmaß die *fernere Lebenserwartung* ab dem 65. Lebensjahr und damit die Rentenlaufzeit bzw. der Zeitraum, der mit privater Vorsorge überbrückt werden muss, ansteigen werden. Dies ist heute noch nicht genau abzuschätzen. Es wird sich aber um mehrere Jahre handeln.⁵

2.2 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

2.2.1 Trendmäßige Entwicklung

Die zweite Rahmenbedingung stellt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung dar. Hier geht es zunächst einmal um das trendmäßige Wirtschaftswachstum. Die Kernfrage ist, ob die Arbeitsproduktivität pro Arbeitsstunde⁶ weiterhin zunehmen oder stagnieren wird. Wenn diese Schlüsselgröße trendmäßig und preisbereinigt mindestens um 1,5% pro Jahr steigen wird – was in der Vergangenheit der Fall war – dann werden auch die Markteinkommen pro Kopf entsprechend wachsen. Wenn dann – bei konstanter Lohnquote – auch die Arbeitnehmer ihren Anteil erhalten und nicht ein überproportionaler Teil des gesamten Zuwachses der Kapitalseite zufließt – wie es im vergangenen Jahrzehnt geschehen ist – dann können auch die Arbeitnehmereinkommen und im Gefolge davon auch die Renteneinkommen nominell und real steigen. Dies gilt auch für die verfügbaren Einkommen der mittleren Generation. Ein wichtiger Faktor, der den Anstieg der Arbeitnehmereinkommen pro Kopf reduziert, besteht im vorhersehbaren Anstieg der Beitragssätze für die Gesetzliche Rentenversicherung, für die Gesetzliche Krankenversicherung und für die Gesetzliche Pflegeversicherung. Steuererhöhungen, die zum Abbau des Schuldenstandes und zur Verringerung des laufenden Haushaltsdefizits nötig sein werden, könnten noch hinzukommen. Damit es auch zu einem realen Anstieg der verfügbaren Arbeitnehmereinkommen kommt, müssen die nominellen verfügbaren Einkommen stärker steigen als das Preisniveau.⁷

Arbeitsproduktivität

Beitragssätze

Steuererhöhungen

Wird es dagegen zu einem Null-Wachstum der genannten Schlüsselgröße, d.h. zu einer Stagnation, kommen, dann ist ein Rückgang des pro Kopf real verfügbaren Einkommens der Arbeitnehmer unvermeidlich. Auch dieses Szenario kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Stagnation

2.2.2 Renten

Die Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen wird sich auch auf die davon abhängigen Renten der GRV auswirken. Wegen des Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenformel⁸ wird das Rentenniveau deutlich weniger stark steigen als die durchschnittlichen Bruttoeinkommen der aktiven Versicherten.⁹ Der Anstieg der verfügbaren Renten, d.h. der Nettorenten, wird sogar infolge der voraussichtlich weiter steigenden Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge der Rentner noch geringer ausfallen als der Anstieg der Bruttorenten. Auch die zunehmende Besteuerung der Renten reduziert nochmals den nominellen Anstieg. Inwieweit die Nettorenten auch real steigen werden, hängt von der künftigen Entwicklung des Preisniveaus ab. Kommt nur ein sehr geringes Wachstum oder gar ein Null-Wachstum der Arbeitsproduktivität pro Arbeitsstunde zustande, so würde dies sogar zu einem absoluten Rückgang der nominell und real verfügbaren Renteneinkommen führen.

Nachhaltigkeitsfaktor

Nettorenten

Bruttorenten

Kasten 1
Grundzüge der Rentenberechnung

Die Monatsrente MR ergibt sich nach folgender Formel:

$$MR = EP \times ZF \times RF \times AR$$

- x = Multiplikationszeichen
- EP = Summe der während des Erwerbslebens erworbenen persönlichen Entgeltpunkte
- ZF = Zugangsfaktor
- RF = Rentenartfaktor
- AR = Aktueller Rentenwert

Die Anzahl der in einem Jahr erworbenen Entgeltpunkte ergibt sich aus dem persönlichen Bruttoarbeitsentgelt im Verhältnis zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt der Versicherten. Verdient der Versicherte genau das Durchschnittsentgelt, dann erhält er 1 Entgeltpunkt. Auch für beitragsfreie oder beitragsgeminderte Zeiten gibt es Entgeltpunkte, die nach einer komplizierten Formel ermittelt werden (Gesamtleistungsbewertung). Der Zugangsfaktor ist 1 bei einer regulären Altersrente. Er kann bei vorzeitigem Rentenbeginn geringer als 1 sein.

Der Rentenartfaktor ist bei einer regulären Altersrente ebenfalls 1. Er beläuft sich auf 0,25 bei der Kleinen Hinterbliebenenrente und auf 0,55 bei der Großen Hinterbliebenenrente.

Der Aktuelle Rentenwert wird ab dem Jahr 2014 nach folgender Formel fortgeschrieben:

$$AR_t = AR_{t-1} \times BE_{t-1}/BE_{t-2} \times (100 - AVA_{2012} - RVB_{t-1}) / ((1 - RQ_{t-1}/RQ_{t-2}) \times \alpha + 1) \times (100 - AVA_{2012} - RVB_{t-2})$$

Dabei gilt:

- BE = Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer
- AVA = Altersvorsorgeanteil
- RVB = durchschnittlicher Beitragssatz in der Gesetzlichen Rentenversicherung
- RQ = Rentnerquotient, der sich aus dem Verhältnis von Rentenempfängern zu Beitragszahlern ergibt.
- α = 0,25
- t = Zeitperiodenindex

Der Ausdruck $((1 - RQ_{t-1}/RQ_{t-2}) \times \alpha + 1)$ stellt den so genannten Nachhaltigkeitsfaktor dar, der bei der voraussehbaren weiteren Verschlechterung des Verhältnisses von Rentenempfängern zu Beitragszahlern die Anpassung des Aktuelle Rentenwertes hinter dem Anstieg des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts zurückbleiben lässt.

Bis 2012 wurde die Anpassung des Aktuelle Rentenwertes noch zusätzlich um einen Faktor vermindert, der die fiktive Eigensparnis zum Aufbau eines Riester-Altersvorsorgevermögens zum Ausdruck bringen sollte.

Das reguläre Renteneintrittsalter wird für die Geburtsjahrgänge ab 1947 bis 1958 Jahr für Jahr um 1 Monat hinausgeschoben. Für die Geburtsjahrgänge ab 1959 bis 1964 wird das Renteneintrittsalter Jahr für Jahr um 2 Monats hinausgeschoben, bis ein Eintrittsalter von 67 erreicht ist.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Übersicht über das Sozialrecht, 7. Auflage, Nürnberg 2010 2.3.1

2.2.3 Konjunkturelle Schwankungen

Inflation

Inwieweit beeinflussen nun Inflation und Arbeitslosigkeit im Verlauf konjunktureller Schwankungen die Alterssicherung der Babyboom-Generation? Da das nominelle Rentenniveau und die nominelle Rentenniveaue Anpassung durch die geltende Rentenformel an die nominelle Bruttolohnentwicklung gekoppelt sind, sind die Renten in dem Ausmaß inflationsgeschützt, in dem die nominellen Bruttolohnsteigerungen die Inflationsraten eskomptieren. Dies war in der Vergangenheit weitgehend der Fall und kann wohl auch in Zukunft erwartet werden. Daher kann die Rentenversicherung für die Babyboom-Generation als weitgehend inflationsfest betrachtet werden. Für die zweite und dritte Säule der Alterssicherung gilt dies aber nur in sehr eingeschränktem Maße. Für die Alterssicherung der Babyboom-Generation ist daher die künftige Inflationsentwicklung insoweit nur von geringer Bedeutung als ihre Alterseinkommen aus Renten der Gesetzlichen Rentenversicherung bestehen werden.

Rentenversicherung
inflationsfest

Arbeitslosigkeit

Demgegenüber fängt die Gesetzliche Rentenversicherung heutzutage die Auswirkungen des Risikos der Arbeitslosigkeit auf die Alterssicherung der Betroffenen nur noch sehr beschränkt auf. Nur für kurzfristige Arbeitslosigkeit gibt es einen begrenzten Schutz durch Anrechnung von Zeiten der Arbeitslosigkeit bei der Rentenberechnung. Langfristarbeitslosigkeit, lange Ausbildungszeiten, Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit durch Pflichtversicherte der Gesetzlichen Rentenversicherung führen zu Lücken in den Rentenbiographien und daher später zu geringeren Renten. Phasen niedrigen oder völlig fehlenden Erwerbseinkommens beeinträchtigen auch die Ansparmöglichkeiten der Pflichtversicherten in der zweiten und dritten Säule der Alterssicherung. Hinzu kommt, dass der weit überwiegende Teil der Selbstständigen überhaupt nicht pflichtversichert ist, so dass Phasen niedrigen oder fehlenden Erwerbseinkommens voll auf deren Altersvorsorge durchschlagen. Gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit ist daher eine Rahmenbedingung, die sich unmittelbar in den Lebensläufen und damit in den Rentenbiographien der Babyboom-Generation niederschlagen wird.

Lücken in den
Rentenbiographien

2.3 Verschlechterte institutionelle Rahmenbedingungen

Die fast völlig fehlende Absicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit bzw. der Erwerbslosigkeit in der Rentenversicherung ist durch mehrere Reformen herbeigeführt worden, die in der Öffentlichkeit nur wenig Beachtung fanden, aber gravierende Auswirkungen auf die Alterssicherung der Babyboom-Generation haben werden. Noch in den 1980er Jahren genügte es, arbeitslos gemeldet zu sein – selbst wenn man keine Leistungen der Arbeitslosenversicherung bezog – um eine so genannte Ausfallzeit angerechnet zu bekommen, die die spätere Rente erhöhte. Später wurden dann nur noch Jahre mit Leistungsbezug mit einem verminderten Wert angerechnet und schließlich wurde die Anrechnung nur noch für die Zeit des (zwischenzeitlich verkürzten) Bezugs von Arbeitslosengeld I

vorgenommen. Bezieher von Arbeitslosengeld II erhalten nach der jüngsten Reform für die Jahre des Bezugs überhaupt keine Rentenansprüche mehr.

Die zweite gravierende Verschlechterung entstand durch den weitgehenden Wegfall der Anrechnung von Ausbildungszeiten, die in den 1970 Jahren noch bis zu 13 Jahre umfassen konnten, nunmehr aber auf maximal drei Jahre reduziert sind.¹⁰ Dies verringert insbesondere die Renten jener Mitglieder der Babyboom-Generation, die im Zuge der Bildungsexpansion ein Studium absolviert haben.

2.4 Ungewissheiten bei der Abschätzung der künftigen Entwicklung

2.4.1 Ungewissheit: Beschäftigung

Über die künftige Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit und der daraus resultierenden Ausfälle an Beitragszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung lassen sich keine verlässlichen Prognosen machen, so dass gerade in diesem Bereich die Unsicherheit besonders groß ist. Allerdings wird mit dem sukzessiven Ausscheiden der Babyboom-Generation aus dem Arbeitsmarkt eine starke Verknappung des Arbeitsangebots eintreten, so dass befristete Arbeitsverhältnisse, Niedriglohnbeschäftigungen, geringfügige Beschäftigung und Teilzeitarbeit, die zu Lücken oder zu niedrigen Anwartschaften in den Rentenbiographien führen, wieder abnehmen könnten. Denn eine solche Arbeitsmarktlage wird das Interesse der Arbeitgeber an angemessen bezahlten Dauerbeschäftigten wieder deutlich wachsen lassen.

2.4.2 Ungewissheit: Lebensläufe

Die Unsicherheit bei der Vorausschätzung des künftigen Ausmaßes der Arbeitslosigkeit betrifft auch alle Vorausschätzungen individueller Lebensläufe; denn diese können nur auf mehr oder minder verfeinerter Extrapolation vergangener Lebensläufe bei der damals bestehenden gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit beruhen. Da von der Entwicklung der Erwerbsquote und vom Ausmaß der Arbeitslosigkeit auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum abhängt, besteht damit auch eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen Rentenniveau, individuellen Lebensläufen und individueller Rentenhöhe.

2.4.3 Ungewissheit: Institutionelle Regelungen

Als dritte Rahmenbedingung für Zukunftsüberlegungen muss man die Konstanz der institutionellen Regelungen für die Alterssicherung, und zwar einschließlich der bereits in den Gesetzen und Verordnungen enthaltenen Anpassungsregeln für das Rentenniveau, für das Hinausschieben des regulären Renteneintrittsalters und für die Anpassung des Niveau der bedarfsorientierte Grundsicherung unterstellen, da sich keine detaillierten Prognosen über künftige Reformen der Alterssicherung aufstellen lassen. Auch eine vermutlich in den nächsten Jahren erfolgende Angleichung zwischen der Rentenberechnung in West- und Ostdeutschland kann in ihren Einzelheiten nicht vorhergesehen werden.

Kasten 2**Grundbegriffe zur Charakterisierung des deutschen Alterssicherungssystems****Umlageverfahren**

Eine Pflichtversicherung kann durch das Umlageverfahren finanziert werden, bei dem die laufenden Renten durch die laufenden Beitragszahlungen der Erwerbstätigen finanziert werden; ein Kapitalstock ist nicht erforderlich; es genügt eine kleine Liquiditätsreserve. Bei diesem Verfahren entstehen Probleme, wenn die Erwerbstätigengeneration im Vergleich zur Rentnergeneration schrumpft und wenn die fernere Lebenserwartung der Rentner und damit die Rentenlaufzeit ansteigen. Dann müssen entweder die Beitragssätze erhöht oder das Rentenniveau gesenkt werden oder es ist eine Kombination beider Maßnahmen erforderlich.

Kapitaldeckungsverfahren

Beim Kapitaldeckungsverfahren werden die Beitragszahlungen der Versicherten in einen Kapitalstock eingebracht, der verzinst und bei Erreichen der Altersgrenze in Form von Rentenzahlungen allmählich abgebaut wird. Die zweite und dritte Säule der Alterssicherung werden ganz überwiegend nach diesem Verfahren finanziert.

Eckrentner

Der Eckrentner ist ein fiktiver Pflichtversicherter, der 45 Jahre lang genau das jeweilige Bruttoarbeitsentgelt pro Beschäftigten verdient und damit 45 Entgeltpunkte erworben hat.

Bruttorentenniveau (Terminologie galt bis 2004)

Das Bruttorentenniveau war das Verhältnis der Bruttorente eines Eckrentners zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten im jeweiligen Jahr.

Nettorentenniveau (Terminologie galt bis 2004)

Das Nettorentenniveau war das Verhältnis einer Nettorente des Eckrentners (d.h. seiner Bruttorente abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge der Rentner) zum durchschnittlichen Nettoentgelt der Versicherten.

Sicherungsniveau vor Steuern (Terminologie seit Erlass des Nachhaltigkeitsgesetzes 2004)

Ergibt sich als Bruttorente des Eckrentners, vermindert um den von Rentnern und Rentnerinnen zu zahlenden Beitrag zur Gesetzlichen Krankenversicherung (halber Beitragssatz) und zur Gesetzlichen Pflegeversicherung (voller Beitragssatz), dividiert durch das *verfügbare* Durchschnittsentgelt. Dieses *verfügbare* Durchschnittsentgelt ist das Durchschnittsentgelt (ohne Abzug von Steuern), vermindert um die zu entrichtenden Arbeitnehmer-Sozialbeiträge (zur Rentenversicherung, Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Arbeitslosenversicherung) zuzüglich des durchschnittlichen Aufwandes zur zusätzlichen privaten Altersvorsorge. Dieses Sicherungsniveau vor Steuern sank von 1994 bis 2008 von ca. 55% auf 52%.

Niveausicherungsklausel

Die Bundesregierung muss geeignete Maßnahmen ergreifen, wenn dieses *Sicherungsniveau vor Steuern* bis 2020 den Wert von 46% und bis 2030 den Wert von 43% unterschreitet. Dieser Niveaugrenzwert wird 2030 um über ein Sechstel niedriger liegen als 2008.

Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge

Bei allen Pflichtversicherten der GRV wird eine freiwillige private Altersvorsorge in Form von Sparverträgen mit späterer Rentenauszahlung durch Zulagen oder Steuerbegünstigungen gefördert. Die Zulagen sind degressiv gestaltet, d.h. sie nehmen mit zunehmendem Einkommen ab; außerdem enthalten sie eine Familienkomponente. Die Steuerbegünstigungen sind progressiv gestaltet, d.h. die Steuerersparnis nimmt mit steigendem Einkommen zu.

Bei der gegenwärtigen Rechtslage ist die Babyboom-Generation schon aus institutionellen Gründen heterogen. Zum einen wird der Geburtsjahrgang 1965 wegen der bereits festgelegten Erhöhung der regulären Rentenaltersgrenze um

13 Monate später in Rente gehen können als der Geburtsjahrgang 1955. Zum anderen wird es bei den Erstrenten aufeinanderfolgender Geburtsjahrgänge Unterschiede geben. Diese kommen dadurch zustande, dass der aktuelle Rentenwert, mit dem die Neurenten jeder Geburtskohorte berechnet werden, kontinuierlich um etwa 0,7% pro Jahr relativ sinken wird.¹¹ Daher wird die Erstrente des Geburtsjahrgangs 1965 *bei gleicher Entgeltpunktezahl* um etwa 7% niedriger liegen als die Erstrente des Geburtsjahrgangs 1955.

Wenn man diese Rahmenbedingungen explizit formuliert, dann wird deutlich, welche Unsicherheiten bei der wirtschaftlichen Entwicklung bestehen und welche der gegenwärtig gültigen institutionellen Regelungen sich auf die Lebensläufe und Rentenbiographien der Babyboom-Generation auswirken werden. Dies gilt es immer zu beachten, wenn man auf gesamtwirtschaftlicher oder auf individueller Ebene eine Abschätzung der künftigen Altersabsicherung der Babyboom-Generation vornehmen will.

3. Veränderungen der Lebensläufe der Babyboom-Generation im Vergleich zur vorhergehenden Generation in ihren Auswirkungen auf die Alterssicherung

3.1 Absenkung des Rentenniveaus

Generationen-
gerechtigkeit

Rentenniveau-
senkungen

Die bisherigen Überlegungen galten für die Alterssicherung der gesamten Babyboom-Generation oder für einzelne Jahrgangskohorten *im Durchschnitt*. Man kann sich nun erstens fragen, welche Veränderungen sich *im Durchschnitt* im Vergleich zur vorhergehenden Generation ergeben werden. Diese Frage bezieht sich auf Generationengerechtigkeit. Sie war vor der Rentenreform 2004 in der Weise geregelt, dass das erste Ziel der GRV, die Sicherung des im Erwerbsleben erreichten Lebensstandards im Alter, zumindest für langjährig Versicherte durch die Beitragsleistung der aktiven Beitragszahler finanziert werden sollte. Der Eckrentner mit 45 Jahren Beitragszahlung für ein durchschnittliches Arbeitsentgelt sollte eine Rente von etwa 70% seines Erwerbseinkommens erhalten. Angesichts des sich aus demographischen Gründen ständig verschlechternden Verhältnisses von Erwerbstätigen zu Rentnern ist mit der Rentenreform 2004 aus Gründen der Generationengerechtigkeit eine andere Verteilung der Lasten des Geburtenrückgangs auf die erwerbstätige und die alte Generation erfolgt. Während vor der Reform zu erwarten war, dass die Last ganz überwiegend von der mittleren Generation durch Beitragssatzerhöhungen zu tragen gewesen wäre – mit Beitragssatzsteigerungen bis auf 30% – werden nunmehr die Rentner über Rentenniveausenkungen mit herangezogen. Dadurch soll sich nur noch ein Beitragssatzanstieg von gegenwärtig 19,5% auf 22% ergeben. Diese Lastenverschiebung wird dazu führen, dass das (neu definierte) *Sicherungsniveau vor Steuern* von ca. 52% (2008) auf ca. 46% (2020) und schließlich auf 43 (2030) absinken wird. Damit ist das Ziel einer Lebensstandardsicherung *allein* durch die Gesetzliche Rentenversicherung aufgege-

ben worden. Es fand ein Paradigmenwechsel statt. Eine Sicherung des erreichten Lebensstandards im Alter wird nur noch von jenen erreicht werden, die auf zusätzliche Betriebsrenten hoffen können oder die Riesterverträge abgeschlossen oder andere private Vorsorgemaßnahmen ergriffen haben. Dies gilt schon für die Mitglieder der Babyboom-Generation. Aber Riesterverträge wurden bisher keineswegs flächendeckend abgeschlossen, da sie zwar subventioniert werden, aber die Vertragsabschlüsse freiwillig sind. Die Anzahl der Riesterverträge ist zwar kontinuierlich auf 14,5 Mio. im Jahr 2011 gestiegen, aber sie haben bei weitem noch keinen Deckungsgrad von 100% erreicht.¹² Gerade untere Einkommensschichten haben große Deckungslücken, weil sie trotz staatlicher Förderung offenbar die Eigenersparnis nicht aufbringen können oder wollen. Auch auf Betriebsrenten hat nur gut der Hälfte der Arbeitnehmer einen Anspruch. Dies bedeutet: Die zweite und die dritte Säule des Alterssicherungssystems werden aller Wahrscheinlichkeit nach auch künftig nur für einen Teil der Babyboom-Generation zu einer Lebensstandardsicherung im Alter ausreichen.

Paradigmenwechsel

3.2 Unterschiede der individuellen Lebensläufe der Babyboom-Generation

Die Lebensläufe der einzelnen Mitglieder der Babyboom-Generation unterscheiden sich stark voneinander, und diese Unterschiede haben auch im Vergleich zur Vorgängergeneration deutlich zugenommen. Dementsprechend wird auch eine größere Ungleichheit der Verteilung der Alterseinkommen unter den Mitgliedern der Babyboom-Generation zustande kommen. Damit kommt das zweite Ziel eines staatlichen Alterssicherungssystems ins Blickfeld: die Verhinderung von Altersarmut. Altersarmut wird hier dahingehend verstanden, dass verhindert werden soll, dass langjährig Versicherte im Alter das unterste Auffangnetz, die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII, in Anspruch nehmen müssen.

Altersarmut

Auf dieses unterste Auffangnetz werden insbesondere jene Risikogruppen überproportional in angewiesen sein, deren Alterssicherung sich nicht nur wegen der Absenkung des Renteniveaus generell verschlechtern wird, sondern die darüber hinaus infolge veränderter Lebensläufe und Erwerbsbiographien und infolge des verringerten Schutzes gegen Arbeitslosigkeit eine *zusätzliche* Verschlechterung ihrer Altersversorgung erwarten müssen. Nur wenn es ihnen gelingt, Gegenmaßnahmen zu ergreifen, können sie dies noch verhindern. Dabei bleibt den einzelnen Jahrgangskohorten der Babyboom-Generation nur noch eine Spanne von acht bis zwanzig Jahren, falls die Mitglieder nicht schon früher damit begonnen haben, zusätzliche private Vorsorge zu treffen.

Als besondere Risikogruppen kann man identifizieren:

- Personengruppen mit häufig unterbrochenen Erwerbskarrieren, mit einem großen Anteil von Halbtagsstätigkeiten und/oder Niedriglohnbeschäftigungen in ihrer Erwerbsbiographie; davon sind Frauen stärker betroffen als Männer;

- Personengruppen mit langen Arbeitslosigkeitsperioden in ihrer Erwerbsbiographie;
- Personengruppen von im späteren Lebensalter Geschiedenen, die nicht mehr in den Arbeitsmarkt zurückgefunden haben; dies gilt insbesondere für Frauen;
- nicht versicherte Selbständige mit zu geringer Eigenvorsorge,
- Personengruppen mit früh eingetretener Erwerbsminderung, weil die Altersrenten und die Hinterbliebenenrenten an der jeweiligen Erwerbsminderungsrente orientiert sind.

3.3 Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Voraussetzungen der Inanspruchnahme

Für den Bezug von Bedarfsorientierter Grundsicherung müssen drei Bedingungen kumulativ erfüllt sein:

1. Die eigene Nettorente muss geringer sein, als der Anspruch eines Allein-stehenden auf Bedarfsorientierte Grundsicherung.
2. Es dürfen keine weiteren eigenen Einkommen und anrechenbaren Vermögen vorhanden sein, die zusammen mit der eigenen Nettorente eine Überschreitung dieser Grundsicherungsgrenze erlauben.
3. Das Einkommen und Vermögen des Ehegatten bzw. der Ehegattin darf seinerseits nicht so hoch sein, dass beide Ehepartner zusammen die für sie geltende höhere Grundsicherungsgrenze überschreiten.

Wie groß die Anteile der Mitglieder der einzelnen Babyboom-Jahrgänge sein werden, die im Alter – beginnend im Jahr 2020 – die Bedarfsorientierte Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen, ist nicht genau vorhersehbar; denn über die Höhe der eigenen sonstigen Einkommen und Vermögen der Mitglieder der Babyboom-Generation und ihrer Ehepartner zum Zeitpunkt des künftigen Renteneintritts sind nur grobe Vorausschätzungen vorhanden.^{13,14} Allerdings kann man davon ausgehen, dass zusätzliche Alterseinkommen beim unteren Viertel der langjährig Pflichtversicherten auch künftig nur eine sehr geringe Bedeutung besitzen werden.¹⁵ Damit reduziert sich das Problem auf die Frage, inwieweit Ehepartner eigenes Renteneinkommen aufweisen werden und in welcher Höhe daraus im Todesfall abgeleitete Hinterbliebenenrenten entstehen werden. Auch dieser Familienkontext ist nur schwer prognostizierbar.

Hinterbliebenenrenten

Grundsicherungsgrenze

Bevor man Vorausschätzungen über die künftige Altersarmut anstellen kann, muss noch die Vorfrage geklärt werden, wie sich die Grundsicherungsgrenze, d.h. die Anspruchshöhe für einen völlig mittellosen alten Menschen, künftig entwickeln wird. Dabei handelt es sich bei dieser Grenze eigentlich um ein breites Band, das von zwei Entwicklungen abhängt: vom Anstieg des Regelsatzes¹⁶ und von der Zunahme des Niveaus der Miet- und Heizkosten. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010¹⁷ über die Höhe

Regelsatz
Miet- und
Heizkosten

des zu gewährleistenden sozio-kulturellen Existenzminimums und der anschließenden Gesetzgebung ist der Anstieg des Regelsatzes regelgebunden.¹⁸ Er soll sich jährlich um die prozentuale Steigerung eines Mischindex erhöhen, der sich zu 70% aus der eingetretenen Preisniveausteigerung für regelsatzrelevante Güter und zu 30% aus der Zunahme der Nettolöhne pro Beschäftigten zusammensetzt. Diese Regelbindung führt dazu, dass der Regelsatz deutlich stärker ansteigen wird, als das Rentenniveau, das hinter der Brutto- und Netto-lohnsteigerung zurückbleiben wird. Auch eine im Fünf-Jahres-Abstand erfolgende Überprüfung des für das sozio-kulturelle Existenzminimums relevanten Warenkorbbes anhand der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe wird kaum jemals zu einer Absenkung des Regelsatzes führen. Im Hinblick auf das zweite Element des Niveaus der Bedarfsorientierten Grundsicherung halte ich es für wahrscheinlich, dass auch die Steigerung der Miet- und Heizkosten die künftige Erhöhung der Renten übertreffen wird. Ob das Wohngeld, auf das auch Rentner einen Anspruch besitzen, diesen Anstieg völlig ausgleichen wird, ist sehr zweifelhaft. Aufgrund der divergierenden Entwicklung zwischen Renten-niveau und Grundsicherungsniveau wird sich daher eine Zunahme der Alters-armut ergeben. Hinzu kommt das Problem, dass die jüngeren Jahrgänge der Babyboom-Generation selbst bei gleicher Entgeltpunktezahl mit niedrigeren Neurenten rechnen müssen als die älteren Jahrgänge.

Erforderliche Entgeltpunkte

Wenn keine anderen Einkommen vorhanden sind, kommt es für einen Anspruch auf Bedarfsorientierte Grundsicherung lediglich auf die erworbenen Rentenanwartschaften, gemessen in Entgeltpunkten, an. Damit stellt sich die Frage, wie viele Entgeltpunkte gegenwärtig der Grundsicherungsschwelle entsprechen. Da es sich bei dieser Grundsicherungsschwelle nicht um einen genauen Wert, sondern um ein breites Band handelt, müsste eine Nettorente, die diese Schwelle knapp überschreitet, *gegenwärtig* bei etwa 700 € bis 750 € pro Monat liegen. Dem entspricht in Westdeutschland eine Bruttorente von ca. 765 € bis 825 € pro Monat, für die gegenwärtig etwa 28 bis 30 Entgeltpunkte erworben worden sein müssen. In den neuen Bundesländern ist die Anzahl der erforderlichen Entgeltpunkte noch etwas höher. Durch eine über die Rentenniveausteigerung hinausgehende Zunahme der Mindestsicherungsgrenze wird die Anzahl der erforderlichen Entgeltpunkte weiter zunehmen. Selbst wenn man nur eine Differenz der Zuwachsraten von 1% pro Jahr unterstellt, wären dies im Jahr 2020 30,5 bis 32,5 Entgeltpunkte und im Jahr 2030 ca. 33 bis 35 Entgeltpunkte. Für Ostdeutschland kann man erst eine genaue Aussage machen, sobald über eine Angleichung der Rentenberechnung entschieden worden ist.

Diese Überlegung bezog sich nur auf die eigene Rente. Faktoren, die die Inanspruchnahme der Bedarfsorientierten Grundsicherung unnötig machen, sind andere eigene Einkommen und anrechenbares Vermögen sowie Einkommen und Vermögen des Ehepartners. Es ist kaum vorstellbar, dass diese beiden Faktoren die Tendenz zu erhöhter Armutsbetroffenheit innerhalb des unteren Viertels der Babyboom-Generation völlig kompensieren könnten. Wir müssen daher von einer steigenden Betroffenheit von Altersarmut bei vielen Mitglie-

steigende
Betroffenheit von
Altersarmut

dern der Babyboom-Generation ausgehen. Inwieweit die Regierung bzw. das Parlament Maßnahmen zur Eindämmung dieses Problems ergreifen werden, ist offen.

4. Ansatzpunkte für Maßnahmen zur Begrenzung der zunehmenden Altersarmut innerhalb der Babyboom-Generation

Individuelle Selbsthilfe

Auf der Ebene der individuellen Verhaltensänderungen kommen folgende Reaktionen in Frage:

- verstärkte Aktivitäten von bereits Beschäftigten am Arbeitsmarkt zur Verbesserung der Rentenansprüche, z. B. Übergang von Teilzeit- zu Vollzeitbeschäftigung;
- Neueintritt von bisher nicht Erwerbstätigen in der Arbeitsmarkt;
- zusätzliche private Ersparnis in Form von Riesterverträgen oder Ähnlichem.

Wenn man sich allerdings fragt, inwieweit Mitglieder der genannten Risikogruppen voraussichtlich in der Lage sein werden, sich durch die genannten „Selbsthilfemaßnahmen“ bei den gegebenen Rahmenbedingungen in der verbleibenden kurzen Zeitspanne noch eine angemessene Altersversorgung aufzubauen, dann wird man bei der zu erwartenden Arbeitsmarktlage in den meisten Fällen sehr skeptisch sein müssen.

Tarifverträge

Auf der Ebene der Tarifvertragsparteien käme eine Ausweitung der betrieblichen Alterssicherung auf weitere, bisher nicht erfasste Gruppen in Frage. Auch eine solche Ausweitung auf die genannten Risikogruppen ist eher unwahrscheinlich.

Vorschläge des SVR – nur langfristig wirksam

Als Abhilfemaßnahmen schlägt der Sachverständigenrat die Einführung einer Versicherungspflicht für Selbständige vor. Außerdem plädiert er für präventive Maßnahmen bei der frühkindlichen Bildung, Maßnahmen zur Stärkung der beruflichen Qualifikation und zur Vermeidung einer Erwerbsminderung sowie für eigenverantwortliche private Altersvorsorge. Im Hinblick auf alle staatlichen Reformmaßnahmen, die die individuelle Rente erhöhen würden, selbst wenn man sie aus Steuermitteln finanzierte, ist er skeptisch.¹⁹

Die Versicherungspflicht für Selbständige würde allenfalls den jüngeren Jahrgängen der von der Erwartung geringer Renten betroffenen Mitglieder der Babyboom-Generation noch etwas helfen. Auch die anderen genannten Maßnahmen zielen auf langfristige Verbesserungen und würden der Babyboom-Generation nicht mehr helfen können.

Vorsorgeverpflichtung

Man müsste wohl doch tiefer greifende staatliche Maßnahmen in Betracht ziehen. Auf staatlicher Ebene könnte man eine Pflicht zum Aufbau einer Riesterreute oder anderer Vorsorgemaßnahmen einführen; aber dabei darf man die geringe Sparfähigkeit der untersten Einkommensschicht nicht unberücksichtigt lassen. Außerdem müsste es dann zusätzlich eine Freistellung der Riesterreute von der Einkommensanrechnung bei der bedarfsorientierten Grundsicherung geben.

geringe
Sparfähigkeit

Weitere Reform der Rentenversicherung

Für den Großteil der armutsgefährdeten Babyboom-Generation werden nur noch kurative Maßnahmen, die genau gezielt zum Zeitpunkt des Renteneintritts ansetzen, Altersarmut vermeiden können. Die Lage von Erwerbsminderungsrentnern könnte man durch die Verlängerung der Zurechnungszeit und/oder die Abschaffung der Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt wesentlich verbessern. Die nunmehr bekannt gewordenen Regierungspläne zur Einführung einer Zuschussrente für langjährig Versicherte, die deren Rente auf 850 € pro Monat aufstockt würden, sind ein Schritt in die richtige Richtung. Nach dem, was bisher bekannt geworden ist, ist diese Zuschussrente jedoch an so enge Voraussetzungen gebunden, dass sie nur wenigen Rentnern helfen wird. Allerdings liegen die endgültigen Gesetzesvorschläge noch nicht vor, so dass man abwarten muss. Ein ähnlicher Vorschlag, das so genannte 30-30-Modell, das ebenfalls eine langjährige Pflichtmitgliedschaft in der GRV voraussetzt, liegt bereits seit Jahren vor. Hiernach würde jeder bzw. jede langjährig Pflichtversicherte, der oder die mindestens 30 Jahre anrechnungsfähige Versicherungszeiten aufweist, eine *individuelle* Rente erhalten, die 30 Entgeltpunkten entspricht; dies wären zurzeit im Westdeutschland 824,10 € pro Monat und 731,10 € in Ostdeutschland. Niedrigere eigene Renten würden entsprechend aufgestockt. Auf die Aufstockung angerechnet würden lediglich andere eigene Renten sowie Hinterbliebenenrenten, die dem Versicherten zufließen.²⁰ Die zugrunde liegende Entgeltpunktzahl müsste im Zeitablauf in dem Ausmaß ansteigen, in dem sich auch die Grundsicherungsschwelle erhöht, so dass die Empfänger auch *auf Dauer* keine Aufstockung durch die bedarfsorientierte Grundsicherung brauchen. Auf diese Weise würde nebenbei auch der sozialpolitische Widerspruch gelöst, dass einerseits erwartet wird, dass die Pflichtversicherten Riesterverträge abschließen, andererseits aber die späteren Auszahlungen auf die bedarfsorientierte Grundsicherung angerechnet werden, so dass sie für die Bezieher von niedrigen Renten gar keine Erhöhung der Alterseinkommen bewirken können.

Zuschussrente

30-30-Modell

5. Resümee

Für die Babyboom-Generation gilt: Das Pflichtversicherungssystem der gesetzlichen Rentenversicherung wird das Ziel einer flächendeckenden Lebensstandardsicherung für *alle* langjährig Pflichtversicherten nicht mehr erreichen.

Nur jener Teil der Babyboom-Generation der freiwillig zusätzliche Ansprüche innerhalb der zweiten und dritten Säule aufbaut, kann auf eine Lebensstandardsicherung im Alter hoffen. Aber die künftige Realisierung der Ansprüche innerhalb der zweiten und dritten Säule ist deutlicher unsicherer als in der ersten Säule. Weiterhin besteht eine Lücke bei der Absicherung eines Teils der nicht pflichtversicherten Selbständigen innerhalb der Babyboom-Generation, die in den wenigen verbleibenden Jahren kaum noch zu schließen sein wird. Nur Reformmaßnahmen innerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung, die zu einer Aufstockung von geringen Renten für langjährig Versicherte führen, können verhindern, dass ein zunehmender Teil der Babyboom-Generation die bedarfsorientierte Grundsicherung in Anspruch nehmen muss.

Auch das Ziel einer Armutsvermeidung – selbst gemessen an dem bescheidenen Standard der bedarfsorientierten Grundsicherung – wird für einen *zunehmenden* Teil der Babyboom-Generation nicht mehr erreicht werden. Dies liegt erstens an der zunehmenden Diskrepanz zwischen einer kontinuierlichen Absenkung des Rentenniveaus und dem nicht in gleicher Weise absenkbareren sozio-kulturellen Existenzminimum, das verfassungsrechtlich garantiert ist. Zweitens sind die verschlechterten Erwerbsbiographien einzelner Risikogruppen dafür verantwortlich.

Für sozialpolitische Gegenmaßnahmen zur Milderung der absehbaren Probleme bleibt nicht mehr viel Zeit.

Anmerkungen

- 1 Überarbeitete Fassung eines Vortrags im Rahmen der Konferenz „Arbeit, Familie, Alter“ des deutschen Zentrums für Altersfragen und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin am 15. und 16. März 2012
- 2 Im Zwölften Buch des Sozialgesetzbuches wird diese Mindestsicherungsregelung als eine besondere Form der Sozialhilfe statuiert.
- 3 SVR, Jahresgutachten 2011/12, S. 313.
- 4 Vgl. die Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes, zusammengefasst in SVR, JG 2011/2012, Tabelle 8*.
- 5 Versicherungen kalkulieren für einen im Jahr 2011 von einer 35-jährigen Frau abgeschlossenen Riester-Vertrag mit einer Lebenserwartung von 97,65 Jahren. Vgl. Hagen, K./Kleinlein, A. (2011), Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern, in: DIW-Wochenbericht Nr. 47, S. 3-14.
- 6 Die Arbeitsproduktivität pro Arbeitsstunde aller Erwerbstätigen ergibt sich durch Division des nominellen Bruttoinlandsprodukts eines Jahres durch die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden. Im Jahr 2010 betrug dieser Wert 43,40 Euro. Preisbereinigt bezogen auf das Basisjahr 2005 sind dies 40,76 Euro (errechnet aus Statistisches Bundesamt, VGR des Bundes, Erwerbstätigkeit, Löhne und Gehälter, Arbeitsstunden, Wiesbaden sowie SVR, JG 2011/12, Tab. 11* und Tab. 14*).
- 7 Vgl. Hauser, R. (2012), Zukunft des Sozialstaats, in: Maydell, B. Baron von/Ruland, F./Becker, U. (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 5. Auflage, Baden-Baden.
- 8 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Übersicht über das Sozialrecht 2010/2011, Nürnberg 2010, S. 391.
- 9 Nach der ab 2014 geltenden Rentenformel wird das Rentenniveau im Jahr 2030 im Vergleich zur vorher geltenden Rentenformel um 7,7% niedriger ausfallen. Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Übersicht über das Sozialrecht 2010/2011, Nürnberg 2010, Rn. 408, S. 309.

- 10 Für Einzelheiten vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010), Übersicht über das Sozialrecht 2010/2011, Nürnberg
- 11 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Übersicht über das Sozialrecht 2010/2011, Nürnberg 2010, Rn. 408, S. 309.
- 12 Braun, R./Pfeiffer, U. (2011), Riesterrente: Wer nutzt sie und warum? Köln, S. 7. Eine kritische Würdigung der Riesterrente findet sich in: Hagen, K./Kleinlein, A. (2011), Zehn Jahre Riester-Rente: Kein Grund zum Feiern, in: DIW-Wochenbericht 47, S. 3-14. Eine flächendeckende Absicherung über Riesterverträge wäre erst bei etwa 40 Millionen Verträgen gegeben.
- 13 Auf Basis der so genannten AVID-Umfrage sind im Jahr 2005 Vorausschätzungen aller Alterseinkommen erarbeitet worden, die allerdings mit Mängeln behaftet sind. Vgl. Frommert, D./Ohsmann, S./Rehfeld U. G. (2008), Altersvorsorge in Deutschland 2005 (AVID 2005), Die neue Studie im Überblick, in: Deutsche Rentenversicherung, 63. Jg. H1./2008, S. 1-19; Nürnberger, I. (2007), Was bekommen künftige Rentner? Neue AVID-Studie liefert wichtige Trendaussagen, in: Soziale Sicherheit, 56. Jg. H. 12, S. 405-416; sowie für eine Kritik: Hauser, R. (2007), Altersarmut unterschätzt, in: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für Arbeit und Soziales, 56. Jg. H. 12, S. 416-419.
- 14 Eine neue Studie aus dem Institut für Wirtschaftsforschung, Halle, umfasst auch Vorausschätzungen des Einkommens für die Kohorten der 50- 55jährigen im Jahr 2008. Die Prognose bezieht sich auf das Jahr 2023. Allerdings wird hier nicht die Grundsicherungsschwelle, sondern die EU-Armutsrisikogrenze von 60% des Medians des Nettoäquivalenzeinkommens zugrunde gelegt. Vgl. Krumpmann, I./Gühne, M./Buscher, H. S. (2010), Armut im Alter – Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023, IHW-Diskussionspapier Nr. 8 April 2010.
- 15 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010), Übersicht über das Sozialrecht 2010/2011, Nürnberg, S. 317-318.
- 16 Der Regelsatz für einen Alleinstehenden beträgt seit 1.1.2012 374,00 Euro pro Monat. Für Familienmitglieder beträgt er je nach Alter zwischen 219,00 Euro und 337,00 Euro. Außerdem werden von der Bedarforientierte Grundsicherung angemessene Miet- und Heizkosten übernommen sowie neuerdings ein kleines Bildungspaket für Kinder gewährt.
- 17 Hauser, R. (2010), Bundesverfassungsgericht klärt die Verhältnisse, in: Ifo Schnelldienst, 5/2010, S. 6-9.
- 18 SGB XII § 28a sowie Regelbedarfsermittlungsgesetz.
- 19 SVR, Jahresgutachten 2011/12, S. 312-326
- 20 Hauser, R. (2009), Das 30-30-Modell zur Aufstockung niedriger Renten, in: Soziale Sicherheit, 58. Jg., H. 7-8, S. 264-269.



Rolf G. Heinze

Die erschöpfte Mitte

Zwischen marktbestimmten Soziallagen, politischer Stagnation und der Chance auf Gestaltung

2011, 232 S., br., € 24,95 (44-2246)

„Die Mitte schrumpft“ oder „Der Aufschrei der Mittelschicht“ – so lauten die Überschriften vieler Publikationen. Die „Mitte“ der Gesellschaft ist wieder in aller Munde. Abwägende Studien über die verschiedenen Gesichter und die Ambivalenzen der gesellschaftlichen Mitte, die sich nicht der Gattung Krisenprognostik zuordnen lassen, liegen jedoch kaum vor.



Ilka Quindeau, Micha Brumlik (Hrsg.)

Kindliche Sexualität

Kindheiten - Neue Folge, hrsg. von M.-S. Honig. 2011, 224 S., br., € 19,95 (44-1552)

Aus den Perspektiven von Erziehungs- und Sozialwissenschaft, Kindheitsforschung und Psychoanalyse beleuchtet der Band die jeweiligen Konzeptualisierungen der kindlichen Sexualität bzw. Leerstellen in den verschiedenen Diskursen und diskutiert die Frage, welche Rolle die Sexualität in der psychischen und sozialen Entwicklung des Kindes spielt.



Doris Bühler-Niederberger

Lebensphase Kindheit

Theoretische Ansätze, Akteure und Handlungsräume

Grundlagentexte Soziologie, hrsg. von M. Diewald und K. Hurrelmann. 2011, 256 S., br., € 19,95 (44-1488)

Eine systematische und umfassende Einführung in die aktuelle sozialwissenschaftliche Kindheitsforschung, ihre theoretischen Grundlagen und Konzepte, ihre Datenquellen und ihren empirischen Ertrag stand bisher noch aus. Die verschiedenen theoretischen Ansätze werden vorgestellt und auf ihre Stärken und Schwächen hin gesichtet.

Das Staatsoberhaupt in der deutschen Verfassungsgeschichte

Die Bürden des Bundespräsidenten

Gernot Uhl



Dr. Gernot Uhl ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Begabtenförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Verfassungsgeschichte und Verfassungstheorie.

Zusammenfassung:

Der Rücktritt von Christian Wulff hat die öffentliche Aufmerksamkeit auf das vermeintlich blasse Amt des Bundespräsidenten gelenkt. Dabei steht das höchste deutsche Staatsamt in einer verfassungsgeschichtlichen Tradition, die über die Weimarer Reichspräsidenten bis zu den Kaisern des 19. Jahrhunderts zurückreicht. Der Aufsatz zeigt, warum gerade die macht- und würdevolle Vergangenheit des Staatsoberhauptes wie eine doppelte Bürde auf dem Amt des Bundespräsidenten lastet.

1. Einleitung: Die doppelte Bürde des Bundespräsidenten

Am Ende war der Druck zu groß: Zu viele Affären, zu viele Ungereimtheiten, zu viel Hämte: Christian Wulff trat vom Amt des Bundespräsidenten zurück. Zuvor waren knapp zwei Monate lang beinahe täglich neue Vorwürfe gegen ihn erhoben worden. Der Tenor: Durch vermeintliche und erwiesene Verfehlungen habe sich Wulff des höchsten deutschen Staatsamtes unwürdig erwiesen. Wer bei Chefredakteuren und Verlagsvorsitzenden anrufe, um unliebsame Berichterstattung aufzuschieben oder zu verhindern, der könne nicht glaubwürdig für die Pressefreiheit eintreten; wer seine öffentliche Reputation dazu missbrauche, sich private Vorteile zu verschaffen, der könne nicht gegen Korruption anreden. Von Woche zu Woche, von Umfrage zu Umfrage verlor Wulff immer mehr an Rückhalt in der Bevölkerung. Deshalb habe er letztendlich auf das Amt verzichtet, erklärte Wulff. Denn gerade auf diese Unterstützung sei der Bundespräsident angewiesen. Deutschland brauche „einen Präsidenten, der vom Vertrauen nicht nur einer Mehrheit, sondern einer breiten Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger getragen wird.“ Begründet hat Wulff diese Behauptung nicht.

Dabei hätte er dazu gute historische Argumente gehabt. Meine Leitthese besagt, dass die Abhängigkeit vom Vertrauen der Bevölkerung aus einer doppelten verfassungsgeschichtlichen Bürde resultiert, die auf dem Bundespräsidenten lastet: Einerseits ist er das formal schwächste Staatsoberhaupt der jün-

Vertrauen einer
breiten Mehrheit

das formal
schwächste
Staatsoberhaupt

Glanz und Würde

geren deutschen Verfassungsgeschichte: Angesichts der schlechten Erfahrungen mit der Machtfülle des Weimarer Reichspräsidenten hat der Parlamentarische Rat die Kompetenzen des Staatsoberhauptes im Grundgesetz drastisch beschnitten. Allerdings wird gerne übersehen, dass der Bundespräsident nicht nur in der Tradition des Weimarer Reichspräsidenten steht, sondern auch der Kaiser des 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Das Zeremoniell der konstitutionellen Monarchien und die Unerreichbarkeit der Könige und Kaiser von Gottes Gnaden haben dem höchsten Staatsamt den Glanz und Würde verliehen, die heute noch von ihm erwartet werden – und darin besteht die zweite Bürde des Bundespräsidenten.

Der Untersuchungszeitraum der verfassungsgeschichtlichen Analyse des zweiten Kapitels beginnt deshalb bereits in der Mitte des 19. Jahrhundert. Seither haben vier gesamtdeutsche Verfassungen dem höchsten Staatsamt unterschiedliche Gestalt verliehen, die auch den Aufbau der Analyse bestimmen: Die Frankfurter Reichsverfassung (FRV) von 1849 konstituierte den Kaiser der Deutschen. Die Berliner Reichsverfassung (BRV) von 1871 sah den Deutschen Kaiser vor (Kapitel 2.2). In der Weimarer Reichsverfassung (WRV) von 1919 war der Reichspräsident das Staatsoberhaupt. Im Grundgesetz (GG) schließlich nimmt der Bundespräsident das höchste Staatsamt ein.¹ Um meine These von der doppelten Bürde des Bundespräsidenten zu belegen, illustriere jeweils die formalen Kompetenzen und die faktische Amtsführung mit Beispielen. Das dritte Kapitel dient schließlich dazu, die Ergebnisse zusammenzutragen und hinsichtlich des Rücktritts von Christian Wulff zu interpretieren.

2 Analyse: Der Bundespräsident im langen Schatten der Verfassungsgeschichte

Der Kaiser der Deutschen (1849)

Die Abgeordneten der ersten demokratisch gewählten verfassungsgebenden Versammlung in der Frankfurter Paulskirche hatten ein starkes Staatsoberhaupt vorgesehen: Der „Kaiser der Deutschen“ (§. 70 FRV) hatte „die Regierungsgewalt in allen Angelegenheiten des Reiches nach Maaßgabe [sic!] der Reichsverfassung“ (§. 84 FRV).² Diese Gewalt übte er durch Minister aus, die er nach Gutdünken ernennen und entlassen konnte und die nur ihm verantwortlich waren (§. 73 FRV). Der Kaiser bestimmte also eigenmächtig die Richtlinien der Regierungspolitik. Darüber hinaus dominierte er auch das Parlament. Die Verfassung garantierte ihm das Recht, die Volksvertretung aufzulösen, gleich in zwei Paragraphen (§§. 79, 106 FRV).

Nicht nur das Amt, auch der Amtsinhaber war den Parlamentariern in der Paulskirche beinahe heilig: „Die Person des Kaisers ist unverletzlich“, bestimmte §. 73 FRV. Aber der Kaiser war eben nur beinahe heilig. Zwar sollte die Kaiserwürde sich im Haus des ersten Amtsinhabers vererben. Den aber wollten die Abgeordneten der verfassungsgebenden Versammlung aus dem Kreis der regierenden deutschen Fürsten wählen. Damit wäre seine Legitimi-

Kaiser bestimmte die
Richtlinien der
Regierungspolitik

Die Person des
Kaisers ist
unverletzlich

on von Gottes Gnaden zwar nicht abgelöst, aber doch um die Legitimation durch das Volk erweitert worden. Genau das aber wollte der preußische König Friedrich Wilhelm IV., auf den die Wahl gefallen war, nicht hinnehmen: Er lehnte die Kaiserkrone brüsk ab. Für ihn war die Volkskrone ein „imaginärer Reif, aus Dreck und Letten gebacken“, an dem der „Ludergeruch der Revolution“ klebe, wie er sich ausdrückte.³ Mit der Abfuhr des Preußenkönigs blieb der Kaiser der Deutschen eine verfassungstheoretische Figur, denn bald darauf löste sich die Paulskirchenversammlung auf.

Zusammenfassend: Der Kaiser der Deutschen wäre nicht nur die bestimmende Figur der Regierung gewesen. Er hätte auch die Einheit der Nation und des Staates symbolisiert.

Der Deutsche Kaiser (1871)

Was dem Parlament der Paulskirche versagt geblieben war, das gelang unter preußischer Führung in den Einigungskriegen gegen Dänemark (1864), Österreich (1866) und Frankreich (1870/71): die Gründung eines gesamtdeutschen Staates, des Deutschen Reiches. An dessen Spitze stand der Deutsche Kaiser. Dessen formale Befugnisse waren nicht mehr so weitreichend wie die des Kaisers der Deutschen.⁴

Denn das Staatsoberhaupt musste die Regierungsgewalt teilen – und zwar mit der verfassungsrechtlich neu geschaffenen Figur des Reichskanzlers und mit dem Bundesrat: „Der Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist“ (Art. 15 BRV). Diese graduelle Abschwächung änderte aber nichts daran, dass auch dem Deutschen Reich ein starkes Staatsoberhaupt vorstand. Denn das zitierte Ernennungsrecht brachte den Reichskanzler wiederum in die Abhängigkeit des Kaisers. Auch der Bundesrat war sein natürlicher Verbündeter, denn seine Mitglieder waren Gesandte der deutschen Fürsten. Kaiser, Kanzler und Bundesrat waren eine monarchische Schicksalsgemeinschaft, deren gemeinsamer Gegner die Volksvertretung war. Zusammen konnten sie den Reichstag auflösen: „Zur Auflösung des Reichstages [...] ist ein Beschluß des Bundesrathes unter Zustimmung des Kaisers erforderlich“ (Art. 24 BRV). Auch diese Bestimmung verdeutlicht, dass die politischen Kompetenzen des Staatsoberhauptes zumindest semantisch vermindert wurde.

Kein Wunder, denn der Autor der Reichsverfassung war kein Geringerer als Otto von Bismarck, der sich die Rolle des Reichskanzlers auf den Leib geschnitten hatte – und Bismarck wollte regieren. Zehn Jahre hatte er als preußischer Ministerpräsident genau das getan, denn der preußische König Wilhelm I., der nun Kaiser wurde, kümmerte sich wenig um das politische Alltagsgeschäft und ließ Bismarck gewähren. Für Wilhelm I. war nur wichtig, dass seine Krone „allein von Gott kommt“. Er sah sich ganz als Fürst von Gottes Gnaden, der über den Dingen stand. Sinnbildlich für sein Amtsverständnis als Staatsoberhaupt ist der Pomp, mit dem er sich 1861 in Königsberg selbst zum preußischen König krönte. Adolph von Menzel hat diesen Moment festgehalten, der mehr an mittelalterliche Huldigungsrituale erinnert, als an den Amtsantritt

Regierungsgewalt

Reichskanzler
Bundesrat

monarchische
Schicksals-
gemeinschaft

Otto von Bismarck

Wilhelm I.

des Oberhauptes einer europäischen Großmacht in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (siehe Abbildung 1):

Abbildung 1: Königskrönung Wilhelms I 1861 (Gemälde von Adolph von Menzel)



Während Wilhelm I. es bei Worten und weihevollen Inszenierungen beließ, wollte sein mittelbarer Nachfolger auf dem Thron, Wilhelm II., selbst die Politik bestimmen.⁵ Binnen kurzer Zeit entließ er Bismarck als Reichskanzler und baute mit willigen Vollstreckungsgehilfen sein persönliches Regiment auf. Er war davon besessen, dass die Welt am deutschen Wesen genesen solle. Er ließ aufrüsten – vor allem die Flotte – und rasselte bei jeder Gelegenheit mit dem Säbel. Wer Wilhelm II. widersprach, der musste gehen. Er bestand darauf, dass Kanzler und Minister gehorchen mussten.

Wilhelm II.

Verantwortlich wählte sich Wilhelm II. „dem Schöpfer allein, von der kein Mensch, kein Minister, kein Abgeordnetenhaus, kein Volk den Fürsten entbinden kann.“⁶ Hatte er bei seiner Krönung noch Verfassungstreue geschworen, zeigte er bald sein wahres Gesicht: „Ich kenne keine Verfassung, ich kenne nur das, was Ich will.“⁷ Für die Demokratie hatte er nichts übrig. Den Reichstag bezeichnete er als Reichsaffenhaus. Die gewählten Volksvertreter waren für ihn „Hundskerle, die man mit der Peitsche traktieren muss, elendes Pack, Lumpenkerle, Sauhunde“⁸.

Reichsaffenhaus

Zusammenfassend: Der Deutsche Kaiser hatte formal weniger Gestaltungsfreiheit als sie der Kaiser der Deutschen gehabt hätte. Gleichwohl war auch er

ein starkes Staatsoberhaupt, was sich vor allem am persönlichen Regiment Wilhelms II. zeigen ließ. Auf der anderen Seite verkörperte der Deutsche Kaiser die Einheit und die (Welt)-Macht des Deutschen Reiches.

Der Reichspräsident (1919)

Die Weimarer Verfassung konstituierte die erste deutsche Demokratie. Deren Staatsoberhaupt, der Reichspräsident, ist ein verfassungsrechtliches Beispiel für den Unterschied zwischen ‚gut gemeint‘ und ‚gut gemacht‘. Die verfassungsgebende Versammlung hatte sich vorgenommen, ein dem Deutschen Kaiser formal nicht unähnliches Staatsoberhaupt zu schaffen. Man wollte die an ihren „alten Kaiser Wilhelm“ gewohnten Deutschen mit einer ähnlich symbolträchtigen Figur an der Staatsspitze an die Demokratie heranführen.

Wie die Kaiser vor ihm repräsentierte der Reichspräsident Legitimation und Würde des Deutschen Reiches. An den feierlich begangenen Jahrestagen der Republikgründung am 11. August 1919 oblag es zumeist dem Reichspräsidenten, die richtigen Worte zu finden.

Dieser ‚Ersatzkaiser‘ war aber nicht mehr von Gottes Gnaden, sondern vom Volk eingesetzt, das ihn direkt auf sieben Jahre wählte. Er gehörte laut Verfassung außerdem nicht mehr der Regierung im eigentlichen Sinn an: „Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern“ (Art. 52 WRV). Die Richtlinienkompetenz verorteten die Weimarer Verfassungsväter beim Reichskanzler (Art. 56 WRV). Der Sozialdemokrat Philipp Scheidemann, der die Politik der jungen Republik lenken wollte, strebte deshalb dieses Amt an. Auch ein Parteifreund Friedrich Ebert hatte ebenfalls vor, Politik maßgeblich zu gestalten. Wie Scheidemann las er in der Verfassung und machte den Reichspräsidenten als einflussreichste Figur aus – nicht zuletzt, weil der nach eigenem Ermessen den Reichskanzler ernennen und entlassen konnte (Art. 53 WRV).

Ersatzkaiser

Eine ebenfalls scharfe Waffe hatte der Reichspräsident gegen den Reichstag zur Hand: „Der Reichspräsident kann den Reichstag auflösen, jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß“ (Art. 25 WRV). Die einzige Bedingung bestand darin, dass der Kanzler die Auflösung gegenzeichnete. Der Reichstag wiederum durfte Verfassungs- und Gesetzesverstöße des Reichspräsidenten anklagen – zu Zeiten der Kaiser noch undenkbar! Jedoch räumte die Verfassung dem Staatsoberhaupt weitreichende Notgesetzgebungsbefugnisse ein: „Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen“ (Art. 48 II WRV). Jedoch sah derselbe Artikel vor, dass der Reichstag seinerseits die Aufhebung der präsidialen Notverordnungen erwirken konnte. Alles in allem war damit ein ausgeklügeltes System gegenseitiger Kontrollen ersonnen.

Notgesetzgebungsbefugnisse

In der Regierungspraxis hebten Friedrich Ebert und vor allem sein Nachfolger im Reichspräsidentenamt, Paul von Hindenburg, dieses System bald aus. Hindenburg kombinierte die drei präsidialen Kernkompetenzen: das Kanzlerernennungsrecht, die Notstandsbefugnisse und das Recht zur Parlamentsauflö-

Friedrich Ebert
Paul von Hindenburg

sung: Wenn der Reichstag beschloss, Notverordnungen des Reichspräsidenten aufzuheben, löste der das Parlament kurzerhand auf. Eine passende Begründung war stets rasch gefunden, zum Beispiel, „weil die Gefahr besteht, dass der Reichstag die Aufhebung meiner Notverordnung [...] verlangt.“⁹ Weigerte sich ein Kanzler, solche selbstherrlichen Beschlüsse gegenzuzeichnen, wurde er einfach entlassen und ein dem Staatsoberhaupt genehmer Nachfolger eingesetzt. Diese Praxis der Präsidialkabinette führte dazu, das Hindenburg nach Heinrich Brüning, Franz von Papen und Kurt von Schleicher schließlich Hitler zum Reichskanzler ernannte.

Zusammenfassend: Der Reichspräsident fungierte als Ersatzkaiser. Er war ein formal starkes Staatsoberhaupt, das zugleich die Deutschen in die Demokratie führen sollte. Dieses Vorhaben scheiterte nicht zuletzt, weil Hindenburg alle Möglichkeiten zur Machtbündelung ausschöpfte und damit die demokratischen Kontrollen durch Parlament und Regierung aushebelte.

Der Bundespräsident (1949)

Parlamentarischer
Rat

Die Ernennung Hitlers durch Hindenburg hat das Amt des Staatsoberhauptes nachhaltig geschädigt. Sie war der Auslöser, grundsätzlich über den operativen Einfluss des Staatsoberhauptes nachzudenken. Der Parlamentarische Rat entschied sich für eine epochale Zäsur und entmachtete das höchste Staatsamt beinahe vollständig.

Regierung
unabhängig vom
Staatsoberhaupt

Zwar wird der Regierungschef auch unter dem Grundgesetz vom Staatsoberhaupt ernannt – aber nicht mehr nach freiem Ermessen. Der Bundestag wählt den Bundeskanzler, die Ernennung ist des Bundespräsidenten Pflicht, nicht mehr sein Recht (Art. 63 GG). Dadurch ist die Regierung unabhängig vom Staatsoberhaupt; oder anders herum: der Bundespräsident kann keinen Einfluss mehr auf die Richtlinienkompetenz nehmen (Art. 65 GG) – auch nicht mehr durch verfassungsrechtliche Hintertürchen.

Parlamentsauflösung

Auch das Parlament muss das Staatsoberhaupt nicht mehr fürchten: Denn weder obliegen dem Bundespräsidenten weitreichende Notstandsbefugnisse (Art. 81 GG), noch darf der Bundespräsident den Bundestag nach Belieben auflösen. Überhaupt gibt es nur zwei Szenarien, in denen der Bundespräsident den Bundestag auflösen kann und politische Entscheidungsfreiheit genießt: Versagt der Bundestag dem Bundeskanzler das Vertrauen und bittet der Kanzler den Bundespräsidenten um die Auflösung, dann liegt es in dessen Ermessen, ob er der Bitte nachkommt (Art. 68 GG). Dieser Fall ist bislang dreimal eingetreten (1972, 1982, 2005). Die zweite Situation, in der der Bundespräsident über die Parlamentsauflösung und damit über Neuwahlen entscheidet, entsteht, wenn eine Kanzlerwahl in allen Wahlgängen scheitert. Das war bislang nie der Fall.

Über die weiteren Gestaltungskompetenzen des Bundespräsidenten sind sich Verfassungsrechtler seit langem uneins, weil der Wortlaut des Grundgesetzes Interpretationsspielraum lässt: Vor allem zwei Fragen sind strittig. Erstens: Darf der Bundespräsident die Ernennung eines vom Kanzler vorgeschlagenen Ministers verweigern? Zweitens: Darf er ein vom Bundestag (und

vom Bundesrat beschlossenes) Gesetz verhindern, indem er es nicht unterzeichnet?

Art. 64 I GG scheint dem Bundespräsidenten ein Mitspracherecht bei der Ministerauswahl einzuräumen: „Die Bundesminister werden auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen.“ Praktisch haben die bisherigen Bundespräsidenten in Personalfragen aber keine offene Konfrontation gesucht. Lediglich informell gaben beispielsweise Theodor Heuss und Heinrich Lübke dem Kanzler Konrad Adenauer zu verstehen, dass sie bestimmte Personalentscheidungen nicht mittragen würden. Inwiefern die Kanzlervorschläge in diesem Licht zu bewerten sind, lässt sich aber kaum rekonstruieren.

Mitspracherecht bei der Ministerauswahl

Klarer tritt der Bundespräsident hinsichtlich verweigerter Gesetzesausfertigungen als politischer Akteur in den Vordergrund. Art. 82 I GG normiert: „Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatte verkündet.“ Das bedeutet im Umkehrschluss, dass Gesetze ohne präsidentiale Unterschrift nicht in Kraft treten. Da der Bundespräsident auf das Grundgesetz vereidigt ist (Art. 56 GG), darf er die Ausfertigung eines Gesetzes verweigern, wenn er zu der Einschätzung gelangt, es sei formal nicht verfassungsmäßig zustande gekommen (dieses Recht ist unbestritten) oder stehe im inhaltlichen Widerspruch zum Grundgesetz (dieses Recht ist umstritten). Zwar haben die bisherigen Bundespräsidenten so gut wie nie Gesetze haben scheitern lassen. Am Beispiel von Horst Köhler, der binnen weniger Wochen gleich zwei Gesetze aufgrund inhaltlicher Bedenken nicht unterschrieb (Privatisierung der Flugsicherheit und Verbraucherinformationsgesetz) wird aber ersichtlich, dass die Gesetzesausfertigung ein durchaus scharfes präsidentiales Schwert sein kann.

verweigerter Gesetzesausfertigungen

Dessen ungeachtet ist der Bundespräsident anders als seine Vorgänger ein formal schwaches Staatsoberhaupt. Deshalb haben die bisherigen Amtsinhaber von Theodor Heuss, Heinrich Lübke und Gustav Heinemann über Walter Scheel, Karl Carstens und Richard von Weizsäcker, bis zu Roman Herzog, Johannes Rau, Horst Köhler und schließlich Christian Wulff auch selten versucht, das politische Tagesgeschäft zu beeinflussen.

Horst Köhler

Vielmehr haben sie gezielt durch Wort und Würde gewirkt. Dazu zählt beispielsweise, dass der Bundespräsident die Bundesrepublik völkerrechtlich vertritt (Art. 59 GG). Darüber hinaus hat sich in viel beachteten Ansprachen und Reden ein präsidentialer Dreiklang herausgebildet: vermitteln, verbinden und versöhnen. Gleich, ob es um die Vergangenheitsbewältigung geht (Weizsäcker), um Zuversicht auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten (Herzog) oder um die Chancen von Zuwanderung (Wulff) – die Repräsentativ- und Integrationsfunktion ist dem höchsten Staatsamt geblieben. Zwar geht dem peniblen Protokoll im Schloss Bellevue die sakrale Selbstinszenierung der deutschen Kaiser ab. Einer Grundsatzrede oder einer Weihnachtsansprache des Bundespräsidenten wird dennoch eine hohe Aufmerksamkeit zu Teil. Das zeugt von den hohen gesellschaftlichen Erwartungen, die nach wie vor an das höchste Staatsamt gerichtet werden – selbst wenn daran kaum noch politischer Einfluss geknüpft ist.

3 Ergebnis: Macht und Ohnmacht des Wortes

verfassungs- rechtliche Befugnisse	Die verfassungsgeschichtliche Stellung der deutschen Staatsoberhäupter vor 1949 besteht aus zwei wesentlichen Merkmalen. Erstens: unmittelbarer politischer Einfluss durch umfangreiche verfassungsrechtliche Befugnisse. Zweitens: hohes Ansehen. Der Kaiser der Deutschen der Paulskirchenverfassung (FRV) war als Dreh- und Angelpunkt von Politik und Gesellschaft konzipiert: Er konnte Regierung wie Parlament nach Belieben lenken und war als Bezugspunkt für die Identifikation mit der Nation und Symbol für die Integrität des Staates konzipiert. Auch der Deutsche Kaiser der Berliner bzw. der bismarckschen Verfassung (1871) war ein formal starkes Staatsoberhaupt. Wilhelm I. versah das höchste Staatsamt mit einer würdevollen und nahezu heiligen Aura. Wilhelms II. selbstherrliche Regentschaft vergegenwärtigte dagegen die Möglichkeit des Machtmissbrauchs. Der Reichspräsident der Weimarer Verfassung (1919) war formal dem Deutschen Kaiser ähnlich. Der ‚Ersatzkaiser‘ sollte die Deutschen an die Demokratie heranführen. Die Praxis der Präsidialkabinette, an deren Ende die Ernennung Hitlers zum Reichskanzler stand, bewirkte das Gegenteil. Die Angst vor erneutem Missbrauch führte zur formalen Entmachtung des Staatsoberhauptes unter dem Grundgesetz.
hohes Ansehen	
würdevolle und nahezu heilige Aura	
Machtmissbrauch	

Daraus resultiert die doppelte Bürde, die auf dem Amt des Bundespräsidenten lastet: Einerseits steht er beinahe machtlos in der Tradition der Mächtigen. Andererseits sind ihm die hohen Erwartungen an Würde und integrativer Führung geblieben. Um ihnen gerecht zu werden, bleibt dem Bundespräsident die Macht des Wortes, die sich ihrerseits aus der Integrität des Amtsinhabers speist. Diese Integrität ist aber nicht mehr von Gottes Gnaden und ebenso wenig in der Verfassung verankert. Jeder Amtsinhaber ist selbst für seine Glaubwürdigkeit verantwortlich. Ist das Vertrauen erschüttert oder im Falle von Christian Wulff sogar gebrochen, wandelt sich auch die Wirkung seiner Worte. Die Macht des Wortes verkommt zur Ohnmacht des Wortes. Christian Wulff hätte schwerlich hohe Boni für Banker und Manager kritisieren und für bürgerliche Bodenständigkeit werben können.

Freilich muss ein Bundespräsident nicht ohne Tadel sein, um über das Wort wirken zu können: Er bedarf auch keiner verfassungsrechtlichen Verankerung seiner Unfehlbarkeit, wie sie beispielsweise für den Kaiser der Deutschen vorgesehen war. Vielmehr ist er selbst an Verfassung und Recht gebunden. Das Recht ist ein wichtiger, aber nicht der einzige Maßstab, an dem sich das Handeln eines Bundespräsidenten bemisst. Zwar ist es problematisch, dem Bundespräsidenten eine allgemeine moralische Vorbildfunktion zuzuschreiben, da sich auch über Moral trefflich streiten lässt. Der eigene Anspruch dagegen ist ein Gradmesser, der die Wirkung präsidialer Worte prägt: Wer wie Christian Wulff mit Blick auf seinen Amtsvorgänger Johannes Rau beim Verdacht von Vorteilsnahme mahnend den Zeigefinger erhoben hat, der muss sich an diesem Maßstab messen lassen. Diesen Abgleich hat Christian Wulff weder verstanden noch überstanden.

Anmerkungen

- 1 Eine Einführung in die politische Geschichte Deutschlands im Untersuchungszeitraum vermittelt Winkler, Heinrich August 2010: Der lange Weg nach Westen, 2 Bände, München (auch bei der Bundeszentrale für politische Bildung erhältlich). Einen guten Überblick über die deutsche Verfassungsgeschichte geben Frotscher, Werner/Pieroth, Bodo 2011: Verfassungsgeschichte, 10. Auflage, München. Detailliert zur verfassungsgeschichtlichen Entwicklung der deutschen Staatsoberhäupter siehe Uhl, Gernot 2008: Vom Kaiser der Deutschen zum Bundespräsidenten. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit der deutschen Staatsoberhäupter seit 1849 am Beispiel ihrer innenpolitischen Kompetenzen, Wiesbaden.
- 2 Alle Verfassungstexte finden sich im Internet unter www.verfassungen.de. Eine Dokumentensammlung findet sich Blanke, Hermann-Josef (Hrsg.) 2003: Deutsche Verfassungen. Dokumente zu Vergangenheit und Gegenwart, Paderborn u. a.
- 3 Brief König Friedrich Wilhelms IV. an den Gesandten Frh. v. Bunsen vom Dezember 1848, in: Huber, Ernst Rudolf (Hrsg.) 1978: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Band 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803 – 1850, 3., neu bearbeitete und vermehrte Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, S. 403.
- 4 Einen auch für Schüler ausgezeichneten Überblick von Bismarck zu Hitler gibt Haffner, Sebastian 2009: Von Bismarck zu Hitler, München.
- 5 Auf Wilhelm I. folgte im Dreikaiserjahr 1888 zunächst Friedrich III. Er starb aber nach nur 99 Tagen im Amt an Kehlkopfkrebs.
- 6 Ansprache Wilhelms II. beim Festmahl der Rheinprovinz Koblenz vom 31. August 1897, in: Johann, Ernst (Hrsg.) 1966: Reden des Kaisers. Ansprachen, Predigten und Trinksprüche Wilhelms II., München, S. 73.
- 7 Zitiert nach Röhl, John C. G. 2001: Wilhelm II. Der Aufbau der persönlichen Monarchie 1888 – 1900, München, S. 935.
- 8 Zitiert nach Krockow, Christian Graf von 2002: Kaiser Wilhelm II. und seine Zeit. Biographie einer Epoche, Berlin.: S.76.
- 9 Verordnung des Reichspräsidenten vom 12. September 1932, in: Huber, Ernst Rudolf (Hrsg.) 1991: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Band 4: Deutsche Verfassungsdokumente 1919 – 1933, 3., neu bearbeitete und vermehrte Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, S.286.
- * Abbildung S. 228: Lizenz: gemeinfrei, weil die urheberrechtliche Schutzfrist abgelaufen ist/Quelle: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/0/07/Kr%C3%B6nung_1861.JPG

Literatur

Im Text wörtlich zitiert:

- Huber, Ernst Rudolf (Hrsg.) 1991: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Band 4: Deutsche Verfassungsdokumente 1919–1933, 3. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz.
- Huber, Ernst Rudolf (Hrsg.) 1978: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Band 1: Deutsche Verfassungsdokumente 1803–1850, 3. Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz.
- Johann, Ernst (Hrsg.) 1966: Reden des Kaisers. Ansprachen, Predigten und Trinksprüche Wilhelms II., München.
- Krockow, Christian Graf von 2002: Kaiser Wilhelm II. und seine Zeit. Biographie einer Epoche, Berlin.
- Röhl, John C. G. 2001: Wilhelm II. Der Aufbau der persönlichen Monarchie 1888–1900, München.

Zur deutschen politischen Geschichte im Untersuchungszeitraum:

Haffner, Sebastian 2009: Von Bismarck zu Hitler. Ein Rückblick, München.
Winkler, Heinrich August 2010: Der lange Weg nach Westen, 2 Bände, 7. Auflage, München (auch bei der Bundeszentrale für politische Bildung erhältlich).

Zur Verfassungsgeschichte im Untersuchungszeitraum:

Blanke, Hermann-Josef (Hrsg.) 2003: Deutsche Verfassungen. Dokumente zu Vergangenheit und Gegenwart, Paderborn u.a.
Frotscher, Werner/Pieroth, Bodo 2011: Verfassungsgeschichte, 10. Auflage, München.
Scholz, Günther/Süskind, Martin E. 2005: Die Bundespräsidenten. Von Theodor Heuss bis Horst Köhler, Darmstadt.
Uhl, Gernot 2008: Vom Kaiser der Deutschen zum Bundespräsidenten. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit der deutschen Staatsoberhäupter seit 1849 am Beispiel ihrer innenpolitischen Kompetenzen, Wiesbaden.
Zippelius, Reinhold 2006: Kleine deutsche Verfassungsgeschichte. Vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart, 7. Auflage, München.

Föderalismus, Effizienz und „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse

Roland Sturm



Roland Sturm

1. Alles eine Frage der Messlatte?

Kosten und Nutzen einer föderalen Ordnung, ebenso wie die Frage nach ihrer politischen Effizienz können erst nach normativen Vorentscheidungen beantwortet werden. Die erste Frage lautet, soll die föderale Ordnung nach der Qualität des von ihr ermöglichten Inputs oder nach der Qualität des von ihr ermöglichten Outputs beurteilt werden. Dies impliziert zweitens auch ein Abwägen zwischen politischer Beteiligung und Mitentscheidung einerseits und den Ergebnissen von Politik andererseits. Im Idealfalle optimiert eine politische Ordnung beides, also demokratische Beteiligung und erfolgreiche Politik. Es ist aber durchaus möglich, dass föderale oder dezentrale politische Systeme ein Höchstmaß an politischer Beteiligung gewähren, z.B. durch Wahlen, Referenden oder das Abberufen politischer Repräsentanten, dass aber die Politikergebnisse unbefriedigend bleiben – wie beispielsweise in Kalifornien. Hier führte die umfassende Beteiligung der Bevölkerung bei Haushaltsentscheidungen zur Budgetkrise. Oder dass umgekehrt, wie das Beispiel Europäische Union zeigt, vorzeigbare Politikergebnisse eines Mehrebenensystems entstehen, trotz des im Falle der EU unbestrittenen demokratischen Defizits.

Der heutige deutsche Föderalismus wird deutlich stärker im Hinblick auf seine Output-Legitimation (Politikergebnisse) als seine Input-Legitimation (politische Beteiligung) wahrgenommen. Alle neueren Umfragen¹ zeigen das Gleiche: die Bürger bejahen die föderale Ordnung und beteiligen sich an Landtagswahlen. Wenn sie aber gefragt werden, wer letztendlich für einzelne Politikfelder verantwortlich sein soll, der Bund oder die Länder, antworten sie in der Regel immer das Gleiche: Der Bund. Ob de jure vorwiegend die Länder verantwortlich sind, wie in der Bildungspolitik, der Bund, wie in der Sozialpolitik, oder die Europäische Union, wie in der Agrarpolitik, – immer wird in der Bevölkerung die größte Problemlösungskompetenz beim Bund gesehen. Gerade von Eltern, deren Kinder einen Schulwechsel über Ländergrenzen hinter sich haben, wird die Einheitlichkeit des Bildungswesens vehement eingefordert. Das Nebeneinander der Präferenz für Einheitlichkeit im Politikbetrieb bei

gleichzeitigem Stolz auf regionale Herkunft und die Bejahung der Bundesländer nenne ich das *Föderalismus-Paradox*.

Das Messen des Föderalismus an gleichen (zentralstaatlichen) Lösungen für alle Bürger beherrscht auch den öffentlichen Diskurs in Deutschland. Deutschland ist ein *föderaler Staat ohne Föderalisten*, also ohne Bürger, die im Föderalismus vor allen Dingen eine Möglichkeit der regionalen Selbstregierung sehen. Anders als in einer Reihe von EU-Ländern, wie Spanien, Großbritannien oder Belgien, fehlt in Deutschland der ethnisch-nationale Konflikt und anders als in Spanien nach der Franco-Diktatur war in Deutschland die Durchsetzung der Demokratie Anfang des 20. Jahrhunderts nicht mit regionaler Freiheit, sondern mit der Überwindung eines aristokratischen Staatenbundes, also dem Abschaffen von Föderalismus, verbunden. Dennoch bietet auch die deutsche Verfassung eine input-orientierte Begründung für die Dezentralität politischen Entscheidens: die *vertikale Gewaltenteilung*, die als demokratische Machtkontrolle der Zentralregierung konzipiert ist. Hinzu kommen die Prinzipien der *Subsidiarität* und der *Solidarität*. Die zentralstaatliche Ebene sollte eigentlich nur ins Spiel kommen, wenn die Länderebene einer Aufgabe nicht gewachsen ist und den Zentralstaat um Hilfe bittet (Subsidiarität). In der Praxis des bundesdeutschen Föderalismus dominiert das Prinzip der Solidarität gegenüber dem der Subsidiarität. Dies findet eine gewisse Rechtfertigung im Grundgesetz, das Deutschland als „sozialen Bundesstaat“ charakterisiert. Es hatte zur Folge, dass die gliedstaatliche Aufgabenwahrnehmung und die Ausstattung der Länder mit eigenen Kompetenzen zugunsten der Bewahrung oder des Erreichens „*einheitlicher Lebensverhältnisse*“ immer stärker eingeschränkt wurde. Die Länder waren an dieser Entwicklung keinesfalls unbeteiligt, sondern bereit, Kompetenzeinbußen zugunsten materieller Vorteile sowie verstärkter Mitspracherechte der Länderregierungen in der Bundespolitik im Forum des Bundesrates in Kauf zu nehmen.

2. Der Mythos „einheitlicher Lebensverhältnisse“ – die falsch verstandene Output-Legitimation

Die „einheitlichen Lebensverhältnisse“ sind inzwischen zu einem Verfassungsmythos geworden. Damit meine ich, dass eine Legende erfunden wurde, der es gelang zu einem politischen Maßstab zu werden. Der Begriff „einheitliche Lebensverhältnisse“ ist in der deutschen Verfassung nur an einem Ort und keineswegs als allgemeiner Grundsatz zu finden.² Artikel 106 GG regelt, dass bei der Festsetzung der Umsatzsteuer die „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse gewahrt werden müsse. Artikel 72,2 GG gibt dem Bund darüber hinaus in bestimmten Fällen das Gesetzgebungsrecht, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet dies erforderlich macht. Aus diesen Detailbestimmungen kann sicherlich nicht abgeleitet werden, dass GG fordere generell eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland. Und dennoch ist dieser Irrglaube weit verbreitet, auch wenn er übersetzt werden müsste in die absurde Forderung nach einem *Föderalismus ohne Vielfalt*. Selbst wenn

es um genuine Länderkompetenzen wie die bereits erwähnte Bildung geht, finden sich in jüngster Zeit vermehrt Stimmen, die den Föderalismus abschaffen wollen. Auch wenn Krisen auftreten, wie jüngst die EHEC-Epidemie oder wenn mit der Abkehr von der Kernkraft neue Strommasten gebaut werden sollen, ja selbst als es Tote bei der Love Parade in Duisburg gab, immer ertönte der gleiche Ruf: Die Länder sollen die entsprechende Kompetenz verlieren, und der Bund soll die Aufgabe übernehmen. Bei einer bundesgesetzlichen Regelung wären Krisen besser zu bewältigen.

Man kann darüber streiten, ob eine Bundeslösung grundsätzlich einer Länderlösung bei der Kompetenzwahrnehmung überlegen ist. Zum Teil gibt es hier, wie beispielsweise im Feld der Umweltpolitik, überzeugende Argumente. Meist aber ist die deutsche Debatte irrational. Problemen bei der Wahrnehmung von Kompetenzen durch die Länder wird die ungeprüfte Wunschvorstellung bundeseinheitlicher Effizienz gegenübergestellt. Wirklichkeit verliert immer gegen Utopie. Deutsche Realität ist der Glaube an die Utopie der Überlegenheit des Zentralstaats, obwohl auch auf Bundesebene nicht automatisch eine effiziente Politik gemacht wird.

3. Erzwingen politischer und sozialer Wandel mehr Wettbewerbsföderalismus?

Seit dem Ende der 1980er Jahre und mit wachsender Intensität seit Ende der 1990er Jahre lässt sich ein Umdenken in Effizienzfragen seitens der Landesregierungen erkennen. Dies hat mit dem seit der deutschen Einheit deutlich größer gewordenem ökonomischen Gefälle zwischen den Ländern sowie der wirtschaftlichen Integration in der EU zu tun, die dazu führt, dass die Länder sich in Konkurrenz mit anderen europäischen Regionen auf dem Binnenmarkt sehen. Vor allem die finanzkräftigen Länder forderten mehr Wettbewerb zwischen den Ländern. Ein Indiz hierfür ist auch die Begründung der Klage Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Ausgestaltung des Finanzausgleichs, die 2005 zu dessen Reform führte. Das Thema Reform des Finanzausgleichs bleibt aber auf der Tagesordnung.

Die Länder sahen sich auch in der Lage, bestimmte Aufgaben, zum Beispiel in der regionalen Wirtschaftspolitik oder in der Hochschulpolitik, besser ohne Bundesinterventionen und ohne Zwang zum gleichgerichteten Handeln aller Länder zu erledigen. Das Subsidiaritätsprinzip wurde von den Ländern in den 1980er Jahren quasi „neu entdeckt“ – auch weil es auf europäischer Ebene so erfolgreich war. Auch wenn die Bevölkerung keinen großen Enthusiasmus für Initiativen der Länderpolitik entwickelte, sahen sich die Landespolitiker in der Verantwortung stärker auf eigenständiges Handeln zu achten. Argumente hierfür lieferten vor allem die Ökonomen.

Der Wettbewerbsföderalismus wurde als Alternative zur Sklerose der Politikverflechtung, also der intransparenten Kooperation von Bund und Ländern auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und ohne Innovationskraft gesehen.

Die Idee, dass das zentrale Element des Föderalismus die Vielfalt sei und dass diese genutzt werden solle, um einen Innovationswettbewerb zwischen den Ländern auf allen Politikfeldern zu entfesseln, hat außerhalb der Bundesrepublik eine lange Tradition. In den Vereinigten Staaten ist es geradezu eine Selbstverständlichkeit, die Gliedstaaten als „Laboratorien“ der Politik, auch im Hinblick auf Anregungen für die Politik des Bundes, zu sehen. Oder anders gesagt, wenn Länder Ideen entwickeln erhöht das die Effizienz des Föderalismus auf zweierlei Weise: erfolgreiche Ideen finden Nachahmer in den anderen Ländern; erfolglose Vorstöße schaden nur einem Land und nicht der gesamten Nation.

Der Wettbewerbsföderalismus impliziert aber mehr als nur eine Verschiebung der Gewichte im deutschen Föderalismus. Er verkörpert die Entscheidung hin zu mehr Subsidiarität und dem Anspruch auf größere Vielfalt und weg von der einseitigen Verpflichtung auf Solidarität und auf das Prinzip der Einheitlichkeit. Eine Ausgestaltung des deutschen Föderalismus als Wettbewerbsföderalismus würde bedeuten, dass dieser grundlegend reformiert werden müsste, damit die Voraussetzungen für den Wettbewerb der Länder geschaffen werden könnten. Zu diesen Voraussetzungen zählen unter anderem: die Herstellung konkurrenzfähiger Länder (nach Größe, Einwohnerzahl und Finanzkraft), die größtmögliche Eigenständigkeit der Länder bei Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben und die klare Zuordnung von Aufgaben an die Länder und die Abgrenzung von (Europa-), Bundes- und Länderkompetenzen. Der Wettbewerb der Länder untereinander und mit anderen Regionen Europas erfordert von ihnen eigenständige Initiativen, um Investoren anzulocken (ökonomischer Wettbewerb), zur optimalen Lösung politischer und sozialer Probleme (politischer Wettbewerb) und zur Förderung von Kunst und Kultur (kultureller Wettbewerb).

Als demokratietheoretisches Argument wird zugunsten des Wettbewerbsföderalismus ins Feld geführt, dass er der vertikalen Gewaltenteilung in der Bundesrepublik, also der ursprünglichen Begründung für die Wiedereinführung des Föderalismus in der Nachkriegszeit, zu ihrem angestammten Recht ver helfe. Die klare Trennung der Kompetenzen und Finanzen von Bund und Ländern verhindere nicht nur den allgegenwärtigen Zugriff des Bundes, sie ermögliche auch den Landtagen, wieder über wesentliche Fragen alleine zu entscheiden. Der die Landesregierungen privilegierende Exekutivföderalismus wird aufgebrochen, und die Demokratie auf Landesebene wird wiederbelebt. Der Landtagsabgeordnete kann wieder von dem Vorteil seiner großen Bürgernähe Gebrauch machen, und Bürgerinnen und Bürger haben mit ihm wieder einen Ansprechpartner mit politischem Gewicht. Das System getrennter Kompetenzen und Finanzen erleichtert es zudem Bürgerinnen und Bürgern, den politischen Prozess zu verstehen. Sie können auf Landesebene nachvollziehen, wofür Steuergelder erhoben und wie sie verausgabt werden. Es besteht eine Korrespondenzbeziehung zwischen Einnahmen und Ausgaben (*Prinzip der fiskalischen Äquivalenz*). Setzt der Bürger, sich für neue oder bessere öffentliche Leistungen des Landes ein, in dem er lebt, so ist ihm klar, dass dies für ihn selbst auch eine entsprechend höhere Belastung beziehungsweise den Verzicht auf andere öffentliche Leistungen bedeuten kann. Wirtschaftlich erfolgreiche

Landespolitik kann ihm direkt zugute kommen, zum Beispiel durch eine Minderung der Landessteuern. Optimisten erwarten als Folge der Einführung von Wettbewerbsföderalismus, dass die mit ihm verbundene größere Transparenz der Politik und die deutlichere Zuordnung von ortsnahe politischer Verantwortlichkeit nicht nur den Föderalismus als staatliches Organisationsprinzip effizienter gestaltet, sondern auch die notwendige Verbindung von Demokratie und Föderalismus neu belebt, unter anderem dadurch, dass die größeren Beteiligungsmöglichkeiten des Wettbewerbsföderalismus einen Beitrag dazu leisten, „Politikverdrossenheit“ abzubauen.

Kritisch ist zum Konzept des Wettbewerbsföderalismus allerdings anzumerken, dass es sehr unwahrscheinlich scheint, dass die Länder in Deutschland neu gegliedert werden. Damit entfällt bereits eine der ersten Voraussetzungen für einen funktionierenden oder gar fairen Wettbewerb. Länder mit höchst unterschiedlicher Wirtschafts- und Finanzkraft ohne Übergangsregelungen und solidarischer Absicherung dem Wettbewerb auszusetzen, ist auf die gesamtstaatliche Leistungsfähigkeit bezogen, nur wenig sinnvoll. Es ist zu erwarten, dass sich unter diesen Bedingungen die Situation der finanz- und wirtschaftsschwachen Länder zusätzlich verschärft und bereits beobachtbare negative Entwicklungen, wie etwa die Abwanderung, weiter zunehmen würden. Allerdings schließen auch heute schon Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft mehr Eigenverantwortung für die Länder und einen Wettbewerb um politische Innovationen und die Suche nach „best practices“ nicht aus. Beispiele hierfür sind die Länderinitiativen in der Wirtschaftsförderung³ oder beim Bürokratieabbau⁴. Voraussetzung für einen verstärkten Länderwettbewerb unter den heutigen Bedingungen ökonomisch unterschiedlich ausgestatteter Länder wäre eine solidarisch finanzierte Garantie von Mindeststandards für die im Augenblick noch weniger erfolgreichen Länder. Kontraproduktiv sind aber weitere Einschränkungen der Länderautonomie, wie das faktische Abschaffen der Finanzhoheit der Länder durch die Auflage eines ausgeglichenen Haushalts ohne neue Verschuldung ab dem Jahre 2020, das 2009 durch die Föderalismusreform II im Grundgesetz verankert wurde. Diese an sich sinnvolle „Schuldenbremse“ im Ausgabenbereich wird, angesichts der fehlenden Entscheidungsmöglichkeiten eines einzelnen Landes über die Höhe seiner Einnahmen, die Länder noch mehr zu Bittstellern beim Bund machen.

Der Wettbewerbsföderalismus hat in Deutschland auch wegen der unitarismusgläubigen deutschen Bevölkerung als Idee kaum Chancen auf eine baldige Verwirklichung – auch wenn in der Schweiz ein gut funktionierendes und solidarisches Modell in der Nachbarschaft beobachtet werden kann. Ineffizienz, also eine deutlich verbesserte politische Beteiligungsmöglichkeit wird derzeit als politisches Angebot vom deutschen Föderalismus nicht erwartet. Politische Aktivisten setzen in Deutschland auf direkte Demokratie und Bürgerproteste und zivilen Ungehorsam. Der Föderalismus erscheint merkwürdig entpolitisiert und im Leben der Bürger eher als ein undurchsichtiger Verfahrensweg. Aus der Sicht der Großstädte sind sogar Metropolregionen attraktiver als Länder, wenn es um Bürgernähe geht. Die frühere Oberbürgermeisterin von Frankfurt am Main, Petra Roth, sagte im Juni 2011: „Die Struktur des Föderalismus in Deutschland ist veraltet und ineffizient. Wir brauchen ein Europa der

Regionen mit selbstverantwortlichen Kommunen oder Stadtkreisen. Die sind viel näher an den Menschen und Milieus, die sie gewählt haben, und besser in der Lage, bürgernahe und pragmatische Entscheidungen zu treffen.“⁵

4. Fazit

Trotz des gesellschaftlichen und politischen Gegenwindes können die deutschen Länder nicht auf Input-Legitimität und Kompetenzen verzichten. Ihr Dilemma ist, dass sie zum einen aus Überlebensgründen, sowie finanziellen Zwängen und traditionellen Entscheidungsverfahren zur Unitarisierung und Zentralisierung beitragen und damit jenen die Argumente liefern, die den Föderalismus am liebsten wegen seiner Ineffizienz abschaffen wollen. Aber andererseits ist den Ländern durch die Struktur des deutschen kooperativen Föderalismus, der effizientes dezentrales Entscheiden massiv einschränkt, der Weg zu eigenverantwortlichem und damit für den Bürger erkennbarem und geschätztem Handeln versperrt. Diese Erkenntnis wird immer schmerzlicher, je mehr die Schuldenbremse die Länderhaushalte beschneidet und damit die Politik zwingt, Leistungen zu kürzen. Der deutsche Föderalismus ist weder aus ökonomischer, noch aus partizipatorischer Sicht (Rolle der Landesparlamente) effizient. Er verleiht der deutschen Politik vermittelt über den zentralisierenden Effekt des Parteiensystems (selbst die CSU strebt eine bundespolitische Rolle an) und den Elitenkonsens der Exekutiven in Bund und Ländern Stabilität und Entscheidungsfähigkeit. Darunter leiden aber die Transparenz des politischen Prozesses und die Eigenverantwortlichkeit der politischen Ebenen. Dies fügt dem Föderalismus-Paradox ein weiteres Paradox hinzu: Der Föderalismus ist dringend reformbedürftig, aber dies ist bestenfalls eine politische Nebensache.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Bertelsmann-Stiftung: Bürger und Föderalismus, Gütersloh 2008. Grube, Norbert: Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren Bundesrepublik Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009, Baden-Baden 2009, S. 149-160. Leuprecht, Christian: Föderalismuskultur-Banausen. Wie ist es um die föderale Kultur in Deutschland bestellt?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2008, Baden-Baden 2008, S. 269-284. Sturm, Roland u.a.: Landesbewusstsein und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse: Das Föderalismus-Paradox, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010, Baden-Baden 2010, S. 29-40.
- 2 Vgl. Thilo Rohlf: Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – ein Verfassungsprinzip des Grundgesetzes?, Frankfurt a.M. etc. 2008.
- 3 Markus M. Müller: Länderwirtschaftspolitik, in: Achim Hildebrandt/ Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Länder Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, 2008, S. 215-234.
- 4 Schorlemmer, Ingo, Erfolgreicher Bürokratieabbau in den Ländern. Ziele – Akteure – Verfahren, Berlin 2006.
- 5 Interview in: Der Spiegel vom 20.6.2011, S. 36.

Die ACTA-Diskussion

Johannes Fritz



Johannes Fritz promoviert am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg über das Zustandekommen von politischen Entscheidungen im Bereich der Internetpolitik, unter anderem zum Urheberrecht in Deutschland und Großbritannien.

Das Urheberrecht, lange Zeit überwiegend ein Thema für ausgewiesene Experten, ist im Zuge der weltweiten Ausbreitung des Internet in zuvor ungekanntem Maße zu einem Gegenstand der politischen Auseinandersetzung geworden. Ausgangspunkt dieses Wandels ist die Möglichkeit, digitale Daten über das Internet weitgehend unabhängig von staatlicher und privatwirtschaftlicher Kontrolle zu versenden. Bei digitalen Daten ist jede Kopie identisch mit dem Original. Ob die Daten urheberrechtlich geschützt sind, ist für ihren Versand über das Internet vollkommen unerheblich. Die Anbieter von Internetzugängen sind bislang auch rechtlich nicht dazu verpflichtet, die von ihren Kunden versendeten Inhalte in Echtzeit zu kontrollieren. Erst im Nachhinein können Rechtsverstöße geahndet werden, sofern sie sich nachweisen lassen.

Unter dieser Situation leiden einerseits die Kreativen, also beispielsweise die Autoren, Musiker, Produzenten und Regisseure, deren Werke illegal über das Internet ausgetauscht werden und andererseits die vielfältigen Unternehmen der Kreativwirtschaft, deren Erlös auf den Verkauf dieser Werke zurückgeht. Die Nutznießer dieser Rechtsverstöße sind zum einen all jene, die sich urheberrechtlich geschützte Werke illegal herunterladen. Daneben profitieren die Anbieter von Internetzugängen und Internetplattformen von den Lücken in der Rechtsdurchsetzung. Die Angebote der großen Internetkonzerne wie Google (YouTube), Apple (iTunes) und Facebook wären weniger erfolgreich, wenn sie die nicht lizenzierte Verwendung von urheberrechtlich geschützten Inhalten vollständig unterbinden würden.

Ein Großteil der Kreativen und der Unternehmen der Kreativwirtschaft fordert die Politik auf, das Urheberrecht zu verschärfen, um die Rechtsverstöße im Internet dauerhaft zu unterbinden. Dies geht bis zur Forderung, Internetanschlüsse, von denen wiederholt Urheberrechtsverletzungen begangen wurden, zeitweise oder dauerhaft zu sperren. Digitale Bürgerrechtler in Aktivistenvereinigungen, Parteien und bei Verbraucherschützern und die meisten Internetunternehmen halten dies für einen zu weit reichenden Eingriff in die Freiheit der Internetnutzer bzw. ihr eigenes Geschäftsmodell. Sie fordern die Inhaber

von Urheberrechten auf, im Internet stärker als bisher einen funktionierenden Markt für ihre Produkte zu schaffen, anstatt die Internetnutzer über Gebühr zu kriminalisieren. Um das Urheberrecht an die durch das Internet veränderte Realität anzupassen, schlägt ein Teil der digitalen Bürgerrechtler die Einführung einer Pauschalabgabe auf Internetanschlüsse vor, mit denen die Verluste der Künstler und Verwerter ausgeglichen würden.

Das Handelsübereinkommen zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie (ACTA) entwickelte sich insbesondere im Jahr 2012 zu einem der jüngeren Schauplätze der Auseinandersetzung über das Urheberrecht im Internet. Dabei ist das Ziel des Abkommens bedeutend breiter gefasst: Es soll auf internationaler Ebene ein koordiniertes Vorgehen gegen sämtliche Formen von Produktpiraterie und Urheberrechtsverletzung – auch außerhalb des Internet – ermöglichen. Dennoch beschränkte sich die öffentliche Diskussion weitgehend auf den Teilaspekt der Urheberrechtsverletzungen im Internet. ACTA wurde in den Jahren 2008 bis 2010 zwischen den durch die Europäische Kommission vertretenen Mitgliedsstaaten der EU, Australien, Kanada, Japan, Korea, Mexiko, Marokko, Neuseeland, Singapur, der Schweiz und den USA unter Ausschluss der Öffentlichkeit ausgehandelt. Mehrere Vorabversionen wurden inoffiziell über das Internet veröffentlicht oder der Presse zugespielt. Weil diese Entwürfe teilweise die Einrichtung von Internetsperren gegen Urheberrechtsverletzungen vorsahen, zogen sie den Zorn der digitalen Bürgerrechtler auf sich. Die EU-Kommission veröffentlichte die endgültige Fassung des Abkommens im Mai 2011. Auf die Zustimmung des EU-Ministerrats im Dezember 2011 folgte im Januar 2012 die Unterzeichnung durch 22 EU-Mitgliedsstaaten. Auch die Zustimmung von Deutschland und den verbleibenden vier EU-Mitgliedsstaaten galt zunächst als sicher.

Spiegel Online, 13. Februar 2012, <http://mcaf.ee/21bax>

Kritik 1: ACTA als Fortschreibung eines nicht mehr zeitgemäßen Urheberrechts?

Der digitale Bürgerrechtler Markus Beckedahl kritisiert ACTA seit mehreren Jahren:

Die Erfinder und Antreiber des Vertragswerks sind sich sicher: Nur Acta kann das "geistige Eigentum" retten. Der internationale Vertrag soll einen "goldenen Standard" für den Umgang mit und Maßnahmen gegen Urheberrechtsverletzungen festschreiben. Schon an diesem Punkt muss man skeptisch werden: Hat das heutige Urheberrecht nicht einige grundsätzliche Probleme? Ist es nicht von Grund auf faul? Acta steht für ein vollkommen irregeleitetes Verständnis von Urheberrecht, bei dem weder die Nutzer noch die Urheber im Mittelpunkt stehen, sondern die Rechteverwerter aus Hollywood, die Musikindustrie und andere übliche Verdächtige. Wer Acta will, stellt sich gegen jede Reformmöglichkeit beim Urheberrecht, das dieses dringend brauchen würde. Acta ist falsch.

Nun ist Acta nicht irgendein Abkommen. Es enthält ein detailliert festgeschriebenes Reglement. Und es ist keineswegs so, dass es keinen Einfluss hätte: Acta schreibt bestimmte Prinzipien fest, die gegen grundsätzliche Maxime eines rechtstaatlichen Verfahrens verstoßen. So

soll insbesondere der Vertragsschluss zwischen privaten Parteien befördert werden. Das heißt übersetzt: Die Unterzeichnerstaaten müssten zum Beispiel die Internetprovider ermutigen, mit der Film- und Musikindustrie Verträge abzuschließen, in denen Sperrn, Filter und Leitungsüberwachung zur Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen vereinbart werden.

Spiegel Online, 27. Januar 2012, <http://mcaf.ee/lh8rg>

Kritik 2: Könnte ACTA für staatliche Internet-Überwachung und Zensur missbraucht werden?

Die seit langem vor allem in Diskussionen im Internet schwebende Empörung über ACTA entlud sich ab Januar 2012 in zahlreichen Staaten in Demonstrationen mit Tausenden Teilnehmern. Die Chefredakteurin der Taz, Ines Pohl, rief zur Teilnahme an den für den 11. Februar 2012 geplanten Protesten auf:

Zeit Online, 11. Februar 2012, <http://mcaf.ee/2eumb>

Damit Acta von möglichst vielen Ländern unterzeichnet wird, ist es, wie jede Kompromissformel, schwammig formuliert. Damit bleibt viel Raum für Interpretationen. Kritiker befürchten zu Recht, dass einzelne Staaten sich damit auf Acta berufen können, um ihre eigenen Interessen einfach durchzusetzen. Im Zweifel kann das sehr schnell Zensur bedeuten, wenn beispielsweise ultrakatholische Regierungen Acta missbrauchen, um Seiten von und für Homosexuelle zu sperren.

Mit jedem Tag wird unser Leben ein bisschen weiter infiziert von den Möglichkeiten des Internets. Das macht unser Leben nicht nur einfacher, sondern verlangt, uns durch komplizierte Sachverhalte durchzubeißen und eigenverantwortlich Sicherheitsvorkehrungen zu treffen. Und gegebenenfalls auf die gute alte Straße zu gehen, um gegen eine ganz neue Form der Überwachung und Zensur zu protestieren.

Taz, 10. Februar 2012, S. 1

Kritik 3: ACTA als Gefahr für das deutsche Wirtschaftswachstum?

Der Verband der deutschen Internetwirtschaft (eco) begründete seine Unterstützung der Demonstrationen gegen ACTA mit den erwarteten wirtschaftlichen Folgen des Abkommens:

Das internationale Anti-Counterfeiting Trade Agreement ACTA sorgt europaweit für Proteste von Bürgern, die ihre Grundrechte bedroht sehen. Dies ist ein gewichtiges Argument gegen das Abkommen, aber bei weitem nicht das einzige: Zusätzlich gefährdet ACTA den verlässlichen nationalen und internationalen Rechtsrahmen der Internetwirtschaft, der Voraussetzung für Innovation und die weltweite digitale Entwicklung ist. Ein Viertel des deutschen Wirtschaftswachstums entspringt der schnell expandierenden Internetwirtschaft – sie ist damit eine maßgebliche Stütze in der Wirtschaftskrise. Dieser Status ist nun in Gefahr. [...]

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor der Branche ist die neutrale Infrastruktur der Internet-Provider, durch deren Netze die Daten fließen. Diese technische Infrastruktur diskriminiert niemanden und hat so die Grundlage für ein einzigartiges Wachstum und Innovationen der Internetwirtschaft geschaffen. Ebenso wichtig ist der klare Rechtsrahmen für die Erbringung der Providerleistungen. Oliver Süme, Vorstand für Politik, Recht und Regulierung, erläutert die Konse-

quenzen von ACTA für beide Faktoren: „ACTA forciert den Druck auf die Provider, an diesem Rechtsrahmen vorbei die wirtschaftlichen Interessen der Copyright-Industrie zu bedienen. Sie sollen als Hilfssheriff bei der Verfolgung von Rechtsverletzungen zuarbeiten. Das verletzt den Kern der eigentlichen Providerleistungen und zerstört das Verhältnis zu den Kunden, die auf eine neutrale und datenschutzkonforme Kommunikations-Infrastruktur vertrauen.“

Ein weiteres Risiko: Bei der Umsetzung von ACTA können die verschiedenen Länder sehr unterschiedliche Regelungen schaffen und so die weltweit agierenden Unternehmen der Internetbranche vor kaum zu bewältigende rechtliche Probleme stellen.

Eco, 10. Februar 2012, <http://mcaf.ee/wckcoq>

Reformvorschläge der Piratenpartei für das Urheberrecht

In einem Interview äußerte sich der Bundesvorsitzende der aus der digitalen Bürgerrechtsbewegung hervorgegangenen Piratenpartei, Sebastian Nerz, zur Ablehnung von ACTA und den darüber hinausgehenden Reformvorschlägen für das Urheberrecht:

Herr Nerz, was haben Sie gegen Acta?

Das Acta-Abkommen hat mehrere gravierende Probleme. Erstens ist es in Geheimverhandlungen zustande gekommen, an denen zwar Vertreter der großen Firmen beteiligt waren, aber weder Künstler noch Konsumenten oder Mittelständler. Das sieht man dem Abkommen auch an. Es spiegelt sehr einseitig die Interessen dieser Einzelgruppe wider. Die Geheimverhandlungen sind auch ohne parlamentarische Beteiligung abgelaufen – die gibt es erst jetzt, nach den Protesten.

Die Regierung findet die Aufregung unbegründet, weil Acta nur geltendes deutsches Recht aufnehme.

Das ist genau das Problem. Das deutsche Urheberrecht ist veraltet. Seine Fehler werden im Acta-Abkommen zementiert. Wir brauchen erst eine Gesetzesreform. Erst danach kann über internationale Verträge verhandelt werden.

Was wollen Sie korrigieren?

Da ist zunächst die Kriminalisierung von Privatkopien. Seit 2003 ist es verboten, für den Privatgebrauch Kopien von CDs, DVDs oder Kassetten zu ziehen. Das ist völlig überdimensioniert. Vor allem weil Studien ergeben haben, dass Künstlern und Verwertungsgesellschaften durch Privatkopien kein Schaden entsteht.

Sie sagen nicht: Urheberrechtsschutz ist unnötig, gebt alles frei.

Nein. Wir haben auf unserem letzten Parteitag Forderungen für eine umfangreiche Reform des Urheberrechtsschutzes beschlossen. Dadurch würden die Rechte der Künstler gestärkt. In der Musikindustrie war es in den 90er-Jahren üblich, dass man die Rechte für die Musikverwertung unbeschränkt exklusiv an eine Firma verkauft. Der Künstler bekommt also Tantiemen, aber nur für bestimmte Absatzmärkte, zum Beispiel Kassetten, CDs, Konzerte, Radio. Für den Vertrieb übers Internet bekommt der Künstler nichts.

Berliner Zeitung, 16. Februar 2012, S. 6

Deutschland unterzeichnet ACTA vorerst nicht – ein Erfolg der „Netzgemeinde“?

Infolge der Proteste gegen ACTA rückten mehrere nationale Regierungen von ihrer Unterstützung des Abkommens ab, darunter auch Deutschland:

Die Taktik der „Netzgemeinde“ und ihres politischen Arms, der Piratenpartei, ist voll aufgegangen. Sie wollten den Druck der Straße gegen Acta mobilisieren – und die Politik hat prompt gekuscht. Man habe die Unterzeichnung auch mit Blick auf Wählerstimmen verschoben, heißt es im FDP-Umfeld. Vergessen, dass das Bundeskabinett eigentlich am 30. November Acta zugestimmt hatte – auf Rat des federführenden Justizministeriums.

Seit dem Überraschungserfolg der Piraten in Berlin haben sich die etablierten Parteien vorgenommen, die sogenannte Netzgemeinde ernster zu nehmen. Sogar die saarländische Ministerpräsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU), die im Wahlkampf gerade erlebt, dass die Netzpartei selbst im provinziellen Saarland gute Chancen hat, kritisiert die „vagen“ Formulierungen des Acta-Abkommens. Auch der Twitter-begeisterte Unionsfraktionsgeschäftsführer Peter Altmaier (CDU) zeigte gestern väterliches Verständnis für die „Sorgen der jungen Menschen“. Und CDU-General Hermann Gröhe sieht in der Auseinandersetzung um Acta „erheblichen Aufklärungsbedarf“.

Die große Mehrheit der Abgeordneten, die sich nicht permanent mit Netzpolitik beschäftigt, hatte letzte Woche zum ersten Mal das Wort Acta gehört - und erlebte schon kurz darauf, wie die Welle sie überrollte. "Die Reflexe sind völlig überzogen", klagt ein CDU-Mann. Fraktionsvize Michael Kretschmer hat das Abkommen noch einmal selbst gelesen. "Wenn man den Text mit den Verschwörungstheorien im Netz vergleicht, ist das ein dramatischer Unterschied", sagt Kretschmer. Er warnt davor, die Internetproteste zu überschätzen.

Die Macht der Netzgemeinde speist sich aus einer großen Ungewissheit: Die Politiker wissen nicht, wie groß die Gruppe wirklich ist - doch hören sie von ihren Strategen, dass sie diese Wählerklientel für ihre Partei gewinnen müssen. Auch im Fall Acta.[...]

Kretschmer sagt: „Wir müssen begreifen, dass die sogenannte Netzgemeinde nur eine von vielen Lobbygruppen ist, genauso wie Greenpeace, der BDI oder der ADAC“. Die müsse man ernst nehmen, aber nicht ihre Positionen eins zu eins übernehmen.

Financial Times Deutschland, 14. Februar 2012, S. 10

ACTA-Befürworter: gegen puren Egoismus

Natürlich ist das Acta-Abkommen im Prinzip völlig richtig. Und die Demonstranten kämpfen in Wahrheit nicht für das hohe Gut der Freiheit, sondern für die Freiheit, sich kriminell und kostenlos alles aus dem Netz zu ziehen, was man will. Natürlich wäre es angenehmer, wenn man auch aus dem Kaufhof einfach so Flachbildschirme heraustragen könnte, ohne dafür zu bezahlen. Aber es ist aus gutem Grund verboten. Warum soll das mit geistigem Eigentum im Internet anders sein?

Nach den lautstarken Protesten in ganz Europa liegt „Acta“ nun erst mal auf Eis. Gegen die wachsende Macht der Internet-Gemeinde knicken die Politiker ein – aus Furcht, noch mehr Wähler könnten zu den „Piraten“ und deren Trittbrettfahrern abwandern. Es ist der Erfolg einer Bewegung, die ihre Ziele als demokratisch überhöht, die in Wahrheit aber purer Egoismus sind.

Abendzeitung München, 13. Februar 2012, <http://mcaf.ee/lai5o>

Nicht nur der Handwerker muss mit viel Schweiß und Anstrengung seinen Tisch schreinern, sondern auch der Schriftsteller, der Journalist, der Komponist muss sich mit viel Anstrengung, Vorbereitung an sein Werk machen. Es ist nicht cool, dieses Ergebnis einfach zu kopieren, ohne dafür zu bezahlen.

Geistiges Eigentum muss geschützt werden

So wie es keine Bagatelle, sondern eine Angelegenheit der Strafgerichte ist, wenn man physische Gegenstände stiehlt, so muss dasselbe auch für geistige „Gegenstände“ gelten. Wer dies verlangt, übt keine Zensur aus, will das Netz nicht beschränken, ist nicht altmodisch und von gestern, sondern hat verstanden, dass jeder technische Fortschritt eingebettet bleiben muss in den Rechtsnormen, die gelten. Übrigens: Viele Journalisten und Schriftsteller, viele Künstler leben von den urheberrechtlichen Einnahmen. Ob Fotografen oder Architekten, ihr geistiges Eigentum ist ihr ganzes Vermögen. Dies gilt es auch weiterhin zu schützen.

Die Demonstranten, die den Urheberschutz aufheben wollen, begreifen anscheinend nicht, dass es kein Kavaliersdelikt ist, einfach mal so einen Film oder ein Buch oder einen Song herunterzuladen. Die Produktion, die Herstellung, die geistige Arbeit, um diese Kunstprodukte zu ermöglichen, haben Geld gekostet. Würde nicht von den Konsumenten Geld zurückfließen, könnten diese in Zukunft großteils gar nicht mehr hergestellt werden. [...]

Mich beunruhigt auch die Doppelmoral: Die Gleichen, die jetzt für den Diebstahl von geistigem Eigentum plädieren, empören sich lauthals, wenn Jugendliche schwarzfahren oder gar Ladendiebstähle begehen. Erkläre mir mal einen Unterschied!

Freiheit im Netz: Ja! Freiheit darf aber nicht auf Kosten anderer genossen werden. Dann ist es nicht mehr Freiheit, sondern (strafrechtlicher) Egoismus. Gerade junge Menschen sollten sich daran gewöhnen, dass jegliche Arbeit und Leistung, körperlich oder geistig, in vielen Fällen körperlich und geistig, einen Wert haben. Eines Tages auch ihre eigene.

BZ Berlin, 13. Februar 2012, <http://mcaf.ee/65x7e>

ACTA-Befürworter: Unrechtsbewusstsein fehlt

Die in der Deutschen Content Allianz organisierten öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanstalten und Unternehmensverbände aus den Bereichen Buch, Musik und Film bedauerten die Entscheidung der Bundesregierung, die Unterzeichnung von ACTA auszusetzen:

Stellvertretend für die Deutsche Content Allianz erklärt Jürgen Doetz: „Nachdem sich jeder davon überzeugen konnte, dass alle bei ACTA zur Eindämmung von Rechtsverletzungen vorgesehenen Maßnahmen bereits dem deutschen Schutzniveau entsprechen, sollte das Abkommen nun auch unterzeichnet werden. Wir bedauern, dass die Bundesjustizministerin die internationale Durchsetzung des europäischen Schutzniveaus in Frage stellt.“ Mit ihrer Forderung stehe die Deutsche Content Allianz nicht allein. In ähnlicher Form hätten sich auf EU- und nationaler Ebene auch andere Bündnisse und Verbände, wie etwa der Bundesverband der Deutschen Industrie und der Markenverband, positioniert.

Von der Kreativwirtschaft müsse offenbar in diesem Zusammenhang noch stärker als bisher vermittelt werden, dass sie mit dem für alle Kreativen und die Vermittler ihrer Werke existenziellen Schutz des geistigen Eigentums keineswegs Barrieren in der digitalen Internetwelt errichten wolle, sondern es zusammen mit zeitgemäßen Angeboten längst als unverzichtbare Zukunftssicherung begriffen hätte. Dazu müssten allerdings auch die urheberrechtlichen Rahmenbedingungen für legale Angebote und Nutzungen verbessert werden.

Gerade bei einer Generation, in der viele ohne jedes Unrechtsbewusstsein für „digitalen Diebstahl“ aus Schule und Elternhaus in die große Welt des Internets entlassen worden seien, verlange dies viel Aufklärung und vor allem Diskussionsbereitschaft, wie sie die vor knapp einem Jahr gegründete Deutsche Content Allianz bereits bei ihrer Gründung öffentlich angeboten hatte. Bisher habe sich die sogenannte Netzgemeinde dieser Diskussion jedoch weitgehend entzogen und lasse konstruktive Beiträge zum Schutz des geistigen Eigentums vermissen.

Deutsche Content Allianz, 17. Februar 2012, <http://mcaf.ee/lcohm>

ACTA-Befürworter: Als Künstler kein Verständnis für die Proteste

Der Discjockey Paul van Dyk konnte die Proteste nicht nachvollziehen:

Treibt es Sie als Musikproduzenten um, dass mit den Piraten jetzt die Freunde des freien Downloads im Abgeordnetenhaus sitzen?

Persönlich trifft mich das nicht, aber ich habe ein anderes Demokratieverständnis. Wenn ich in ein Taxi steige, möchte ich, dass der Fahrer das Ziel kennt. Der soll nicht erst losfahren und unterwegs dauernd sagen, dass er sich nicht auskennt. Ich sehe hinter dem Erfolg der Piraten eher einen Pseudo-Protest. Nehmen wir das Acta-Abkommen, mit dem einfach deutsche Gesetze in EU-Recht umgesetzt werden sollen. Es geht dabei nur ganz am Rande darum, ob einer einen Hollywood-Film oder ein Musikstück runterlädt. Worum es geht, ist Kriminalität, um Datenklau.

Der Tagesspiegel, 10. April 2012, S. 11

Zum Recht: ACTA als Prüfstein für den Europäischen Gerichtshof

Am 22. Februar 2012 legte die EU-Kommission das ACTA-Abkommen dem Europäischen Gerichtshof zur Überprüfung vor. Heribert Prantl forderte den Gerichtshof auf, das Abkommen abzulehnen:

Die EU-Kommission will die Empörung dämpfen, die Kritiker besänftigen, die Debatte beruhigen. Deshalb schickt sie die Acta-Akten nach Luxemburg. Sie hatte zwar mit einem Aufruhr im Internet gerechnet, nicht aber mit dem gesamteuropäischen Widerstand auf den Straßen.

Nun ist die Kommission alarmiert; sie spürt, wie immer mehr europäische Regierungen nervös werden und das Abkommen nicht mehr unterzeichnen wollen. Deshalb legt die Kommission das Anti-Piraterie-Abkommen Acta, das sie selbst ausgehandelt hat, dem Europäischen Gerichtshof zur Prüfung vor.

Der soll gemäß Artikel 218 Absatz 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU ein Gutachten erstatten. Die EU-Kommission geht davon aus, dass die EU-Richter dem Abkommen ihren Segen geben. Sie sollen bestätigen, was die Kommission behauptet: Acta sei völlig harmlos. Acta sei nur ein anderes Wort für einen maßvollen Schutz des geistigen Eigentums. [...]

Hinter Acta lauert Ipred (Intellectual Property Rights Enforcement Directive), die EU-Richtlinie zur Durchsetzung der Rechte an immateriellen Gütern. Darin sollen die stumpfen Formulierungen des Acta-Abkommens scharf geschliffen werden. Dort wird wahr, was die Netzgemeinde fürchtet.

Acta ist also nur die Lokomotive, die die Waggonen mit dem Gefahrgut ziehen soll. Die EU-Kommission will sich vom EU-Gerichtshof eine TÜV-Plakette für die Lok und grünes Licht für den gesamten Zug geben lassen. Es wäre fatal, wenn das so funktionieren würde.[...]

Die Vorlage von Acta in Luxemburg ist eine große Prüfung für den EU-Gerichtshof.[...]

Bisher ist das EU-Gericht der juristische Olymp einer Wirtschaftsunion, aber nicht der Olymp einer Union der Bürgerinnen und Bürger. Bisher hatten die sozialen Rechte und Bürgerrechte im höchsten EU-Gericht noch keinen Hüter. Diese Aufgabe mussten nationale Verfassungsgerichte übernehmen.

Der Gerichtshof hat jetzt die Chance, das zu ändern.

Süddeutsche.de, 22. Februar 2012, <http://mcaf.ee/zawub>

Der Vorsteher des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels, Gottfried Honnfelder, nahm die Gegenposition zu Prantl ein:

„Verleger haben es in diesen Wochen und Monaten nicht leicht. Bislang habe ich meinen Beruf als kreativ erlebt. Ich habe Texte und Inhalte gefunden, bei denen ich für wichtig erachtete, dass sie publiziert würden, ich habe dabei vertrauensvoll mit Autorinnen und Autoren zusammengearbeitet, habe mit ihnen Rechte und Pflichten geteilt, habe mit Lektoren und Mitarbeitern diskutiert und es als die schönste Aufgabe des Verlegers empfunden, aus unscheinbaren Manuskripten wirkmächtige Bücher machen zu können.[...]

Jetzt haben sich Zehntausende von medial Interessierten lautstark an ACTA entzündet. Für die Verleger von Büchern ist das Anti-Counterfeiting Trade Agreement ein Signal an diejenigen Länder, die dem Schutz des geistigen Eigentums noch keine ausreichende Bedeutung beimessen. Das internationale Handelsabkommen dient dazu, die in Europa bereits bestehenden Standards zum Schutz des geistigen Eigentums auch weltweit zu gewährleisten. Alle Regelungen des Abkommens entsprechen der geltenden Rechtslage in Deutschland und bringen keine Änderung des bestehenden EU-Rechts mit sich.[...]

Es ist gut, wenn die Untersuchung des Europäischen Gerichtshofs eine Klarstellung bringt, ob ACTA mit EU-Recht und der europäischen Grundrechtecharta vereinbar ist oder nicht. Dann können hoffentlich diejenigen beruhigt werden, die vom Angriff auf die Meinungsfreiheit, der Abschaffung des free flow of information und einer drohenden Zensur sprechen. Vermutungen, Halbwahrheiten und das Spiel mit der Angst waren selten förderlich bei der Wahrheitsfindung.[...]

Der Schutz des Urheberrechts und der freie Zugang zu Informationen sind zwei Anforderungen, die sich ergänzen, nicht widersprechen. Weder verhindert das Urheberrecht den freien Zugang zu Informationen noch sind Informationen garantiert weltweit zugänglich, wenn sie nicht mehr dem Urheberrecht unterliegen. Gleichzeitig bedeutet „free“ nicht „kostenfrei“ – das wäre ein Übersetzungsfehler.

Und weiter: Die Freiheit, die eigene Meinung äußern und den eigenen Gedanken oder das eigene Werk dauerhaft publizieren zu dürfen, und die Freiheit, über die Verbreitung dieser Äußerung nach Umfang und Dauer selbst entscheiden zu können, gehören zusammen. Zum Grundrecht auf freie Meinungsäußerung gehört das Recht am geistigen Eigentum und das Recht auf Selbstbestimmung hinsichtlich Umfang und Dauer der Verbreitung der eigenen Meinung.

Bemerkenswert an der Diskussion um den Schutz des geistigen Eigentums ist die Aggressivität, mit der sie im Internet geführt wird. Es bildet sich ein Graben. Auf der einen Seite stehen diejenigen, die den freien oder zumindest kostenfreien Zugang zu Information und Wissen verlangen unter Abschaffung oder völliger Veränderung des Urheberrechtes. Auf der anderen Seite befinden sich jene, die kulturelle Inhalte entdecken, veredeln und der Öffentlichkeit gegenüber sichtbar machen. Dass diese „Mafia“, wie sie tituiert wird, von Autoren, Übersetzern, Grafikern, Zeichnern und anderen Kreativen den Auftrag für ihr Tun erhält, wird gern unterschlagen. Schon heute hat jeder das Recht, seine Werke jedem frei zur Verfügung zu stellen.

Boersenblatt.net, 14. März 2012, <http://mcaf.ee/x4rtq>

Nachdem zahlreiche nationale Regierungen von EU-Mitgliedsstaaten die Unterzeichnung von ACTA ausgesetzt haben, hängt die Zukunft des Abkommens von der Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof und der Entscheidung des EU-Parlaments ab. Eine Zustimmung des EU-Parlaments gilt mittlerweile als zweifelhaft, weil mit Ausnahme der Konservativen alle Fraktionen das Abkommen mehrheitlich ablehnen. Auch die konservative Fraktion möchte ACTA angesichts der zahlreichen Bedenken nicht erzwingen.

Taz.de, 15. April 2012, <http://mcaf.ee/ujz74>

Die Kapitalverkehrsfreiheit und das VW-Gesetz

Europa verklagt Deutschland

Heiner Adamski



Heiner Adamski

Der politische Prozess der Integration Europas wird durch zahlreiche Verträge zwischen europäischen Staaten gestaltet. Diese Verträge (Europa-Verträge) sind Teil und Grundlage der Integration und Rechtsquelle. Sie betreffen zum größten Teil die Wirtschaft. In dem mittlerweile entstandenen Staatenverbund aus 27 europäischen Staaten mit einer halben Milliarde Einwohnern und dem Europäischen Binnenmarkt als größtem gemeinsamen Markt der Welt – der Europäischen Union (EU) – wacht die Europäische Kommission als Exekutivorgan der EU über die Einhaltung der Verträge durch die Mitgliedstaaten. Sie wacht auch – denn dazu verpflichten die Verträge – über die „Anpassung“ nationalen Rechts an die Vertragsvorgaben. Ohne eine vertragskonforme Politik und ohne Anpassung oder Harmonisierung des nationalen Rechts (speziell des wirtschaftlich relevanten Rechts) ist ein Gemeinsamer Markt ja nicht möglich. In Konfliktfällen kann die Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen Mitgliedsstaaten Klagen einreichen und so versuchen, auf dem Rechtsweg ihre Auffassungen von Vertragskonformität durchzusetzen.

Vor einigen Jahren (2005) hat die Europäische Kommission ein deutsches Gesetz vor den Gerichtshof gebracht: das „Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand“ (umgangssprachlich Volkswagengesetz oder VW-Gesetz genannt). Mit diesem Gesetz wurden 1960 die Rechtsverhältnisse an und in dem weltweit erfolgreich operierenden Unternehmen Volkswagen geregelt. Dabei wurden in das Gesetz als Reaktion auf einige Probleme aus der Zeit des Nationalsozialismus und der Nachkriegsjahre besondere Regelungen zum Schutz des Unternehmens und der Belegschaft aufgenommen. Diese Bestimmungen hielt die Kommission für unvereinbar mit der in Europa-Verträgen vorgeschriebenen Freiheit des Kapitalverkehrs (oder auch Kapitalverkehrsfreiheit) – und sie hat eben deshalb die Bundesrepublik Deutschland in einem sog. Vertragsverletzungsverfahren verklagt. Der EuGH hat diese Auffassung 2007 in einem Urteil bestätigt. 2008 hat dann die damalige Bundesregierung eine Änderung des VW-Gesetzes erarbeitet und der Deutsche Bundestag eine Neufas-

sung beschlossen. Die Änderungen gehen der Kommission aber nicht weit genug; sie kritisiert einige Bestimmungen wiederum als unvereinbar mit der Kapitalverkehrsfreiheit und klagt nun erneut gegen die Bundesrepublik Deutschland. Außerdem hat sie die Verhängung von Strafgeldern in Millionenhöhe beantragt.

I. Kapitalverkehrsfreiheit

Die Kapitalverkehrsfreiheit ist eine der vier Grundfreiheiten nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft (EG): Freiheit des Warenverkehrs, der Dienstleistungen, des Personenverkehrs und eben des Kapitalverkehrs. Diese Grundfreiheiten dienen der Entwicklung eines Europäischen Binnenmarktes. Sie sichern insbesondere Handlungsfreiheiten der am Wirtschaftsverkehr beteiligten Bürger der EU vor Beschränkungen des grenzüberschreitenden Handels und ermöglichen so einen die nationalen Grenzen überschreitenden gesamteuropäischen Wettbewerb. Geschützt ist aber mit Ausnahme der Kapitalverkehrsfreiheit nur der innereuropäische Wirtschaftsverkehr. Die Grundfreiheiten waren schon im „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG-Vertrag) aus dem Jahre 1957 angelegt. Später wurden sie im „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EG-Vertrag) fixiert. Heute sind sie Teil des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV).

Zum besseren Verständnis der etwas verwirrenden Vertragslage sei angemerkt: Am Anfang – 1957 – stand der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG-Vertrag). Dieser Vertrag wurde 1992 durch den Vertrag von Maastricht in „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EG-Vertrag oder EGV) umbenannt und 1997 durch den Vertrag von Amsterdam neu nummeriert. Im Jahre 2009 ist dann der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ durch den Vertrag von Lissabon mit Wirkung zum 1. Dezember 2009 in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt worden. Im Verlauf dieser Entwicklungen (Umbenennungen) kam es zu wesentlichen Änderungen des Vertrags.

Die Kapitalverkehrsfreiheit ist in Art. 63 AEUV geregelt (früher Art. 56 EG-Vertrag):

- (1) Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.
- (2) Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.

Aus der Kapitalverkehrsfreiheit ergibt sich vor allem die Pflicht der Mitgliedsstaaten, Behinderungen im grenzüberschreitenden Kapital- und Zahlungsverkehr abzubauen, soweit dies für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes erforderlich ist. Der Begriff des Kapitalverkehrs umfasst den Verkehr mit

Sachkapital (z.B. Rechte an Immobilien, Unternehmensbeteiligungen) und mit Geldkapital (z.B. Wertpapiere, Banknoten). Verboten wird durch die Kapitalverkehrsfreiheit jegliche Beschränkung des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten und die Diskriminierung ausländischer Kapitalanlagen. Als „Annex-Freiheit“ zur Kapitalverkehrsfreiheit wird die Zahlungsverkehrsfreiheit gerechnet. Sie gewährt das Recht, eine Schuld grenzüberschreitend durch Transfers von Banknoten oder durch Überweisung zu erfüllen.

II. Entstehung und Streitpunkte des VW-Gesetzes

Der Begriff „Volkswagen“ stammt aus den ersten Jahren des vorigen Jahrhunderts und bekam eine besondere Bedeutung in der Zeit, als in Deutschland allüberall vom Volk die Rede war: Ein Volk – ein Reich – ein Führer. Völkisches Recht. Volksgenosse. Volksempfänger. Volksküche. Und eben Volkswagen.

Nach der Machtübernahme Anfang 1933 forderte Hitler in Berlin auf einer Automobilausstellung die Motorisierung des deutschen Volkes. Drei Jahre später wurde die Deutsche Arbeitsfront (DAF) – der Einheitsverband der Arbeitnehmer und Arbeitgeber – mit dem Bau der größten Automobilfabrik Europas beauftragt. Es wurde eine „Gesellschaft zur Vorbereitung des Deutschen Volkswagens mbH“ gegründet. Später wurde sie in Volkswagenwerk GmbH umbenannt. Die Gesellschaft gehörte zwei GmbHs (sie waren Treuhänder der DAF). Als Fabrikstandort wurde der heutige Raum Wolfsburg gewählt. Der Aufbau des Unternehmens wurde vornehmlich mit Geldern aus dem Verkauf beschlagnahmten Vermögens der zerschlagenen Gewerkschaften finanziert. Zudem wurde ein Vorfinanzierungskonzept für die Automobilproduktion entwickelt, das vorsah, dass Käufer des Volkswagens auf einen relativ günstigen Kaufpreis Vorauszahlungen leisten. Praktisch umgesetzt wurden die Autoproduktionspläne aber nicht. Im Zweiten Weltkrieg wurden im Volkswagenwerk unter Einsatz auch vieler tausend Zwangsarbeiter (u.a. Kriegsgefangene und KZ-Häftlinge) Rüstungsgüter produziert.

Nach dem Krieg gab es die Nazi-Organisation DAF nicht mehr und damit auch keinen Eigentümer des Volkswagenwerkes. Das Unternehmen war praktisch herrenlos und kam unter Kontrolle der britischen Militärregierung. Sie beauftragte die Arbeitnehmerschaft mit dem Bau eines Volkswagens für die Alliierten. Die Produktion erfolgte in Eigenregie der Belegschaft. Mit zunehmender Stabilisierung der Lage und wirtschaftlichen Erfolgen wurden dann von verschiedenen Seiten Eigentumsansprüche an dem Unternehmen geltend gemacht. Die Gewerkschaften verwiesen darauf, dass für die Finanzierung des Unternehmens Volkswagen Vermögenswerte der zerschlagenen Gewerkschaften eingesetzt worden waren. 350.000 Volkswagen-Ansparer verwiesen auf Anzahlungen in Höhe von fast 300 Millionen. Arbeitnehmer begründeten Ansprüche damit, dass ihre Eigeninitiative zum erfolgreichen Aufbau von Vermögenswerten im Unternehmen geführt hat. Und die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen begründeten Eigentumsansprüche auf dem Hintergrund alliierter Kontrollrats-Vorschriften.

Nach mehrjährigen Diskussionen und Verhandlungen wurde 1959 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen ein „Vertrag über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung und über die Errichtung einer ‚Stiftung Volkswagenwerk‘“ abgeschlossen. Der Vertrag enthielt in den § 1, 2 und 5 u.a. diese Bestimmungen: „Die Volkswagenwerk GmbH wird in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Der Bund und das Land Niedersachsen erhalten je 20 vom Hundert des Grundkapitals der Volkswagenwerk Aktiengesellschaft ... Die restlichen 60 vom Hundert des Grundkapitals werden in Form von Kleinaktien ... veräußert werden ... In der Satzung der Volkswagenwerk Aktiengesellschaft ist vorzusehen, dass je zwei Mitglieder vom Bund und dem Land Niedersachsen in den Aufsichtsrat entsandt werden und dass Beschlüsse, für die nach dem Aktiengesetz eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, einer Mehrheit von mehr als 80 vom Hundert des bei der Beschlußfassung vertretenen Grundkapitals bedürfen.“

Aufgrund dieses Vertrages wurde 1960 zunächst durch ein „Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung“ die Eigentümerstellung der Bundesrepublik Deutschland festgelegt und anschließend das eingangs erwähnte (1965 und 1970 geänderte) „Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand“ (VW-Gesetz) geschaffen. Bemerkenswerte Kernpunkte dieses Gesetzes in der Fassung von 1970 sind:

§ 2 Stimmrecht und Stimmrechtsbeschränkung

(1) Gehören einem Aktionär Aktien im Gesamtnennbetrag von mehr als dem fünften Teil des Grundkapitals, so beschränkt sich sein Stimmrecht auf die Anzahl von Stimmen, die Aktien im Gesamtnennbetrag des fünften Teils des Grundkapitals gewähren.

§ 3 Vertretung bei der Stimmrechtsausübung

(5) Niemand darf in der Hauptversammlung das Stimmrecht für mehr als den fünften Teil des Grundkapitals ausüben.“

§ 4 Verfassung der Gesellschaft

(1) Die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen sind berechtigt, je zwei Aufsichtsratsmitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden, solange ihnen Aktien der Gesellschaft gehören.

(2) Die Errichtung und die Verlegung von Produktionsstätten bedürfen der Zustimmung des Aufsichtsrats. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Aufsichtsrats.

(3) Beschlüsse der Hauptversammlung, für die nach dem Aktiengesetz eine Mehrheit erforderlich ist, die mindestens drei Viertel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals umfasst, bedürfen einer Mehrheit von mehr als vier Fünftel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals der Gesellschaft.

Praktisch bedeutete dies: Auf einer Hauptversammlung der Volkswagen AG „lief nichts“ gegen den Bund bzw. gegen Niedersachsen. Niemand hatte – egal

wie weit der Aktienanteil über 20 Prozent lag – mehr Stimmrecht als der Eigner von 20 Prozent. Eine feindliche Übernahme war damit praktisch ausgeschlossen. Normalerweise gilt nach dem Aktiengesetz, dass der Eigner eines Anteils von mehr als 25% der Aktien einer Aktiengesellschaft eine Sperrminorität hat, d.h. wichtige Beschlüsse der Vollversammlung – für die eine Mehrheit von 75 Prozent notwendig ist – blockieren kann. Außerdem bedurften Aufsichtsratsbeschlüsse zur Errichtung und Verlegung von Produktionsstätten einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Aufsichtsrats – und der war zur Hälfte mit Arbeitnehmervertretern und im Übrigen noch mit Regierungsvertretern besetzt. Gegen den Willen der Arbeitnehmervertreter war also im Aufsichtsrat „nichts zu machen“.

Und wegen dieses Gesetzes hat die Europäische Kommission die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2005 vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt. Konkret hat sie beanstandet

- das Recht der Bundesrepublik und des Landes Niedersachsen, je zwei Aufsichtsratsmitglieder in den Aufsichtsrat des Unternehmens zu entsenden, solange ihnen Aktien der Gesellschaft gehören,
- die Begrenzung der Stimmrechtsausübung auf 20% des Grundkapitals, wenn der Anteil eines Aktionärs diesen Prozentsatz übersteigt,
- die Erhöhung der Mehrheit, die für die Beschlüsse der Aktionärshauptversammlung, die nach dem Aktiengesetz nur einer Mehrheit von 75% bedürfen, erforderlich ist, auf 80% des vertretenen Grundkapitals.

III. Urteil des Europäischen Gerichtshofs

Der EuGH hat entschieden: „Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch, dass sie § 4 Abs. 1 sowie § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 3 des Gesetzes über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand vom 21. Juli 1960 in der auf den vorliegenden Rechtsstreit anwendbaren Fassung beibehalten hat, gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 56 Abs. 1 EG verstoßen.“

Im Einzelnen stellt der EuGH fest, dass das VW-Gesetz als Ausdruck der staatlichen Gesetzgebungsbefugnis eine nationale Maßnahme ist und dass die streitigen Bestimmungen des Gesetzes dem Staat zuzurechnen sind, da nur er in der Lage ist, sie in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber zu ändern. Er erinnert daran, dass der EG-Vertrag jede Beschränkung des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten verbietet. Eine nationale Maßnahme, die geeignet ist, Anleger von Direktinvestitionen abzuhalten, weil sie die Möglichkeit der Aktionäre einschränkt, sich an der Gesellschaft zu beteiligen, um dauerhafte und direkte Beziehungen mit ihr zu schaffen oder aufrechtzuerhalten, die es ihnen ermöglichen, sich effektiv an ihrer Verwaltung oder ihrer Kontrolle zu beteiligen, stellt eine solche Beschränkung dar. Die fraglichen Bestimmungen können nach EuGH-Auffassung eine solche abschreckende Wirkung haben.

Es wird nicht ausgeschlossen, dass die Begrenzung des Stimmrechts auf 20% und die Festlegung der Sperrminorität auf 20% für sich betrachtet zu-

gunsten und zulasten eines Aktionärs der Gesellschaft wirken kann. Der EuGH erinnert jedoch daran, dass zur Zeit des Erlasses des Volkswagengesetzes der Bund und das Land Niedersachsen die Hauptaktionäre der gerade erst privatisierten Gesellschaft waren, an der sie jeweils 20% des Kapitals hielten, und dass das Land Niedersachsen weiterhin in dieser Größenordnung beteiligt ist. Der EuGH stellt fest, dass die fraglichen Bestimmungen zusammengekommen dem Bund und dem Land Niedersachsen ermöglichen, mit einer geringeren Investition als nach der allgemeinen Regelung erforderlich in der Volkswagen AG wesentlichen Einfluss auszuüben. Diese Situation ist geeignet, Anleger aus anderen Mitgliedstaaten von Direktinvestitionen abzuhalten.

Ferner weist der EuGH darauf hin, dass durch die Möglichkeit, je zwei Mitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden, solange ihnen Aktien der Gesellschaft gehören, der Bund und das Land Niedersachsen im Vergleich zum allgemeinen Gesellschaftsrecht privilegiert werden, wonach sie nur höchstens drei Aufsichtsratsmitglieder entsenden dürften. Zudem steht ihnen das Entsenderecht zu, sobald sie Aktien der Gesellschaft besitzen, ohne dass dabei der Umfang ihrer Beteiligung berücksichtigt würde. Der Bund und das Land Niedersachsen haben so die Möglichkeit, einen Einfluss auszuüben, der über ihre Investitionen hinausgeht, und können deshalb den Einfluss der anderen Aktionäre auf ein Niveau verringern, das hinter deren Investitionen zurückbleibt.

Der EuGH erinnert auch daran, dass der freie Kapitalverkehr durch nationale Regelungen beschränkt werden kann, die durch legitime Interessen gerechtfertigt sind. Im vorliegenden Fall hat die Bundesrepublik jedoch über allgemeine Erwägungen zur Notwendigkeit des Schutzes vor einem die Gesellschaft allein dominierenden Großaktionär hinaus nicht dargelegt, inwiefern die streitigen Bestimmungen für den Schutz der angeführten Interessen erforderlich sein sollen. Sie hat nicht erklären können, warum es zur Erreichung des Ziels des Arbeitnehmerschutzes geeignet und erforderlich sein soll, beim Kapital von Volkswagen eine stärkere und unabänderbare Position öffentlicher Akteure aufrechtzuerhalten. Sie hat auch nicht dargelegt, aus welchen Gründen die Aufrechterhaltung einer solchen Stellung die allgemeinen Interessen der Minderheitsaktionäre schützen soll. Und schließlich hat die Bundesrepublik nicht verdeutlicht, warum die Bestimmungen des Volkswagengesetzes für die Erhaltung der durch die Tätigkeit von Volkswagen geschaffenen Arbeitsplätze geeignet und erforderlich sein sollen. (Siehe dazu das Urteil in der Rechtssache C-112/05 und die Pressemitteilung Nr. 74/07. Abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/>)

IV. Änderungen des VW-Gesetzes

Nach dem EuGH-Urteil wurde eine Neufassung des VW-Gesetzes erarbeitet und verabschiedet. Das Entsenderecht in den Aufsichtsrat und die Stimmrechtsbeschränkung wurden aufgegeben. Das 80-Prozent-Mehrheitserfordernis für wichtige Unternehmensentscheidungen wurde aber beibehalten und damit dem Land Niedersachsen weiterhin eine starke Stellung gesichert. Das geän-

derte Gesetz bleibt damit im Rahmen von § 179 Abs. 2 des deutschen Aktiengesetzes, wonach eine Aktiengesellschaft eine andere Mehrheit als drei Viertel für Satzungsänderungen u.ä. festlegen kann. Geblieben ist auch die Regelung, nach der jede Entscheidung über den Produktionsstandort einer Zweidrittelmehrheit im Aufsichtsrat bedarf.

Das VW-Gesetz in der Fassung vom 30. Juli 2009 bestimmt jetzt in § 4 (Verfassung der Gesellschaft):

(2) Die Errichtung und die Verlegung von Produktionsstätten bedürfen der Zustimmung des Aufsichtsrats. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Drittel der Mitglieder des Aufsichtsrats.

(3) Beschlüsse der Hauptversammlung, für die nach dem Aktiengesetz eine Mehrheit erforderlich ist, die mindestens drei Viertel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals umfasst, bedürfen einer Mehrheit von mehr als vier Fünftel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals der Gesellschaft.

Die Regelung in § 4 Abs. 2 bedeutet, dass der Aufsichtsrat ein Mitspracherecht bei Vorstandsentscheidungen über VW-Produktionsstätten hat. Außerdem muss er mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zustimmen, was konkret heißt, dass die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat – die ja nach den Mitbestimmungsregeln die Hälfte der Mitglieder stellen – die Errichtung und die Verlegung von Produktionsstätten verhindern können.

Die Regelung in § 4 Abs. 3 bedeutet, dass wichtige Beschlüsse wie beispielsweise Satzungsänderungen und Kapitalerhöhungen nur mit einer 80-prozentigen Mehrheit der Stimmen getroffen werden können. Damit wird von der Regel der 75-prozentigen Mehrheit bei anderen Aktiengesellschaften abgewichen – und da knapp mehr als 20 Prozent der VW-Anteile das Land Niedersachsen hält, sind derartige Beschlüsse nicht ohne Zustimmung des Landes möglich. Niedersachsen hat also mit seinem Anteil eine Sperrminorität.

Über die Gesetzesänderung hinaus hat die VW-Hauptversammlung zur Sicherung der Vormachtstellung Niedersachsens auch unabhängig vom VW-Gesetz 2009 die Aufnahme der Sonderrechte auch in die Satzung des Konzerns beschlossen.

Der neue VW-Gesetz wird vom Gesetzgeber und der Bundesregierung wie der Landesregierung Niedersachsen und in vielen anderen Bereichen des politischen Raumes als europarechtskonform beurteilt. Eine zentrale Argumentation ist, dass der EuGH habe nur das Zusammenspiel von 20-prozentiger Sperrminorität und Höchststimmrecht, nicht aber die Sperrminorität für sich genommen moniert. Die Europäischen Kommission sieht das anders:

V. Die Klage der Europäischen Kommission

In der Klage der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland – eingereicht am 21. Februar 2012 (Rechtssache C-95/12) – beantragt die Klägerin:

„Der Gerichtshof möge

1. feststellen, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 260 Absatz 2 AEUV verstoßen hat, indem sie nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, zu denen sie nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 23. Oktober 2007 ... verpflichtet gewesen wäre;
2. der Bundesrepublik Deutschland die Zahlung eines Zwangsgeldes in der Höhe von 282.725,10 € pro Tag sowie eines Pauschalbetrags von 31.114,72 € pro Tag auferlegen, zahlbar auf das Eigenmittelkonto der Europäischen Union;
3. der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Rechtsstreits auferlegen.“

In einem Abschnitt „Klagegründe und wesentliche Argumente“ führt die Kommission u.a. aus:

„Das von der Bundesrepublik Deutschland verabschiedete Gesetz, mit dem diese nach eigener Ansicht das Urteil des Gerichtshofs umgesetzt hat, sehe ... weiterhin vor, dass Beschlüsse der Hauptversammlung der Volkswagen AG, für die nach den Bestimmungen des Aktiengesetzes eine Mehrheit von 75% des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals erforderlich ist, einer Mehrheit von mehr als 80% des Grundkapitals bedürfen. Die Bundesrepublik rechtfertigt dies mit Hinweis auf den Tenor des Urteils in der Rechtssache C-112/05, demzufolge diese Bestimmung nur in Verbindung mit den anderen beiden Bestimmungen eine Rechtsverletzung darstelle. Für sich alleine genommen stelle diese Bestimmung jedoch keinen Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit dar.

Nach Ansicht der Kommission, schließt die Formulierung des Urteilstenors nicht die Rechtswidrigkeit aller drei gerügten Bestimmungen jeweils für sich genommen aus. Bei der Umsetzung eines Urteils sei nämlich nicht nur dessen Tenor zu beachten, sondern auch die Entscheidungsgründe. Im gegebenen Zusammenhang scheine es daher besonders weit hergeholt, das Versäumnis der Bundesrepublik, das Urteil des Gerichtshofs vollständig umzusetzen, ausschließlich mit den drei Worten „in Verbindung mit“ im Urteilstenor rechtfertigen zu wollen. Eine solche Auslegung ignoriere nicht nur die gesamte Urteilsbegründung, sondern auch die Rechtssprechung des Gerichtshofs zu den so genannten ‚Goldenen Aktien‘.“

VI. Kommentar

In dem Streit um das VW-Gesetz sind klare Positionierungen schwierig. Einerseits erscheint die 1960 getroffene Regelung angesichts der Geschichte des Unternehmens Volkswagen verständlich und vernünftig – was sollte denn mit einem erfolgreichen Unternehmen ohne Eigentümer gemacht werden? Der Staat oder eine Gewerkschaft können „in unserem System“ ja nicht die Rolle des Eigentümers eines Unternehmens und eines Automobilbauers übernehmen. Die Überführung des Unternehmens in Belegschaftseigentum wäre auch schwierig gewesen. Insofern war das alte Gesetz ein notwendiger und sinn-

voller Kompromiss. Andererseits stellt sich heute – ein halbes Jahrhundert später – die Frage: Was rechtfertigt einen rechtlichen Sonderstatus für VW?

Es ist klar, dass die Bestimmungen des alten wie des neuen VW-Gesetzes gut waren bzw. sind – und dann stellt sich die Frage: Warum sollen diese Regeln abgeschafft werden? Hinsichtlich des alten Gesetzes ist die Antwort klar. Das EuGH-Urteil hat einige Streichungen erzwungen. Zum neuen Gesetz kann das noch nicht gesagt werden. Es ist noch abzuwarten, ob die Rechtsauffassung der Europäischen Kommission vom EuGH bestätigt wird. Die Bundesregierung und die niedersächsische Landesregierung sowie Mehrheiten im Bundestag und im niedersächsischen Landtag erwarten das nicht. Sie sehen das Volkswagengesetz nicht in einem Widerspruch zum Gebot der Kapitalverkehrsfreiheit. Die Gewerkschaften vertreten den sehr verständlichen Standpunkt, dass VW mit enteignetem Gewerkschaftsvermögen gebaut wurde und dass sie angesichts dessen den VW-Gesetzregelungen unter der Voraussetzung der besonderen Sicherung der Arbeitnehmerrechte zugestimmt haben; sie sehen nicht ein, dass diese Sicherungen jetzt „abgebaut“ werden und protestieren mit dem VW-Betriebsrat und der niedersächsischen Landesregierung parallel zur abwartenden Haltung der Bundesregierung gegen die Europäische Kommission. Sie können mit guten Gründen die Kommissionsvorstellungen als neoliberalen Irrweg ablehnen. Angesichts der in den letzten Jahren in Europa und weltweit entstandenen Turbulenzen auf den Kapitalmärkten ist es doch offensichtlich, dass Unternehmen und Belegschaften – die ja zweifellos Kapital brauchen – zugleich „vor dem Kapital“ geschützt werden müssen und dass ein bestehender Schutz wie im neuen VW-Gesetz nicht reduziert werden sollte. Offensichtlich ist aber auch, dass es bei dem zweiten Vorstoß der Europäischen-Kommission gegen das VW-Gesetz mehr um die Kapitalverkehrsfreiheit – also um Vorrang des Kapitals – und weniger um die Interessen der Arbeitnehmer geht. Das Vorgehen der Kommission bringt ja lediglich der Kapitalseite Vorteile. Dabei hat die Regelung der paritätischen Aufsichtsratsbesetzung nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 Bedeutung. Hier wird nämlich der Arbeitnehmerseite nur scheinbar die Möglichkeit zur Verhinderung von Entscheidungen der Kapitalseite eingeräumt; jedenfalls hat die Arbeitgeberseite infolge des Doppelstimmrechts des Aufsichtsratsvorsitzenden – der fast immer Vertreter des Kapitals ist – faktisch die Macht zur Durchsetzung ihrer Interessen. Diese Macht hätte „das Kapital“ auch gern „bei VW“. Das VW-Gesetz gibt den Arbeitnehmern hingegen die Möglichkeit tatsächlicher Mitbestimmung. Die Kapitalseite kann keine Maßnahmen gegen den Willen der Arbeitnehmerseite durchsetzen. Angesichts der Erfahrung, dass das Kapital immer die „Orte“ sucht, wo es sich schnell und am schnellsten vermehren kann, und angesichts der Erfahrung, dass in diesem Prozess die Arbeitsplätze und Menschen vielfach nur eine geringe oder keine Rolle spielen, ist der Erhalt der gesetzlichen Sicherungen der Arbeitnehmer ein wichtiges politisches Ziel. Über den strittigen Fall hinaus könnte sogar „angedacht“ werden, dass der Schutz des VW-Gesetzes (und der Unternehmenssatzung) Modell für andere Unternehmen sein sollte.

Es fällt aber auf, dass in den Wirtschaftsteilen der Presse überwiegend gegen das VW-Gesetz argumentiert wird. Die FAZ, die Welt, die Süddeutsche

Zeitung, das Handelsblatt, die Financial Times Deutschland und andere berichten über die Klage der Europäischen Kommission und lassen erkennen: Wozu brauchen wir ein VW-Gesetz? In der juristischen Fachliteratur publizieren viele Universitäts- und Kanzleijuristen mit offensichtlicher Nähe zu den Börsenplätzen ihre neoliberal gefärbten Rechtsvorstellungen und bereiten so das „richtige Terrain“ vor – Gerichte können sich bei ihren Urteilsfindungen dann auf die einhellige Meinung in der Fachliteratur stützen. Übrigens ist die Rechtsmaterie kompliziert. Einer der Kommentare zum EUV/AEUV – den Verträgen über Europäische Union und die Arbeitsweise der Europäischen Union – umfasst 2948 Seiten. Ein anderer ist noch dicker: 3148 Seiten.

Die Automobilkonzerne holen sich derweil Beratung aus der Politik: Der Sozialwissenschaftler und Sozialdemokrat Thomas Steg ist jetzt Cheflobbyist bei VW. In der Regierungszeit von Schröder war er stellvertretender Leiter des Kanzleramts und dann – als Merkel Kanzlerin wurde – stellvertretender Regierungssprecher. Volker Hoff (CDU) knüpft als ehemaliger hessischer Landesminister für Bundes- und Europaangelegenheiten und Bevollmächtigter des Landes Hessen beim Bund für Opel Kontakte nach Berlin. Der ehemalige Thüringer Ministerpräsident Althaus (CDU) steht im Dienst des Auto-Zulieferers Magna. Ex-Umwelt- und Ex-Außenminister Joschka Fischer (Bündnis 90/Die Grünen) berät BMW. Eine übergroße Nähe der Wirtschaft zur Politik soll aber – auch das wird in den Medien als Argument gegen das VW-Gesetz vorgebracht – vermieden werden. So schrieb zum Beispiel die Süddeutsche Zeitung, der Weg für faule Kompromisse, Gegengeschäfte und Kungeleien sei offen, weil Politiker beim Autobauer Volkswagen im Aufsichtsrat sitzen. Und zu den dort zu besprechenden Fragen zwischen der Kapitalsseite, den Betriebsräten, den Gewerkschaftsvertretern und den Politikern könnten auch „Bezüge“ eines Vorstandsvorsitzenden gehören. Sie betragen mehr als das 4000-Fache des Arbeiterlohnes, das 180-Fache eines Professorengeltes und das 50-Fache der Bundeskanzlerbesoldung. Der Aufsichtsratsvorsitzende Ferdinand Piech rechtfertigte es auf der letzten Hauptversammlung der VW-Aktionäre mit hohen Steuerzahlungen des Vorstandsvorsitzenden.

Institutionenkunde *genetisch*?

Ein Werkstattbericht

Christian Fischer



Christian Fischer, Sozialkundelehrer und Doktorand an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Arbeits- und Interessenschwerpunkte: Erschließung von Wirtschaftsordnungen durch Planspiele(n), Simulative Methoden im Politikunterricht, Kompetenzorientierung, Erhebung und Rekonstruktion von Lernprozessen.

Zusammenfassung

Institutionelle Kenntnisse sind notwendig, um sich innerhalb unserer demokratischen Ordnung orientieren und an ihr mündig partizipieren zu können. Im Politikunterricht kann die Vermittlung institutionenkundlicher Kenntnisse jedoch schnell schülerfern und trocken verlaufen. Eine mögliche Lösung könnte in der Idee bestehen, Institutionenkunde an einem genetischen Ansatz auszurichten: In einem simulierten Inselfzenario erhalten die Schüler die Möglichkeit, die regulativen Leitideen der parlamentarischen Demokratie und ihrer Institutionen selbst zu entdecken und eigene institutionelle Strukturen zu entwickeln. Die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland fungiert dabei als wiederkehrender Orientierungs- und Konstrahrahmen, der über „Exkurse“ untersucht wird. Der vorliegende Beitrag ist ein Werkstattbericht, der die entwickelte didaktische Idee vorstellt, erste konzeptionelle Ansätze und Erfahrungen zeigt, sie reflektiert und diskutiert.

1. Das Problem

Institutionenkunde ist ein belasteter Begriff. Er ruft Vorstellungen von einem spröden und faktenzentrierten Politikunterricht wach. Als Berufseinsteiger habe ich daher lange versucht, institutionenkundliche Themen zu meiden. Das ist auf Dauer aber nicht möglich, weil institutionenkundliche Themen zum einen lehrplanmäßig vorgegeben und zum anderen für das Verständnis politischer Prozesse notwendig sind. Der Begriff Institutionenkunde bedeutet, dass Schüler im Unterricht gezielt Kenntnisse über politische Institutionen und damit über unsere politische Ordnung erwerben (vgl. Deichmann 2007: 41). Zum Gegenstandsbereich der Institutionenkunde gehören die Staatsorgane wie Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, aber auch die Gerichtsbarkeit, die politische Organisation auf Länder- und Kommunalebene sowie Parteien und politische Verfahrensmuster wie Wahlen und Abstimmungen (vgl. Massing 2005: 316). Es liegt auf der Hand, dass das Verstehen und Beurteilen politischer Entscheidungsprozesse sowie die Fähigkeit zur Partizipation institutionenkundliche Kenntnisse voraussetzen (vgl. Massing 2005: 315, 321). Wenn man die politische Ordnung, in der wir leben, nicht versteht, dann kann man weder eine reflektierte Position zu ihr beziehen noch an ihr mündig teilhaben.

Das Problem der Institutionenkunde besteht aus didaktischer Sicht darin, dass sich politische Institutionen dem unmittelbaren Erfahrungsbereich der Jugendlichen entziehen (vgl. Massing 2005: 315-319; Deichmann 2007: 45). So hat beispielsweise die Funktionsweise des Bundestages oder die politisch-systemische Rolle von Parteien wenig mit dem lebensweltlichen Erfahrungsraum von Schülern zu tun. Prinzipiell existiert eine große Distanz zwischen ihrer Alltagswelt und den Institutionen des politischen Systems. Gerade hieraus resultiert dann die Gefahr, dass institutionenkundliches Lernen spröde und alltagsfern verläuft. Verstärkt wird dieses Problem dadurch, dass man als Lehrer – durchaus mit einem emanzipatorischen Anliegen – bestrebt ist, den Schülern möglichst genau die Funktionsweise der politischen Organe und Verfahren zu vermitteln, damit sie sich im politischen System orientieren und die in den Nachrichten geschilderten Abläufe des `Politikbetriebs` besser verstehen können. Trotz meiner Skepsis gegenüber der Institutionenkunde bin auch ich diesem Anliegen im Unterricht wiederholt erlegen.

Der tägliche Planungs- und Zeitdruck sowie das Postulat der Ergebnissicherung im Schülerhefter fördern zusätzlich die Tendenz, die Merkmale und Funktionsweisen politischer Institutionen faktenorientiert und jenseits von Problemzusammenhängen im Unterricht zu behandeln (vgl. Deichmann 1996: 5-6). Insofern kann der Gegenstand der Institutionenkunde in Kombination mit den organisatorischen Rahmenbedingungen und Routinen des Schulalltags schnell zu einem Unterricht führen, der schülerfern und reproduktiv verläuft.

2. Die Idee

Politikdidaktische Ansätze für eine moderne Institutionenkunde fordern unter anderem, dass im Politikunterricht weniger die formalen Merkmale und Funktionsmechanismen politischer Institutionen im Vordergrund stehen, sondern vielmehr die ihnen zugrunde liegenden regulativen Leitideen untersucht werden (vgl. Deichmann 1996: 18-19; Massing 2005: 317). Dem deutschen Wahlsystem und dem Deutschen Bundestag liegen beispielsweise die Ideen der Volkssouveränität und der demokratischen Interessenvertretung (Repräsentationsprinzip) zugrunde. Die Ausgestaltung und das Handeln der Institutionen lassen sich auf der Grundlage dieser regulativen Leitideen beurteilen und kritisch diskutieren. Es soll zudem den Schüler deutlich gemacht werden, dass politische Institutionen von Menschen gemacht und damit auch veränderbar sind (vgl. Massing 317-318). Zentral ist ferner die Forderung, die Distanz zwischen politischen Institutionen und Lebenswelt zu überbrücken und zwar nicht nur rational, sondern auch affektiv-emotional (vgl. Deichmann 2007: 46).

Ich gehe davon aus, dass ein genetischer Ansatz besonders geeignet ist, um diese Anforderungen an eine moderne Institutionenkunde zu erfüllen. Die genetische Politikdidaktik führt abstrakte Lerngegenstände zurück auf ihren elementaren Kern. Der Schüler wird nicht mit der fertigen fachwissenschaftlichen Erkenntnis konfrontiert, sondern in die Auslöse- und Entwicklungsmomente dieses Wissens eingebunden (Petrik 2007a: 242-243; Petrik 2007b: 219). Der

methodische Zugang liegt in nähräumlichen Ursprungssituationen – man kann auch von „interpersonalen Mikrokosmen“ in Form eines Insel- oder Dorfgründungsszenarios sprechen –, die die Schüler dazu anregen, über grundlegende Fragen des politischen Zusammenlebens und seiner Ausgestaltung nachzudenken und die Genese politischer Phänomene selbsthandelnd nachzuvollziehen (vgl. Petrik 2007a: 243; Petrik 2007b: 221-224). Die Schüler werden also in einen Entdeckungs- und Gestaltungsprozess verwickelt (vgl. Leps 2007: 275).

Übertragen auf die Institutionenkunde bedeutet *genetisch*, dass die politischen Institutionen nicht als fertige Produkte unserer Gegenwart im Unterricht präsentiert werden, sondern dass die Schüler in einem interpersonalen Mikrokosmos auf die Notwendigkeit der Regulierung durch politische Institutionen selbst stoßen, die zugrunde liegenden regulativen Ideen erkennen und die Institutionen selbst ausgestalten. Der genetische Ansatz ermöglicht es auf diese Art, Brücken zwischen dem lebensweltlichen Erfahrungsraum der Jugendlichen und der Ebene der politischen Institutionen zu schlagen.

Die Idee, nach einer Verbindung von Institutionenkunde und genetischer Politikdidaktik zu suchen, entwickelte sich während meines Vorbereitungsdienstes beim Thema „Demokratie und Wahlen“ in einer neunten Klasse. Ausgehend von meinen damaligen Vorbehalten gegen Institutionenkunde überlegte ich angestrengt, wie das Thema schülernah und lebendig unterrichtet werden kann. Angeregt durch die genetischen Lehrstücke von Andreas Petrik (2007a; 2007c) und Horst Leps (2006; 2007) habe ich dann den Versuch unternommen, institutionenkundliches Lernen an einem genetischen Ansatz auszurichten. Im Verlauf der Unterrichtsreihe verdichtete sich mein Vorgehen zur folgenden Grundidee:

Die Schüler werden in ein Inselszenario versetzt, in dem sie ihr Zusammenleben gestalten müssen. Das Zusammenleben auf der Insel verändert sich und wird komplizierter. Dadurch müssen sie Verfahrensweisen finden, die ihr Zusammenleben regulieren und nach Antworten auf auftretende Probleme suchen. Bei auftretenden Problemen unternehmen die Inselbewohner Exkurse (man könnte auch von Expeditionen sprechen) zur politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Sie prüfen einzelne Institutionen der parlamentarischen Demokratie darauf hin, ob/inwiefern sie hilfreich für die Inselwelt sind, ob/inwiefern sie übernommen oder für die Insel reformiert werden sollten. Institutionelle Strukturen werden nicht nur analysiert und entwickelt, sondern auch im Inselkosmos ausprobiert. Die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland fungiert damit als erkenntnisleitender Bezugs- und Kontrastrahmen des Inselszenarios.

Der vorliegende Beitrag soll ein Werkstattbericht sein. Er zeigt produktive wie auch fehlgeschlagene Schritte; er reflektiert bisherige Erfahrungen und Probleme und umreißt noch zu leistende Entwicklungsaufgaben. Der Werkstattbericht versteht sich als Diskussionsbeitrag und didaktische Anregung.

3. Entwicklungsstand: Auszüge, Erfahrungen, Reflexionen

Die folgenden Ausführungen bauen auf meinen Unterrichtserfahrungen in einer neunten Klasse am Giebichenstein-Gymnasium „Thomas Müntzer“ in Halle (Saale) auf. Einzelne Elemente des Unterrichts habe ich auch in anderen neunten Klassen erprobt. Die Ausführungen konkretisieren die entwickelte Idee anhand ausgewählter Phasen und Auszüge meines Unterrichts, die hier reflektiert, problematisiert und weitergedacht werden sollen.

3.1 Die Eröffnung

Die Schüler werden zu Beginn in das Szenario eingeführt. Das vorliegende Inselfszenario ist von Andreas Petriks (2007a: 297-301) Dorfgründungsmodell beeinflusst, denn es wirft ebenfalls strukturelle Verteilungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsfragen auf. Das Szenario löst die Schüler zunächst aus ihrer Gegenwart heraus und versetzt sie in einen abgeschiedenen politischen Mikrokosmos, in dem sie aufeinander angewiesen sind. Ich habe mich für ein Inselfszenario entschieden, weil es **a)** die Notwendigkeit eines absoluten politisch-organisatorischen Neuanfangs transportiert und **b)** einen sehr großen Spielraum für Imagination bietet. Bei dem hohen Imaginationspotential des Inselfszenarios können die Rahmenbedingungen im Sinne eines zeitlichen Entwicklungsprozesses besser umstrukturiert, also von außen (durch den Lehrer) als Lernimpuls verändert werden. Die Insel dient als Modell, in dem die Schüler den Aufbau eines Gemein- und Staatwesens simulieren (vgl. Grammes 2000: 354-355, 368). Im Inselfszenario werden sie mit Situationen und Erfahrungen konfrontiert, die ihnen einen elementaren Zugang zu den Ideen der parlamentarischen Demokratie und ihren Institutionen ermöglichen sollen. Die fiktionale Kraft des Szenarios wirkt der Gefahr entgegen, „dass historische und politische Fakten den Zugang zu elementaren Erkenntnissen erschweren“ (Petrik 2007a: 284).

Neuanfang auf Neuneria

Stellt euch vor, ihr seid das Volk der „Neunerianer“*. Aufgrund äußerer Umstände musstet ihr auf die Insel „Neuneria“ ziehen. Dort gibt es eine große Villa und ansonsten nur kleine Strohhäuser. Jeder von euch hat einen kleinen Geldbetrag von 400 Euro als Privatvermögen mitgebracht. Ihr müsst euren Neuanfang auf der Insel nun gestalten. Dazu sind zuerst drei Entscheidungen zu treffen:

1. Wer wohnt in der Villa? Soll überhaupt jemand in der Villa wohnen?
2. Wie viel von den 400 Euro Privatvermögen soll jeder für Gemeinschaftsaufgaben abgeben?
Soll man überhaupt etwas abgeben?
3. Was soll mit dem eingesammelten Geld geschehen? Zum Beispiel ...
 - Bau eines Fußballplatzes
 - Bau eines Computercenters
 - Bau neuer komfortablerer Häuser
 - Bau einer Fabrik, um mit den hergestellten Produkten Handel treiben zu können.



Die Insel liegt 80 km vor der kanadischen Ostküste. Es gibt Wald, Wiesen und Äcker.
 (* Der Begriff „Neunerianer“ leitet sich von Klassenstufe „Neun“ ab.)

Die Schüler wurden zunächst aufgefordert, sich allein Gedanken über mögliche Entscheidungen und Festlegungen zu machen. Sie sollten sich dabei an ihren eigenen Interessen und Wünschen orientieren. Anschließend wurde ein Schüler zum Alleinherrscher erklärt, der seine Entscheidungen verkündete (Durchlauf 1). Diese Art der Entscheidungsfindung rief den Widerstand der anderen Inselbewohner (Schüler) hervor. Damit stand die Frage im Raum, wie denn dann entschieden werden soll. Die Inselbewohner (Schüler) sprachen sich dafür aus, dass *alle* mitentscheiden sollen. Damit begann der zweite Durchlauf, in dem alle gemeinsam die Entscheidungen trafen. In der Unterrichtsdurchführung folgte dann ein unorganisiertes, aber intensives Vorstellen von Ideen, Erörtern von Möglichkeiten und Austauschen von Argumenten. Er ist wichtig, sich als Lehrer hierbei völlig rauszuhalten. Nach einer Weile wählten die Schüler von sich aus eine Diskussionsleiterin, die Prioritäten festlegen ließ und auf die Einhaltung beschlossener Diskussionsstandards achtete. Die Schüler bestimmten auch, dass am Ende des Argumentationsaustausches nach dem Mehrheitsprinzip entschieden werden solle. Nachdem die Entscheidungen getroffen waren, folgte eine mündliche und schriftliche Reflexionsphase.

Schüleraussagen aus der Reflexionsphase		
Was gut war?	Was anstrengend war?	Was zu ändern wäre?
Ich war froh, dass wir keinen Alleinherrscher mehr hatten.	Das war alles auch sehr anstrengend.	Diese Abstimmungen sind zwar anstrengend, aber in kleinen Gruppen, wie wir eine waren, geht das noch. In Deutschland könnten wir das nicht machen.
Wenn alle bestimmen, ist das besser, weil man sich so besser einbringen kann.	Es war zum Teil aber auch 'fuzzelig' über alles Kleine abzustimmen.	
In den Diskussionen kommen immer neue Ideen.	Manchmal dauerte es mir einfach zu lange.	Ich würde mir das nächste Mal mehr Ordnung wünschen. Gut wären konkrete Vorgaben für die Redezeit.
Wir waren alle gleichberechtigt. Das fand ich gut.	Diskussionen sind anstrengend.	
Ich nehme gerne in Kauf, dass es sehr anstrengend ist, zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen.	Ich hätte keine Lust in diese Villa zu gehen und bei jeder Kleinigkeit zu diskutieren.	Wären wir mehr oder müssten wir über was wirklich Kompliziertes entscheiden, würde das so – glaub' ich – nicht gehen.
Es hat mir gefallen, dass alle mitbestimmen konnten und nicht nur einer.		Wir müssen Führung/Regierung wählen.

Was sagt dieser Verlauf über den Lernprozess aus? Der erste Durchlauf simulierte eine monarchistische Herrschaft. Das Gemeinwesen der Neunerianer (Schüler) war den Wünschen und Entscheidungen eines Alleinherrschers ausgesetzt. Innerhalb des Durchlaufs konnten die Schüler eine Ahnung davon entwickeln, was es bedeutet, als Individuum und Gemeinwesen politisch entmündigt und unfrei zu sein. Diesen Zustand empfand die Lerngruppe als ungerecht und rebellierte gegen ihn. Aus dieser situativen, aber elementaren Erfahrung heraus, entwickelten die Schüler die Idee der Volkssouveränität, ohne diesen fachlich-abstrakten Begriff zu gebrauchen. Ihre Forderung war, dass alle Mitglieder des politischen Gemeinwesens über Fragen des Zusammenlebens (mit)entscheiden sollen. Das entspricht dem Grundgedanken der Volkssouveränität: Das politische Gemeinwesen (Volk) bestimmt selbst über seine eigenen Belange. Die Schüler wählten als Gegenmodell zur monarchistischen Herrschaft eine plebiszitäre Demokratie. Durch ihre simulative Umsetzung im zweiten Durchlauf erfuhren sie zugleich das Wesen dieser Herrschaftsform mit seinen Chancen und Schwierigkeiten. Im Lernprozess spiegelt sich die Ideengene von Rousseaus Demokratietheorie wider.

3.2 Der erste Exkurs zur politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland

Die Komplexität des Szenarios wurde erhöht: Es wurde vorgegeben, dass die Inselbevölkerung durch Zuwanderung stetig wächst und zunehmend Vermögensunterschiede auftreten. Anzahl und Heterogenität der Inselgesellschaft sind also gestiegen. Dahinter steht die Intention, die Grenzen der direktdemo-

kratischen Gestaltbarkeit zu problematisieren. Die leitende Frage lautete, wie unter solchen Bedingungen zukünftig entschieden werden soll. Zu Orientierungszwecken wurde vorgeschlagen, dass die Neunerianer die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland untersuchen. In mehreren Folgestunden untersuchten die Schüler anschließend die parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik. Es ging um die Staatsstrukturprinzipien, das zugrunde liegende Demokratieverständnis und die politischen Organe. Der Bezug zum Szenario wurde anschließend gesetzt: Es wurde vorgegeben, dass die Insel nun eine repräsentative Demokratie mit einem Parlament namens Inseltag sei.

In dieser Phase fiel der Lernprozess auf die Ebene der „herkömmlichen“ Institutionenkunde zurück. Der Exkurs zur politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland stand weder in einem zeitlichen Gleichgewicht noch in einem produktiven Bezug zum Inselnszenario. Den Schülern wurde keine Gelegenheit gegeben, ihr erarbeitetes Wissen auf die Inselwelt zu übertragen. Damit fehlte auch die Möglichkeit, die behandelten Institutionen auf ihre regulativen Leitideen zu hinterfragen und eigene institutionelle Gestaltungsideen zu entwickeln.

Wie könnte ein genetisches Vorgehen aussehen? Zunächst müssten die Schüler die Möglichkeit erhalten, eigene institutionelle Reformvorschläge für die komplexer gemachte Inselwelt zu entwickeln. Hier müsste man die Perspektive bereits darauf orientieren, welchen regulativen Leitideen die politische Ordnung folgen soll. Zu fragen wäre: Was wollen wir? Was gilt es zu vermeiden? Welche Gefahren sehen wir? Welche Möglichkeiten gibt es?

Anschließend würden die Inselbewohner (Schüler) den Exkurs zur politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland durchführen. Anschließend bietet sich ein Vergleich der politischen Ordnung mit den zuvor entwickelten Schüler-Reformvorschlägen an. Es ließe sich nun diskutieren, welche Elemente der politischen Ordnung Deutschlands übernommen, abgewandelt oder für die Insel verworfen werden sollen. Man könnte zum Beispiel diskutieren, wie auf der Insel umgesetzt werden kann, dass alle mitentscheiden (Volkssouveränität): Durch Wahlen und das Repräsentationsprinzip? Weiterhin nur durch direkte Abstimmungen? Oder durch eine Mischform?

3.3 Die Entdeckung der Wahlgrundsätze

Ausgangspunkt für die Entdeckung der Wahlgrundsätze war die folgende Vorgabe des Szenarios: Die Insel ist in elf Wahlkreise eingeteilt. Die Ursprungs-Neunerianer – also die Schüler – leben alle im Wahlkreis 1. Sie wählen einen Delegierten für den Inseltag. Drei bis vier Schüler stellen sich als Kandidaten zur Wahl. Es waren die folgenden Wahlgrundsätze vorgeben:

Es besteht **Wahlpflicht**: Wer nicht wählen will, bekommt Ärger – bis zwei Jahre Gefängnis, Einzug des kompletten Eigentums. Das Motto lautet: „**Alle Bürger dürfen wählen – alle Bürger müssen wählen**“

Je nach Höhe des Einkommens, darf man **ein, zwei oder drei Kreuze** machen. Wer mehr verdient und damit mehr leistet, hat somit größeren politischen Einfluss. Die Neu-

nerianer sprechen hierbei von „**strukturiertem Finanzklassen-Wahlrecht**“. Welchen ökonomischen Status ihr habt, erfahrt ihr über den Wahlzettel.

Offene Wahlen – Die Wahlen verlaufen offen. Das heißt konkret: Ihr stellt euch im Wahllokal an. Jeder tritt einzeln vor den Wahltisch und gibt zunächst die Zahl der Kreuze, die er machen darf, bekannt. Anschließend kreuzt der Wähler einen der Kandidaten an. Heimlichtuerei ist nicht erwünscht, schließlich kennen wir uns alle gut. Das Motto lautet: „**Der ehrliche Bürger braucht nichts zu verbergen.**“

Pro Wahlkreis dürfen **drei bis vier Kandidaten** antreten. Sie stellen sich vor der Wahl kurz vor und sagen, wo sie im Bereich Wirtschaft und Gesellschaft ihre Schwerpunkte sehen. Sie werben damit um Stimmen. **Gewonnen hat der Kandidat mit den meisten Stimmen.**

Die Kandidaten stellten sich kurz vor und hielten eine Wahlkampfrede. Wichtig war die Rollenvorgabe für Kandidat 1. Sie bestimmte ihn zum Chef des inzwischen privatisierten Hotels, in dem die meisten anderen Neunerianer arbeiten beziehungsweise mit dem sie Geschäfte machen. Weil die Wahl nicht geheim war, konnte er sehen, wer für und wer gegen ihn stimmt. Der sozioökonomische Status und damit die Anzahl der zu vergebenden Wahlstimmen wurde per Los verteilt. Nach der Durchführung der Wahl setzte eine mündliche Reflexionsphase ein. Folgende Kritikpunkte wurden dabei angeführt: die Androhung von Gefängnis bei Wahlverweigerung, fehlende Fairness aufgrund des Finanzklassenwahlrechts, Gefühl der Ausgrenzung/Ungleichheit bei den „ärmeren“ Neunerianern, Ausübung von Druck auf die Wähler, die offene Wahl war nicht gut, Ungerechtigkeit der Wahl. Die Schüler forderten mehrheitlich, dass es Stimmengleichheit geben und die Wahl freiwillig und geheim ablaufen solle, damit keine Drucksituation entsteht.

Die Kritik und Forderungen der Lerngruppe wurden als Ausgangspunkt genommen, um abermals einen Exkurs zur politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zu unternehmen. Dieser folgte der Fragestellung, wie die Wahlgrundsätze dort gestaltet sind und was man für die Insel strukturell übernehmen könne. Die Lerngruppe wurde in Expertengruppen eingeteilt, die ein Reformprogramm der Wahlgrundsätze für die Insel erarbeiten sollten. Im Rahmen des Exkurses beschäftigten sich die Schüler nicht nur mit den Wahlgrundsätzen im Grundgesetz, sondern auch mit den in Deutschland diskutierten Reformvorschlägen (z.B.: doppeltes Wahlrecht für alle, die arbeiten; Kinderwahlrecht; Wahlpflicht). Die Expertengruppen erarbeiten jeweils eigene Reformkonzepte für das Inselformat, stellten sie sich gegenseitig vor und diskutierten sie.

Hinter diesem Vorgehen steht die didaktische Intention, dass die Schüler den Sinn der demokratischen Wahlgrundsätze aus der Simulation ihrer Negierung im Inselformat und der damit verbundenen elementaren Erfahrung der Ungleichheit, der Unfreiheit und des Drucks heraus nachvollziehen können. Ferner erfuhren sie die Wahlgrundsätze als regulative Verfahrensweise, die nicht per se vorgegeben, sondern politisch gestaltbar ist.

3.4 Die Neunerianer ergründen und gründen Parteien

Den Ausgangspunkt bildete die Frage, für welche Positionen die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland eigentlich stehen. Die Schüler untersuchten die politischen Parteien anhand von Programmauszügen und Wahlplakaten, systematisierten die herausgearbeiteten Positionen und versuchten eine Einordnung in den Kompass der vier politischen Grundorientierungen (Petrik 2007a: 200). Auch die Merkmale und Funktionen von Parteien wurden untersucht. Nach diesem Exkurs „ging es wieder zurück zur Insel“. Das Insel-Szenario war in seiner Komplexität so gesteigert worden, dass auf die folgenden Fragen Antworten gefunden werden mussten: Zuwanderung, Regulierung der Wirtschaft, soziale Sicherung, Umverteilung und Umweltschutz. Die Neunerianer (Schüler) gründeten nun in Gruppen eigene Parteien. Indem jede Schülergruppe ein eigenes Programm entwickelte, gemeinsam Position zu strittigen Fragen bezog, politische Angebote machte, ein entsprechendes Wahlplakat gestaltete, Wahlkampfreden hielt und trotz gemeinsamer Grundrichtung auch innere Diskussionen austrug, wurde der Begriff *Partei* für die Jugendlichen erfahrbar und greifbar. Die Schüler konnten zudem erfahren, dass es unterschiedliche politische Interessen und Ideen gibt, deren Konkurrenz über den Parteienwettbewerb ausgetragen wird.

4. Diskussion

4.1 Das Szenario der Insel „Neuneria“

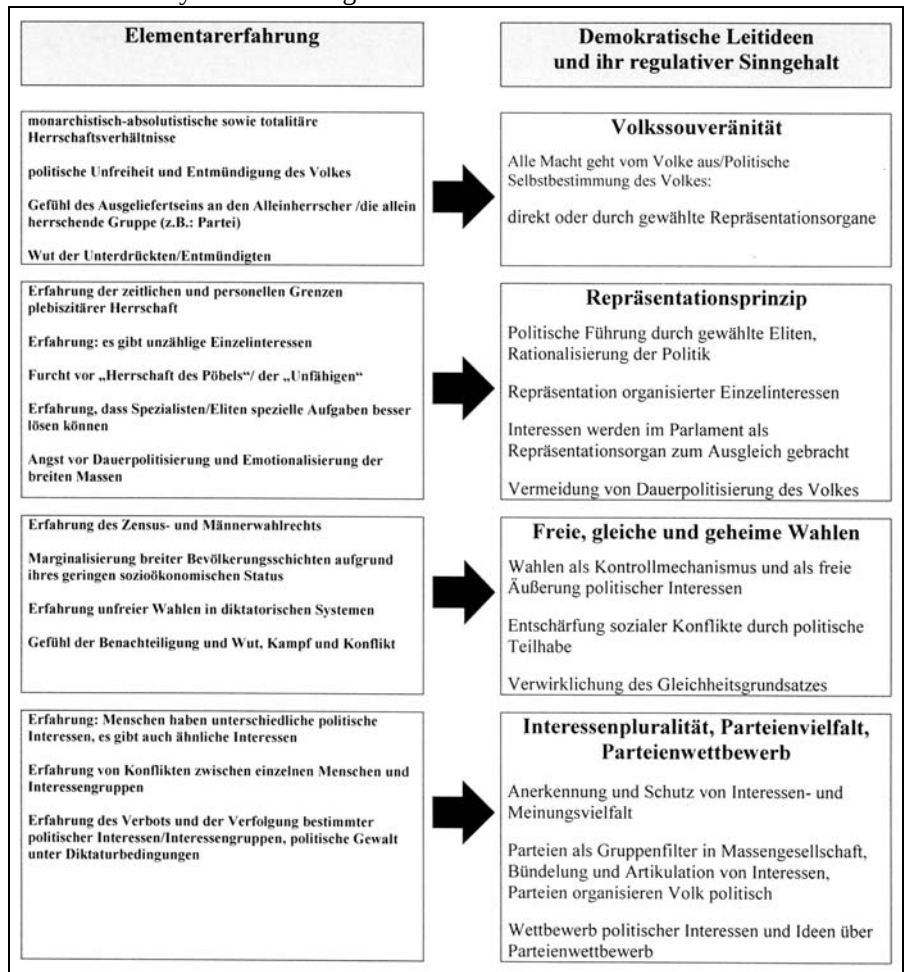
Diskussionswürdig ist das Szenario der Insel „Neuneria“, denn es bildet keine genuin geschlossene Handlungseinheit. Das Geschehen auf der Insel ist nicht durchgehend das Gestaltungsergebnis der Schüler. Vielmehr wird das Szenario der Insel dazu genutzt, um Situationen und Rahmenbedingungen didaktisch von außen so zu setzen, dass es zu den gewünschten Exkursen zur politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland kommt und von diesen Exkursen Gestaltungsimpulse für den Inselkosmos ausgehen. Das Szenario arbeitet dabei mit zeitlichen Entwicklungssprüngen und situativen Vorgaben. Damit das Insel-Szenario und die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland in einem strukturellen Bezug zueinander stehen – was für die Übertragbarkeit der Exkurse wichtig ist –, muss es sogar im Verlauf komplexer gemacht werden (Erhöhung der Bevölkerungszahl, Zunahme der sozioökonomischen Heterogenität, Auftreten komplexer Probleme). Kritisch lässt sich anführen, dass hierdurch die unmittelbare Ebene des interpersonellen Nahraums bereits verlassen wird.

Außerdem liegt eine schwierige und noch zu leistende Entwicklungsaufgabe darin, die einzelne Szenen und Stadien der Insel in eine nachvollziehbare Gesamtgeschichte zu integrieren. Im erprobten Unterricht existierten zwischen den einzelnen Entwicklungsstadien der Insel Sprünge und Brüche. Ich war dennoch erstaunt, mit welcher Bereitschaft und Freude sich die Schüler auf neue Situationen und Rahmenbedingungen innerhalb des Insel-Szenarios einge-

lassen haben. Die Lerngruppe wusste, dass im Unterricht etwas Neues ausprobiert wird und war bereit, diesen Versuch mitzutragen.

In Bezug auf die Gestaltung des Szenarios ist ferner noch grundlegend darüber nachzudenken, auf welche Elementarerfahrungen sich die Evolution der parlamentarisch-demokratischen Leitideen und ihrer Institutionen zurückführen lässt. Ausgehend von demokratietheoretischen und systemanalytischen Überlegungen (vgl. Saage 2005: 289-296; Zintl 2005: 103-114) habe ich in der folgenden Übersicht den *Versuch* einer Systematisierung für vier ausgewählte Leitideen und ihren regulativen Sinngehalt unternommen.

Versuch einer Systematisierung:



Die Elementarerfahrungen sind die dramaturgische Basis für den Unterricht, der sie nachinszeniert. Es gilt demokratische Mangelsituationen herauszustellen, „die einen Kontrast zu den für ewig und selbstverständlich gehaltenen Werten und Freiheiten aufzeigen“ (Petrik 2007a: 250). Wenn man diese dann in ein nachvollziehbares Gesamtszenario transformiert hat, muss genau festge-

legt werden, an welchen Stellen des Unterrichts die Exkurse zur politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland erfolgen.

4.2 Die methodische Grundstruktur: Ein Lehrgang

In der vorliegenden Fassung stellt das Inselfzenario einen wiederkehrenden Ausgangs- und Bezugspunkt für die Auseinandersetzung mit der demokratischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland dar. Dieses Vorgehen rekurriert auf die methodische Grundstruktur eines Lehrgangs (vgl. Reinhardt 2005: 222-223; Goll 2007: 27). Die vorgegebenen Veränderungen im Inselfzenario entsprechen Impulssetzungen des Lehrers. Die Orientierung liegt auf der Erschließung der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik, die vom Inselfzenario ausgeht beziehungsweise auf dieses zurückführt. Das Inselfzenario stellt genetische und handlungsorientierte Einstiegs-, Reflexions- und Anwendungsphasen innerhalb der Lehrgangsstruktur dar. Entsprechend könnte man von einer *genetisch* orientierten Lehrgangsstruktur sprechen.

Die Wechselbewegung zwischen der Mikrowelt der Insel und der politischen Ordnung der Bundesrepublik verläuft dabei nicht nur von der Ebene des interpersonalen Nahraums (Insel) zur Institution (Ordnung der Bundesrepublik), sondern auch in umgekehrter Richtung von der institutionellen Ebene hin zum interpersonalen Nahraum. Der Lernprozess folgt damit nicht allein einer genetischen Lernlogik (Petrik 2007a: 242-243). Allerdings verfügt auch der umgekehrte Weg über eine lerntheoretische Berechtigung. Die Erarbeitung von institutionellem Wissen im Rahmen der Exkurse wird fruchtbar durch die Übertragung auf die Insel. Dort müssen die Schüler mit ihrem Wissen arbeiten. Das Inselfzenario stellt eine spezifische Anforderungs- und Anwendungssituation dar (vgl. May 2011: 129).

Allerdings fehlt bisher in der vorgestellten Lehrgangs-Form ein problemorientierter Einstieg und Abschluss der Unterrichtsreihe. Beim Einstieg müsste zunächst geklärt werden, warum es sich lohnt über eine neue Staatsgründung nachzudenken. Die Schüler müssten die Gelegenheit bekommen, ihre Vorstellungen und Kritik in Bezug auf unsere gegenwärtige politische Ordnung zu formulieren. Zum Abschluss des gesamten Lehrgangs ließe sich dann untersuchen, was die Erfahrung des Inselfzenarios zum Verständnis und zur Reformierung des Institutionengefüges unserer parlamentarischen Demokratie beitragen kann.

Für die Lehrgangsstruktur spricht, dass die Unterrichtsreihe für die Lehrkraft gut lenkbar und steuerbar bleibt. Der Lehrer hat die Möglichkeit durch veränderte Rahmenseetzungen im Szenario den Verlauf der Unterrichtsreihe zu bestimmen. Außerdem ist über die Exkurse ein kontinuierlicher Bezug zur politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gegeben. Die Exkurse stellen strukturierte Erarbeitungsphasen dar. Diese Merkmale können aber auch als Nachteile ausgedeutet werden. So kann man argumentieren, dass die Exkurse den genetischen Entdeckungs- und Gestaltungsprozess der Lernenden stören oder sogar verhindern. Die sich verändernden Rahmenbedingungen des Szenarios können sich ebenfalls lernstörend auswirken, weil sie von außen ge-

setzt werden und die unmittelbare Ebene des interpersonalen Nahraums überschreiten.

4.3 Oder doch lieber ein genetisches Lehrstück?

Eine andere Variante der methodischen Weiterentwicklung liegt in der Zerschneidung der Konzeption auf ein genuin genetisches Lehrstück. Dafür müsste das Szenario so gestaltet werden, dass die Schüler die parlamentarische Demokratie aus „elementarer Verwunderung heraus noch einmal selbst [...] erarbeiten“ (Grammes 2000: 367). Bestimmend für den Verlauf des Unterrichts müsste die innere Logik dieses Entdeckungs- und Gestaltungsprozesses sein (vgl. Leps 2007: 275) und zwar ohne wiederkehrende Exkurse in die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. Fragen und Probleme unseres gegenwärtigen politischen Systems böten in dieser Form nur zu Beginn den Ausgangs- und zum Abschluss den Bezugspunkt des Lehrstücks. Am Ende des Lehrstücks würde das zuvor elementar Erlernte zur Analyse, Beurteilung und Lösung aktueller institutioneller (Problem-)Fragen herangezogen werden (vgl. Leps 2007: 276).

Fazit und Aufruf

Konzeptionell befindet sich die entwickelte Idee nach wie vor am Anfang. Die vorgenommenen Überlegungen führen noch zu keiner ausgearbeiteten Unterrichtsreihe. Das Ergebnis des Werkstattberichts liegt vielmehr in einer ersten didaktischen Systematisierung und Reflexion der bisherigen Entwicklungsarbeit.

Die Entwicklungsarbeit methodischer Lehr-Lernarrangements steht als Prozess nur selten im Fokus politikdidaktischer Publikationen. In der Regel werden fertige Unterrichtsbeispiele vorgestellt; bisweilen werden Ideen und Ableitungen für die Unterrichtspraxis auch nur vage skizziert, ohne Konkretion und Erfahrungsbezug. Dabei kann der Entwicklungsprozess einer methodischen Konzeption viel über deren Merkmale und Besonderheiten aussagen. Der Wert des vorliegenden Werkstattberichts ist darin zu sehen, dass er die bisherige Entwicklungsarbeit – mit ihren methodischen Überlegungen, bisherigen Erfahrungen, planerischen Fehlritten, Schlussfolgerungen und unbeantworteten Fragen – offenlegt. Damit werden die Schwierigkeiten und Herausforderungen, die sich aus der Idee ergeben, die politischen Institutionen der Bundesrepublik genetisch zu unterrichten, deutlich. Rekurrierend auf die Theorie des negativen Wissens (Oser/Spychiger 2005: 17) wurden im Werkstattbericht bewusst auch solche Schritte aufgeführt, die sich nicht als funktional erwiesen haben (vgl. Kapitel 3.2), weil nämlich erst diese ein Nachdenken ermöglichen, wie es besser geht.

Ich möchte meinen Werkstattbericht mit einem Aufruf beenden, der auf der Hoffnung aufbaut, dass ich bei Kollegen Interesse für die entwickelte Idee wecken konnte. Bitte senden Sie mir Ihre Einfälle und kritischen Anmerkun-

gen zum Thema „Institutionenkunde *genetisch*“ – sei es zur Variante des genetisch orientierten Lehrgangs oder zur Variante des genetischen Lehrstücks – zu. Äußerst wertvoll wären eigene Erfahrungsberichte aus der Unterrichtspraxis. Sie könnten mir damit helfen, die methodische Idee zu einer praxistauglichen Unterrichtsreihe weiterzuentwickeln, die dann anderen Politiklehrern für ihren Unterricht zur Verfügung gestellt werden kann.

Literatur

- Deichmann, Carl (1996): Mehrdimensionale Institutionenkunde in der politischen Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag
- Deichmann, Carl (2007): Institutionenkunde. In: Lange, Dirk (Hrsg.): Strategien der politischen Bildung. Reihe: Basiswissen Politische Bildung. Band: 2, Hohengehren: Schneider Verlag, S. 40-51
- Goll, Thomas (2007): Systematischer Lehrgang. In: Reinhardt, Sibylle/Richter, Dagmar (Hrsg.): Politik-Methodik. Handbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin: Cornelsen Scriptor, S. 27-31
- Grammes, Tilman (2000): „Inseln“ – Lehrstücke und Reflexionsräume für Werte-Bildung in der didaktischen Tradition. In: Breit, Gotthard/Schiele, Siegfried (Hrsg.): Werte in der politischen Bildung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 354-373
- Leps, Horst (2006): Lehrkunst und Politikdidaktik. Diss. Marburg. In: <http://www.leps.de/lehrstueck/dissertation.html> [19.3.2012]
- Leps, Horst (2007): Lehrkunst im Politikunterricht. In: Gesellschaft - Wirtschaft - Politik 2/2007, S. 275-284
- Massing, Peter (2005): Institutionenkundliches Lernen. In: Sander, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch politische Bildung. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, S. 315-325
- May, Michael (2011): Kompetenzorientiert unterrichten – Anforderungssituationen als didaktisches Zentrum politisch-sozialwissenschaftlichen Unterrichts. In: Gesellschaft - Wirtschaft - Politik 1/2011, S. 123-134
- Oser, Fritz/Spychiger, Maria (2005): Lernen ist schmerzhaft. Zur Theorie des Negativen Wissens und zur Praxis der Fehlerkultur. Beltz: Weinheim/Basel
- Petrik, Andreas (2007a): Von den Schwierigkeiten, ein politischer Mensch zu werden. Konzept und Praxis einer genetischen Politikdidaktik. Opladen: Barbara Budrich Verlag
- Petrik, Andreas (2007b): Genetisches Lernen. In: Reinhardt, Volker (Hrsg.): Inhaltsfelder der Politischen Bildung. Reihe: Basiswissen Politische Bildung, Band: 3, Hohengehren: Schneider Verlag, S. 219-229
- Petrik, Andreas (2007c): Basiskonzepte, Brückenbildung, Kompetenzenentwicklung? Dewey, Spranger, Wagenschein und Piaget! In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 4/2007, S. 555-568
- Reinhardt, Sibylle (2005): Politik Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin: Cornelsen Scriptor
- Saage, Richard (2005): Demokratietheorien. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Zintl, Reinhard (2005): Strukturentscheidungen des Grundgesetzes. In: Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, München: Oldenbourg Verlag, S. 93-123



Werner Abelshauser / David Gilgen /
Andreas Leutzsch (Hg.)

Kulturen der Weltwirtschaft

Geschichte und Gesellschaft, Sonderhefte, Heft 24
2012. 304 Seiten mit 4 Abb., 9 Diagrammen und 5 Tab., kart.
€ 44,95 D / bei Abnahme der Reihe: € 40,45 D
978-3-525-36424-6

Welche Rolle spielen kulturelle Unterschiede im wirtschaftlichen Wettbewerb?
Die wachsende Dynamik der Weltmärkte macht es immer dringender, deren kulturelle Bestimmungsgründe wissenschaftlich zu untersuchen. Dieser Aufgabe stellen sich die Autoren dieses Bandes. Sie zeigen aus interdisziplinärer Sicht, dass es gerade kulturelle Unterschiede sind, die im wirtschaftlichen Wettbewerb letztlich den Ausschlag geben und Wettbewerbsvorteile langfristig sichern. Kontinuität und Wandel von Wirtschaftskulturen werden in Fallstudien erfolgreicher und gescheiterter Wirtschaftskulturen analysiert.



Hendrik Ehrhardt / Thomas Kroll (Hg.)

Energie in der modernen Gesellschaft

Zeithistorische Perspektiven

2012. 286 Seiten, mit 2 Abb. und 3 Tab., kartoniert
€ 37,95 D / 978-3-525-30030-5

Dieser Band bringt die Leser auf den derzeitigen Stand zeitgeschichtlicher Forschung zum Thema Energie, und er zeigt neue Tendenzen auf. Die Gegenwartsbedeutung der Energiefrage liegt seit der Ölkrise von 1973 und den Wachstumskrisen der 1980er Jahre auf der Hand. Im Mittelpunkt des Bandes steht die Frage nach dem Wandel der Wahrnehmung, Erzeugung und Nutzung von Energie in den letzten Jahrzehnten. Anhand von Fallstudien, die erste Schnitten in das Feld der zeithistorischen Energieforschung schlagen, analysieren die Beiträge, wie unterschiedliche Akteure und Institutionen mit dieser politischen und gesellschaftlichen Kernfrage umgegangen sind.

Vandenhoeck & Ruprecht

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

Heinz Bude: Bildungs-panik. Was unsere Gesellschaft spaltet.

Sibylle Reinhardt



Sibylle Reinhardt

Die Rezensentin beobachtet in ihrem Stadtteil, dass Eltern eine Privatschule gründen und betreiben und ihr Leben diesem Werk widmen (in einer ohnehin bildungsbewussten Stadt) und kaum mehr umziehen könnten. Und sie beobachtet in ihrer Verwandtschaft, dass eine Mutter mit hervorragender deutscher und angelsächsischer Universitätsausbildung (auch dank ihres Abiturs am Gymnasium ihres Wohnortes) ihre Kinder an eine internationale Schule schickt. Die Rezensentin denkt dabei an Zeit- und Geldverschwendung und fragt sich: Was ist hier los?

Auf dem Weg zu einer Antwort ist Heinz Bude: „Wenn man mitbekommt, dass Kinder aus dem Bekanntenkreis auf eine Privatschule geschickt werden, gerät man ganz unabhängig, wie zufrieden man mit der Schule seiner Kinder ist, ins Grübeln.“ (98) Ins Grübeln gerieten auch viele Bürger und Soziologen, als 2011 in Hamburg eine Schulreform mit großem politischem Rückhalt, nämlich die Zweigliederung aus integrativen Stadtteilschulen mit darauf gesetzten Gymnasien, mit einem Volksentscheid gekippt wurde. Die Gegner waren keineswegs nur Oberschicht-Angehörige (die hätten nicht die nötige Zahl geliefert), sondern auch die „neue Mitte“ (S. 20).

Dem Soziologen Bude geht es um die Erklärung sozialen Handelns, und seine Antwort lautet: Die Bildungsexpansion hat viele besser Gebildete hervorgebracht, die um ihre Kinder und deren Bildung und damit auch deren Status fürchten, wenn das Schulsystem unklar wird und nicht mehr zweifellos im Dienste der Lernbedürfnisse ihrer Kinder verfährt. Die häufig ersten Akademiker in der Familie erinnern sich an die Arbeit, die ihre Bildung verlangte, und da Arbeit auch Mühsal ist, geraten sie in Panik bei der Vorstellung, integrierende und inkludierende Prozesse könnten die Konzentration ihrer Kinder auf das Lernen gefährden.

Die These von der Bildungs-panik wird aus der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik entwickelt und durchaus plausibel gemacht. Von den Kriegsfolgen waren alle betroffen, was die Gleichheit der Staatsbürgerschaft in die Richtung der sozialen Bürgerschaft (Marshall) vorantrieb. „Die soziale Bür-



gerschaft sollte dem Bürger, der keinen Besitz und kein Eigentum im Rücken hat, die Angst nehmen, ins Nichts zu fallen (...).“ (S. 119) Dafür war Bildung zentral, weil sie die Person kognitiv, sozial und affektiv mobilisiert und „die Grundlage einer jeden Politik der Lebenschancen darstellt“ (S. 121) (Meine Mutter sagte mir damals immer wieder: „Kind, man kann dir alles nehmen, aber nicht, was du im Kopf hast.“ Wir waren Vertriebene und lebten etwas elendiglich auf dem Land.)

Das Konstrukt „katholisches Arbeitermädchen vom Lande“ fasste die sozialen Dimensionen der Bildungsbenachteiligung in den Diskussionen der 60er- und 70er-Jahre des letzten Jahrhunderts zusammen. Heute sind die Dimensionen von Geschlecht, Region und Religion bedeutungslos (beim Geschlecht hat sich die Situation eher verkehrt) – die Bildungsexpansion war ein Riesenerfolg! Aber dieser Erfolg erzeugte teils selbst Folgeprobleme, teils ergaben sich aus dem Wandel der Gesellschaft neue Probleme:

a) Die Inflation der Zertifikate: Zwar ist Bildung der Schlüssel für den Zugang zu Konkurrenzen um Berufe und Privilegien (S. 122) und die Zunahme an Bildung öffnete diesen Weg für relativ viele, aber der allgemeine Vorteilsgewinn schmälerte den individuellen Gewinn. Der Bildungstitel ist inzwischen notwendig, aber nicht mehr hinreichend für eine relativ privilegierte Position in dieser Gesellschaft. Die Eltern in der Mitte dieser Gesellschaft, die nicht sicher sein können, dass ihre Kinder den Status der Familie mindestens werden halten können, verstricken sich in Positionskämpfe: muss es nicht doch der England-Aufenthalt und die Musikschule und das bi-linguale Gymnasium oder die Spezialschule x,y und die dritte Fremdsprache Chinesisch und, und, und sein? „Es ist nicht der Neid, der die Menschen martert, sondern einfach nur die soziale Angst, nicht mithalten zu können, den Anschluss zu verlieren und am Ende als die Dummen dazustehen. Und das auf Kosten der eigenen Kinder.“ (S. 98) Lehre Nr. 1 aus diesen und anderen Beobachtungen (z.B. zu Japan) ist für Bude, dass soziale Ungleichheit bei der Organisation von Bildung immer durchschlägt, weil die Menschen Mittel und Wege finden, die Konkurrenz um Status auch über Bildung auszufechten. Dahinter steht die Lehre Nr. 2: Die Eltern wollen für ihre Kinder zumindest die Position sichern, die sie selbst erreicht haben (S. 31f.) – eine Behauptung, die durch bildungssoziologische Untersuchungen gestützt wird und die das Andauern der Bildungsexpansion mit erklärt.

b) Die soziale Herkunft bleibt wichtig. Die Dimension Klasse/Schicht/Milieu hat ihren Einfluss auf die Bildungshöhe, anders als Geschlecht, Region und Konfession, nicht verloren. Viele Daten bestätigen den Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungswillen bzw. Bildungsvermögen. Die neue Konstruktion der benachteiligenden Dimensionen lautet: „Unterschichtjungen mit Migrationshintergrund aus den Ballungszentren“ (S. 50). Bildungsgerechtigkeit im Sinne des gleichmäßigen Bildungserfolgs für alle Schichten wurde nicht erreicht, nicht einmal dann, wenn vergleichbare Leistungen vorliegen. Auch dies ist vielfältig belegt. „Jedenfalls macht es einen Klassenunterschied, ob man die Kinder sich selbst überlässt oder gar als Quelle von Transfereinkommen nutzt oder ob man in die Kinder im Dienste ihrer Zukunft investiert.“

(S. 72) Lehre Nr. 3 ist also die Einsicht, dass der Wille, die Kinder mit Bildung auszustatten, mit der sozialen Lage der Eltern korreliert. (S. 34)

c) Eine (neue) Problemgruppe macht Angst. Eine Gruppe vornehmlich von Jungen betont Körperlichkeit und sucht Gelegenheiten zur Selbstdarstellung und zum Erfolg nach ihrem Verständnis. Der Markt des kleinen Handels oder des großen Geldes ist attraktiver als die Schule, die Träume gehen auf Erfolg ohne schulische Leistung (S. 86-92, 126). Diese Gruppe stammt nicht aus der Mittel- oder Oberschicht, sie hat eher einen Migrationshintergrund und lebt häufiger in Großstädten. (Natürlich gab es auch zu meiner Schulzeit den Typ des körperbetonten, bildungsunwilligen Jungen, aber damals konnte gesagt werden: „Wenn er Mucki hat (und die hatte er meist), dann geht er in den Pütt.“ Dieser Pütt (Bergwerk) – sofern noch vorhanden - bietet heutzutage hoch technisierte Arbeitsplätze, die ein gehöriges Maß an Theoriefähigkeit verlangen).

d) Der Begriff von Bildung wird vernützlich. Der traditionelle deutsche Bildungsbegriff meinte mehr als Ausbildung, Erziehung und Lernen, also ein eher funktional auf Beruf und Gesellschaft bezogenes Verständnis, er meinte die (Selbst-)Bildung der Person für Lebens-, Berufs- und Kulturfähigkeit (S. 65). Dabei geht es um die Stärkung der Person durch die Auseinandersetzung mit der schwierigen Wirklichkeit und erst in zweiter Linie um Auslese und Berechtigungen. Damit verträgt sich durchaus ein Hang zur Innerlichkeit, zum Bildungsstolz, ja sogar zum Tiefsinn. (Die Rezensentin merkt nur nebenher an, dass sie Budes Erläuterungen zur elitären Reformpädagogik nicht recht verstanden hat: ist das zustimmend oder ironisch oder sonstwie kritisch gemeint?) Was ist davon geblieben? (S. 61) Die Prominenz von internationalen Leistungsvergleichen betont den Konkurrenzcharakter von Bildung. Die Umstellung von Leistung auf Erfolg (so lese ich Bude) bedeutet eine Ent-Subjektivierung und Ver-Objektivierung. (Meine Eltern sagten 1961: „Studier’ was du willst, wir haben trotzdem Butter auf dem Brot.“ Und Soziologie galt damals als fast noch brotloser als Kunstgeschichte. Diese Offenheit für meine Bildungsbedürfnisse war vielleicht allerdings geknüpft an mein Geschlecht, denn als Frau war ich damals ohnehin aus dem Wettbewerb für wirkliche Karrieren ausgeschlossen.) Heute zähle weniger das subjektive Vermögen und Bemühen um tragfähige Tugenden, sondern primär der messbare und tatsächliche Erfolg auf dem Markt, im Test, in der Prüfung. An die Stelle des in-put sei der out-put als Kriterium der Bewertung getreten (vgl. Neckel 2012). Hier hätte der Autor auch auf die Kontroverse um „Kompetenzen“ zu sprechen kommen können, aber damit hätte sich ein neues großes Thema aufgetan.

Diese Prozesse der Inflationierung von Bildung, der Orientierung des Sinns von Bildung am Erfolg in der Status-Konkurrenz, die andauernde Bedeutung der Herkunft für die Nähe zur Bildung und die Existenz einer Problemgruppe im Bildungsgeschehen machen Angst! Besonders die Aufsteiger (die gerade Aufgestiegenen und die noch Hoffenden) fürchten, dass die Wege zur erfolgreichen Bildung gefährdet werden. Integrative Bildungspolitik macht das Lernen für ihre Kinder schwerer, weil sie dabei auf Unwillige und Unfähige tref-

fen könnten, deren Interesse durch diese Bildungspolitik eher berücksichtigt wird als die ihrer Kinder (S. 23). Ihnen geht es um die schulische Kultur der Bildung, die nicht gefährdet werden darf. (In meiner Verwandtschaft gibt es eine neuerdings angelagerte Gruppe, in der ein 11jähriges Mädchen die erste Schülerin im Gymnasium ist. Die Berichte um ihre Schulkarriere zentrieren um „Gymnasium“ – den Tonfall gälte es in qualitativer Forschung zu explizieren – und um Noten – lauter 2er. Zwei Kürzel sagen alles Wichtige, dass sie es nämlich womöglich schafft. Man stelle sich vor, es ginge um eine Gesamtschule und um Wortgutachten: wie sollten sich da Stolz und Hoffnung knapp und klar materialisieren?)

Die zentrale These von Bude überzeugt. Die enge gesellschaftliche Verknüpfung von Bildung und Status erzeugt in unsicheren Verhältnissen Konkurrenz und Angst. Diese Angst vor Bildungsverlust führt zur Abschottung von Milieus und zur Abwehr solcher Reformen, die womöglich anderen Milieus mehr nützen (sollen) als dem eigenen in der gefährdeten Mitte der Gesellschaft. Von hier aus ergäben sich viele Forschungsaufgaben, denn seine These ließe sich durchaus operationalisieren und empirisch prüfen.

Derweil haben sich manche Besitz- und Bildungs-Arrivierte längst aus dem Staub der Niederungen des normalen Schulwesens gemacht. Elitäre Schulen werden gesucht, u.U. wird Schulgeld als Segregationsprämie gezahlt. Jedenfalls darf kein Zweifel entstehen, dass es oberhalb der „Bildungsanxiety“, die Bude als spaltenden Faktor diagnostiziert, noch eine Schicht gibt, die eigene Mittel der Distinktion nutzen kann.

Und nun kommt die Überraschung: Bude sieht Licht am Ende des Tunnels, er hat gute Nachrichten. „Die Demographie rettet alle.“ (S. 128) Der Rückgang der Zahl junger Menschen führt schon jetzt dazu, dass der Tonfall sich ändert: Es wird um Lehrlinge geworben, manche anerkannten Schulen müssen schon längst um Schülerinnen und Schüler werben. „Es ist eigentlich kein Grund zur Panik, weil offenbar Platz für alle ist.“ (S. 134) Allerdings muss die neue Situation nicht auch sofort geglaubt werden und eine neue Gelassenheit hervorbringen. Aber insgesamt mag die Chance für eine Bildung steigen, die die Person zu sich selbst, zu anderem und anderen und zum Allgemeinen öffnet und entwickelt und weniger in Panik versetzt.

Der Gedankengang ist damit von Bude schlüssig zu Ende geführt. Es fragt sich, ob alle Teile durch Empirie gestützt sind. Ich bezweifle, dass – auch wenn das der Klarheit der These geschuldet sein mag – in den neuen Mittelschichten das Motiv der Status-Panik so vorrangig die andauernde Bildungsexpansion erklärt, wie es hier erscheint. Wenn die Konkurrenz um Status in der Gesellschaft, der durch Beruf und Einkommen mit definiert wird, das bestimmende Motiv wäre, dann könnte man die Berufs- und Studienfachwahlen vieler junger Frauen nicht verstehen. Nach wie vor wählen sie kaum die MINT-Fächer (eine Ausnahme unter den Naturwissenschaften ist die Biologie) und nach wie vor zieht es sie mehrheitlich in eine kleine Gruppe frauentypischer Berufe, obwohl seit Jahren Werbe- und Überzeugungs-Kampagnen durch Arbeitgeber, Schulen und Universitäten nicht zu überhören sind.

Zwar spricht vieles für die Umstellung von Leistung auf Erfolg (Neckel 2012), von einem kooperativen auf ein wettbewerbliches Modell. Wenn in der

FAZ die Situation der hoch qualifizierten Privatdozenten in einer Reihe von Fächern mit guten Gründen als problematisch geschildert wird und die Überschrift zusammenfasst zu „Der PD muss früher aussortiert werden“ (Rieble 2012), dann ist das ein Beispiel für die Einengung von Bildung auf ihren Beitrag zur Selektion (und sprachlich voller Verachtung). Aber das beschreibt nicht alles. Die Motivationen sind vielgestaltig.

Längst wundert man sich auch in der Wirtschaft, dass manche hervorragenden jungen Leute lieber in non-profit-Firmen mit gemeinschaftlichen Zielen für weniger Geld arbeiten (vgl. Huchler/Porschen/Sauer 2012). Möglicherweise durchschauen manche Eltern auch, dass manche Schule mit ambitioniertem globalem Anspruch wegen der Homogenitäts- und Transportzwänge auch Züge einer totalen Institution zeigt, die den Jugendlichen manche möglichen Wege des Lernens versperrt (so habe ich die Diskussion zu Köhler 2011 gehört). Vielleicht entlarvt sich auch eine extrem selektive Prozedur auf dem Wege zur Partnerschaft in einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die oberhalb der formalen Prozeduren eher informell und emotional zur Selbstreproduktion führt (Erfurt 2012), nicht nur als Leistung (z.B. von Frauen) verneinend, sondern auch als unzuverlässiger Einklang der Ressourcen in einer dynamischen und heterogenen Welt. In dem Moment, in dem eine große Firma als Einstellungskriterium „Normalität“ im Lebenslauf als Garant der Kommunikationsfähigkeit mit einer heterogenen Kunden-, Mitarbeiter- und Firmenpalette entdeckt (und nicht sozial exklusive Exzellenz), würden vielleicht sogar sehr privilegierte Familien gelassener in der Wahl von Schulen.

Diese Gelassenheit im Umgang mit der Wahl von Schulen ist auch deshalb angeraten, weil die angestrenzte Suche nach der „guten“ Schule ohnehin vergeblich ist. Warum? Schulen sind so komplexe Gebilde, dass ihre Qualität von außen (und vielleicht auch von innen) gar nicht zu ermitteln ist. Die Rezensentin war 20 Jahre lang in der Referendarausbildung an Gymnasien und anderen Schulformen tätig und gehörte demnach zu der einzigen Berufsgruppe, die wirklich in vielen Schulen rumkommt. Sie kann nur sagen: Der Ruf einer Schule hatte häufig mit der von ihr diagnostizierten Qualität gar nichts zu tun (wobei auch sie nur Ausschnitte gesehen hat). Die Erzeugung des Rufes einer Schule ist eine konstruierende Zuschreibung, die sich selbst verstärken wird, weil natürlich niemand die falsche Schule gewählt haben will. Und die Schulleitungen und die Lehrpersonen wirken dabei selbstverständlich mit. Es kommt hinzu, dass Schülerinnen und Schüler komplexe Persönlichkeiten sind, für die nicht jede Schule und jeder Lehrer gleich gut oder schlecht sind. Wenn es schief geht – und das kann passieren – ist der Wechsel vielleicht nötig und sinnvoll. Aber das heute wohl übliche Maß an Aufregung und Nervosität an den biographischen Punkten der Entscheidung hilft niemandem.

Der Blick mit den Jugendlichen auf ihre Vorlieben und Fähigkeiten ist nach wie vor der zentrale Punkt für die Wahl von Profilen und so war das schon in der Zeit der Typengymnasien (altsprachlich, neusprachlich, naturwissenschaftlich und anderes). Keine Panik – mehr Gelassenheit und Solidarität sind angesagt.

Literatur

Erfurt, Philine: „Je loyaler ich bin, desto eher wird man mich befördern“. Erfolgskriterien in einem deutschen Wirtschaftsprüfungsunternehmen. Vortrag. WZB 2012

Huchler, Norbert/Porschen, Stephanie/Sauer, Stefan: Aktuelle Erfolgskultur Vertrauen. Die Wirtschaft simuliert den dritten Sektor. Vortrag. WZB 2012

Köhler, Sina Mareen: Freunde, Feinde oder Klassenteam? Empirische Rekonstruktionen der Peerbeziehungen in 7. Klassen an einer internationalen Schule und einer Deutschen Auslandsschule. Verteidigung der Dissertation in der Philosophischen Fakultät III (Erziehungswissenschaften) der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg am 12. Juli 2011

Neckel, Sighard: Die Pflicht zum Erfolg. Genealogie einer Handlungsorientierung. Vortrag. WZB 2012

Rieble, Volker: Der PD muss früher aussortiert werden. in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Mittwoch, den 29. Februar 2012, S. N5

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Erfolgskulturen der Gegenwart. Tagung am 23./24. Februar 2012.

Heinz Dirk Lange/Sebastian Fischer (Hrsg.): *Politik und Wirtschaft im Bürgerbewusstsein. Untersuchungen zu den fachlichen Konzepten von Schülerinnen und Schülern in der Politischen Bildung.* Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag 2011

Das Buch ist dem Programm der Didaktischen Rekonstruktion (D. Lange) verpflichtet, die vier Aufgaben miteinander verklammern will: die fachliche Seite eines Gegenstandes wissenschaftlich markieren, die Vorstellungen der Lernenden zu diesem Gegenstand erheben, normative Ziele formulieren und schließlich eine didaktische Strukturierung für den Unterricht konstruieren. Dabei ist wechselseitige Hilfe und Anforderung dieser vier Dimensionen zentral, so dass keine Ableitung aus fachlichen Vorgaben entsteht, sondern diese mit den Lerner-Vorstellungen in normativ verantwortlicher Weise zu einem Lernprozess verknüpft werden. Das Programm ist überzeugend.

Die meisten Aufsätze liefern Elemente aus dem Programm, meistens handelt es sich um die Erhebung von Lerner-Vorstellungen (Migration, Konflikt, Gerechtigkeit u.a.m.). Die Lektüre ist interessant, endete für die Leserin aber in der Regel mit einer Frage: Und was sagt das nun zu Unterricht? Abstrakt formulierte didaktische Leitlinien für die didaktische Strukturierung (z.B.: Bedeutsamkeit ökologischer Nachhaltigkeit klären, S. 211) reichen nicht aus. Die schwierigste Aufgabe bleibt (wieder) den Lehrerinnen und Lehrern überlassen, nämlich die praktischen Wege für das unterrichtliche Handeln zu entwerfen, zu erproben und zu evaluieren.

Methodisch und inhaltlich ragen die Beiträge dreier (ehemaliger) Lehrer hervor: Petrik, Heidemeyer, Vietze. Petrik entwirft als Sinnhorizont die Urteils- und Konfliktkompetenzen und verknüpft sie inhaltlich mit dem Orientierungskompass. Dieser ist von ihm für das genetische Prinzip mit der Methode der Dorfgründung seit Jahren entwickelt und genutzt worden. Hinter diesem Zugang steht also ein theoretisches und erprobtes Konzept von Unterricht. Damit kann Petrik qualitativ die Stufen der Entwicklung der Argumentationsfähigkeit (nach Toulmin) von Lernenden analysieren. Heidemeyer zeigt in einer knappen Skizze, wie er mit der „Leiter des Schließens“ (S.

271) den Demokratievorstellungen von Schülern vor und nach einer unterrichtlichen Intervention nachgegangen ist. Vietze schließlich demonstriert Methoden zur Alltagsdiagnostik von Schülervorstellungen (Cluster, Mindmap, Gruppenbrainwriting, Kartenmoderation), die mit überzeugenden Beispielen entwickelt und demonstriert werden.

Das Buch hat bei der Rezensentin grundsätzliche Überlegungen angestoßen. Die erste betrifft die Frage, was überhaupt Empirie ist. Die drei zuletzt genannten Beispiele ergeben diese Antwort: Empirie ist ein erfahrungsgesättigtes Vorgehen, das Methoden wählt und deren Ertrag ständig an die (hermeneutische, vor-empirische) Interpretation des hoch-komplexen Gegenstands Unterricht zurück bindet. Auf den Erfahrungszugang darf danach für didaktisches Arbeiten nicht verzichtet werden, weil die Empirie sonst zu fern vom Gegenstand bleiben kann. Die zweite Frage ist, ob Interviews mit der Auswertung durch qualitative Inhaltsanalyse der optimale Weg für die Erhebung von Schülervorstellungen sind (so fragt auch Heidemeyer, S. 269). Wird dabei möglicherweise doch wieder eher aus der Sicht von Erwachsenen gefragt? Die dritte Frage ist, was wir mit sehr kleinen Zahlen der berücksichtigten Lerner anfangen können. Einerseits könnte eine Fortsetzung in quantitativer Survey-Forschung (wie Shell, DJI) erfolgen, andererseits könnte das Vorgehen qualitativer Forschung (wie der dokumentarischen Methode) mit der Erarbeitung maximaler Kontraste eine Antwort liefern. Denn die konkrete einzelne Klasse eines Lehrers ist ja ohnehin niemals eine Stichprobe, so dass die quantitative Empirie sich dort nicht wiederfinden wird. Die Möglichkeiten, die durch maximale Kontraste abgesteckt werden, helfen dem Lehrer bei der Beobachtung und Analyse der Bedingungen des Lernens und Lehrens.

Sibylle Reinhardt





Schmidt, Christian (2011): Politische Bildung als Spiegel politischer Kultur? Ein deutsch-französischer Vergleich, Marburg: Tectum, 218 S.

Christian Schmidt stellt sich in der o.g. Monografie der Herausforderung, den Zusammenhang zwischen der politischen Kultur eines Landes und dessen politischer Bildung empirisch zu untersuchen. Anhand der Untersuchungsländer Deutschland und Frankreich will er aufzeigen, inwiefern „sich die Präsentation politischer Inhalte in der politischen Bildung unterscheidet und inwieweit diese Unterschiede durch verschiedenartige politische Kulturen zu begründen sind“ (S. 5). Dabei liefern Schmidt deutsche und französische Lehrwerke die Datengrundlage, wobei der Untersuchungsgegenstand, die politischen Inhalte, als „gesellschaftliche Institutionen als Bestandteil der politischen Bildungsinhalte“ (S. 5) präzisiert wird.

Während sich Schmidt im ersten empirischen Teil der Arbeit mit dem Lehrbuchvergleich eines methodischen Zugangs bedient, der „unterschiedliche Heransgehensweisen bei der Darbietung institutionenkundlicher Inhalte auch quantifiziert“ (S. 6) und der „auf eine empirische Grundlage mit den verschiedenen Unterrichtsbüchern als Gegenstand gestellt wird“ (S. 6), wählt er für die Interpretation je einer Unterrichtseinheit aus Deutschland und Frankreich und von neun Examensarbeiten im zweiten Teil eine qualitativ-interpretative Methode. Ziel der Ausführungen ist es, auf Grundlage der von ihm gewonnenen Ergebnisse die Institutionenkunde dahingehend zu betrachten, als „durch sie konzeptuell eine Möglichkeit geschaffen wird, durch politische Bildung die demokratische politische Kultur weiterzuentwickeln“ (S. 7).

Mit seiner Dissertationsschrift betritt Schmidt wissenschaftliches Neuland, steht er doch vor dem Problem der ‚Niederlagsmessung‘ der jeweiligen politischen Kultur in den entsprechenden Untersu-

chungsgegenständen. Insofern ist der gewählte Forschungsansatz – gerade vor dem Hintergrund, dass eine ähnliche Forschungskonzeption auf der Ebene der hermeneutischen Politikdidaktik m.W. bislang nicht vorliegt – als innovativ zu bezeichnen. Gleichwohl wären ein noch ausgefeilteres Forschungsdesign sowie eine noch ausführlichere Dokumentation des Forschungsprozesses möglich gewesen. Auffällig ist zudem, dass Schmidt den von ihm entwickelten Begriff politischer Kultur, der durchaus etwas mehr an analytischer Tiefe vertragen hätte, nicht konsequent zu handhaben scheint. Der bruchlosen Rezeption der Arbeit steht zudem das gelegentlich etwas oberflächlich erscheinende Endlektorat im Wege.

Nichtsdestoweniger legt der Verfasser eine hervorragende politikdidaktische Abhandlung vor. So kann besonders dem von ihm erarbeiteten analytischen Instrumentarium, mit dem es gelingt, Merkmale und Unterschiede der politischen Kulturen hermeneutisch zu erfassen, Modellcharakter für nachfolgende Arbeiten attestiert werden. Insofern dürfte die Arbeit, mit der zentrale Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich nachgewiesen werden können (Deutschland: Erklärung für die Notwendigkeit politischer Institutionen = ihre demokratische Funktionalität/ Frankreich: Darstellung derselben in ihrem symbolischen Sinngehalt als historische Errungenschaft der Nation – S. 155ff.) nicht nur für Studierende von großem Interesse sein, sondern auch für diejenigen, die dem nachgewiesenen Zusammenhang von politischer Bildung und politischer Kultur noch intensiver (etwa mittels inhaltsanalytischer Verfahren) nachgehen möchten. Empfohlen sei die Arbeit außerdem all jenen, die sich kurz und prägnant über die französische Politik sowie den formellen Hintergrund der politischen Bildungsarbeit in Frankreich informieren möchten.

Marc Partetzke

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

Prof. Dr. Bernhard Blanke
Institut für Politische Wissenschaft
Leibniz Universität Hannover
Im Moore 13
30167 Hannover
blanke@ipw.uni-hannover.de

Christian Fischer
Uhlandstr. 9
06114 Halle/ Saale
fischerrohde@web.de

Dr. Rolf Frankenberger
University of Tübingen
Department of Political Science
Melanchthonstr. 36
72074 Tübingen
rolf.frankenberger@uni-tuebingen.de

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

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

Prof.em. Dr. Richard Hauser
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Goethe-Universität Frankfurt am Main
r.hauser@em.uni-frankfurt.de

Prof. Dr. Eckhardt Jesse
Technische Universität Chemnitz
Philosophische Fakultät
Institut für Politikwissenschaft
Thüringer Weg 9
09126 Chemnitz
eckhard.jesse@phil.tu-chemnitz.de

Prof. Dr. Dirk Lange
AGORA Politische Bildung
Institut für Politische Wissenschaft
Leibniz Universität Hannover
Schneiderberg 50
30167 Hannover
agora@ipw.uni-hannover.de

Holger Onken
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
Institut für Sozialwissenschaften
h.onken@uni-oldenburg.de

Marc Partetzke
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Institut für Politikwissenschaft
Carl-Zeiss-Straße 3
07743 Jena
marc.partetzke@uni-jena.de

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

PD Dr. habil. Armin Scherb
Universität Erlangen Nürnberg
Didaktik der Sozialkunde
Regensburger Str. 160
90478 Nürnberg
a.scherb@gmx.de

Prof. Dr. Hans Jürgen Schlösser
Universität Siegen
Zentrum für ökonomische Bildung in Siegen
(ZöBIS)
Hölderlinstr. 3
schloesser@zoebis.de

Dr. Michael Schuhen
Universität Siegen
Zentrum für ökonomische Bildung in Siegen
(ZöBIS)
Hölderlinstr. 3
57068 Siegen
schuhen@zoebis.de

Susanne Schürkmann
Universität Siegen
Zentrum für ökonomische Bildung in Siegen
(ZöBIS)
Hölderlinstr. 3
57068 Siegen
schuerkmann@zoebis.de

Andreas Slopinski
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

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

Dr. Gernot Uhl
Scheurebenweg 22a
55129 Mainz
gernot.uhl@googlemail.com