

## Zu diesem Heft



*Schnell runter vom Eis ...*

*HANEL*

Der Schnappschuss des Karikaturisten Walter Hanel gilt einem aktuellen Aspekt des Wahljahres. Die Themenpalette von GWP ist hingegen mehr den bleibenden Fragestellungen gewidmet. Eine Vierteljahresschrift steht nicht im Wettbewerb mit den Medien des Tages, jedenfalls nicht in puncto Meldungen des Tages. Wohl aber in der Genauigkeit der Aufarbeitung des Tagesgeschehens. Deswegen können Sie im GWP-Online-Archiv auch morgen noch die Texte von heute mit Gewinn lesen.

Ein Überhangmandat für die CSU bei der kommenden Bundestagswahl bedeutet möglicher Weise, dass 20 zusätzliche Abgeordnete über Ausgleichsmandate in den Bundestag kommen. Steuern wir auf ein Parlament mit 800 und mehr Abgeordneten zu?

Mit der Bundestagswahl haben wir uns bereits im letzten Jahr befasst, als der Berliner Politikwissenschaftler Oskar Niedermayer in Heft 4-12 die Ausichten der Parteien und in Heft 3-12 der Insider Tobias Neumann und der Politikwissenschaftler Johannes Fritz das Demokratieverständnis der Piraten analysierten. (Diese Texte und vieles mehr zum Thema „Wahlen“ im GWP-Online-Archiv).

*Lesen Sie weiter auf S. 4*

|                               |   |    |
|-------------------------------|---|----|
| Meinung                       | <b>Christoph Butterwege: Armut im Alter. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird</b>   | 5  |
|                               | „Die Einkommens- und Vermögenssituation der Älteren von heute ist überdurchschnittlich gut“, heißt es im 4. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung. Eine solche Aussage ist undifferenziert, beschönigt die Lebenssituation von Millionen älteren Menschen und täuscht die Öffentlichkeit über den anhaltenden Trend zur tieferen Spaltung unserer Gesellschaft hinweg.                                  |    |
| Interview                     | <b>Norbert F. Schneider: Familienpolitik heute. (Stefan Hradil interviewt)</b>  | 15 |
|                               | Der demografische Wandel, die aktuelle Dynamik der Bevölkerungsentwicklung ist eine politische Herausforderung, jedoch gibt es keinen Anlass, das unter einem blanken Katastrophenszenarium zu verhandeln. Wir müssen neue Formen finden und aktiv werden, ohne ausschließlich eine Bedrohung hierin zu sehen. Dies stellt für die Politik und für uns alle eine Herausforderung für die nächsten 20, 30 Jahre dar. |    |
| Aktuelle Analyse              | <b>Alexander Niedermeier: Zwischen Demokratie, Theokratie und Autokratie: Muslimbrüder an der Macht. Wie sind die Wahlerfolge und die jüngste Politik von Ägyptens Islamisten zu deuten?</b>  | 23 |
|                               | Was sind die Hintergründe der islamistischen Wahlerfolge in Ägypten und der seither erkennbaren politischen Entwicklungen. Was sind die Ideen und Ziele der Muslimbrüder und welches Verhältnis verbindet sie mit anderen Akteuren im Land.   |    |
| Aktuelle Analyse              | <b>Alessandro Scheffler: Bündnissolidarität für die Türkei? Türkische Politik in der Syrienkrise und der Beistand der NATO</b>  | 31 |
|                               | Die Entsendung von Patriotstaffeln an die türkisch-syrische Grenze hat zu harschen Diskussionen um die Rolle der Türkei im Syrienkonflikt geführt. Die Analyse kommt zu dem Schluss, dass die Türkei sich im Syrienkonflikt vor einem direkteren Engagement hüten wird. Entsprechend wird die Entsendung der Patriot-Staffeln eher friedenssichernd als friedensgefährdend wirken.                                  |    |
| Wirtschaftspolitische Kolumne | <b>Roland Sturm: Mehr Europa: Zur Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)</b>  | 39 |
|                               | Viele große Fragen zur Zukunft der europäischen Integration sind bis heute unbeantwortet. Heute geht es um Notwendigkeiten, die zwingen, das Naheliegende zu tun. Das ist in der europäischen Staatsschuldenkrise die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion bzw. deren Ertüchtigung als Krisenverhinderungs- und Krisenbewältigungsinstrument.   |    |
| Fachaufsatz                   | <b>Wolfram Ridder: Die erneute Reform des Bundeswahlgesetzes. Verfassungskonformer „großer Wurf“ oder erneutes Stückwerk?</b>   | 47 |
|                               | Nach der erneut festgestellten Verfassungswidrigkeit des Bundeswahlgesetzes fand sich im Bundestag eine parteiübergreifende Mehrheit für eine Neuregelung des BWahlG zur Bundestagswahl 2013. Die Neufassung kann als gelungener Kompromiss gewertet werden, da dem inversen Erfolgswert von Stimmen weitestgehend vorgebeugt wird.   |    |
| Fachaufsatz                   | <b>Kristina Kraus/Peter Preisendörfer: Fremdenfeindlichkeit im internationalen Vergleich westlicher Länder</b>  | 59 |
|                               | Der Aufsatz vermittelt einen Einblick in die sozialwissenschaftliche Forschung zum Thema der Fremdenfeindlichkeit. Dazu Theorien und Hypothesen zur Thematik sowie die Betrachtung einer international vergleichenden Umfrage in acht Ländern, die zeigt wie Sozialwissenschaftler Fremdenfeindlichkeit empirisch erfassen.   |    |
| Fachaufsatz                   | <b>Florian Hartleb: Rechtspopulisten als Krisengewinnler in West- und Osteuropa?</b>  | 69 |
|                               | Europas Rechtspopulisten sind im Aufwind, was insbesondere bei den europäischen Eliten für Unruhe sorgt. Der Aufsatz untersucht die Argumentationsmuster der Parteien in West- und Osteuropa, („Recht und Ordnung“, „Euroskeptizismus“) und ihre Wählerklientel.  |    |

|                            |  |     |
|----------------------------|--|-----|
| Fachaufsatz                | <b>Stephan Klecha: Führung in der Politik: Angela Merkels Kanzlerschaft</b><br>Angela Merkels Werdegang ist bemerkenswert. Weder war lange Zeit absehbar, dass sie an die Spitze der Regierung treten würde noch traute man ihr einen Erfolg zu. Doch mit ihrem moderierenden Führungsstil und einer steten Lernbereitschaft sichert sie sich bislang den Machterhalt.   | 81  |
| Essay                      | <b>Werner Weidenfeld: Die deutsche Europa-Diskussion - Auf der Suche nach einer klaren Kontur</b><br>Die seit Jahren andauernde Krise Europas setzt die Politik des ganzen Kontinents unter Spannung. Immer intensiver wird dazu der Blick auf Deutschland gerichtet. Welche Zukunftsperspektive wird für Europa eröffnet und welche Rolle wird Deutschland dabei übernehmen?  | 93  |
| Essay                      | <b>Bernhard Schäfers: Errungenschaften der Aufklärung – heute in Gefahr?</b><br>Von John Locke, Kant und Adam Smith bis zum Grundgesetz zeigt der Essay die Ideen der Aufklärung und ihre Gefährdungen vom entfesselten Kapitalismus über demokratiefeindliche Entwicklungen in Spanien und Italien bis zu Versuchen, der Sharia Einfluss auf das europäische Rechtssystem zu verschaffen.   | 101 |
| Kontrovers dokumentiert    | <b>Matthias R. Kern: Sollen wir die Vermögensteuer wieder einführen?</b><br>Die Vermögensteuer gilt Vielen als Garant einer gerechten Besteuerung. Doch hat sie das BVerfG in ihrer damaligen Form in einem Urteil aus dem Jahr 1995 für nicht verfassungskonform befunden. Heute stehen die Chancen für eine Wiederbelebung sehr gut. Steueraufkommen, Steuergerechtigkeit, Verfassungskonformität und wirtschaftliche Auswirkungen werden in kontroversen Positionen beleuchtet? | 111 |
| Rechtsprechung kommentiert | <b>Heiner Adamski EuGH und ESM: Der Europäische Stabilitätsmechanismus ist europarechtskonform</b><br>Ein irischer Parlamentsabgeordneter hat gegen die Zustimmung Irlands zum ESM-Vertrag eingewandt, der ESM würde unberechtigt in EU-Kompetenzen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion eingreifen. Mit der Ratifikation des ESM-Vertrages würde Irland unionsrechtswidrige Verpflichtungen eingehen.   | 119 |
| Politische Didaktik        | <b>Christian Fischer und Sabine Thormann: Die Fallstudie Mehmet – Eine Unterrichtsreihe für das Thema Migration und Integration</b><br>Anhand eines konkreten Falles setzen sich die Schüler exemplarisch, handlungsorientiert und kooperativ mit dem Thema „Integration und Zuwanderung“ auseinander. Die Fallstudie wurde jeweils im Sozialkundeunterricht einer Gymnasial-, Realschul- und Berufsschulklasse erprobt.   | 129 |
| Das besondere Buch         | <b>Johannes Fritz: Wie sozial sind die Sozialen Medien wirklich? (Geert Lovink, Das halbwegs Soziale. Eine Kritik der Vernetzungskultur)</b>   | 143 |
| Rezensionen                | <b>Horst Leps: Klaus-Peter Hufer, Jens Korfkamp, Mit Platon zur Politik - Plädoyer für eine philosophisch orientierte politische Bildung</b>   | 149 |
|                            | <b>Horst Leps: Ingo Juchler, Der narrative Ansatz in der politischen Bildung</b>   | 150 |
| Aktuelles Archiv           | <b>Thema: Fremdenfeindlichkeit/Rechtsextremismus</b>   | 151 |
| Autoren                    | <b>Anschriften</b>   | 152 |

In dieser Ausgabe steht als unmittelbar wahlrelevant das neue Wahlgesetz auf dem Prüfstand, das die eingangs angedeutete Konsequenz haben könnte. Die Materie ist ungemein kompliziert, und auch die Verfassungsrichter selber, die in der Diskussion die Leitlinien gesetzt haben, finden alles sehr schwierig. Wolfram Ridder hat sich durchgebissen, aber es bleibt auch für Sie, liebe Leserinnen und Leser, ein dickes Brett zu bohren.

Zur Wahl steht die bisherige Regierungspolitik, mithin die Leistung der Kanzlerin. Stephan Klecha vom Göttinger Institut für Demokratieforschung hat ein lesenswertes Buch über die Kanzlerschaft Merkel geschrieben und schöpft in seinem Aufsatz aus dem Vollen seiner Recherchen.

Was inhaltlich zur Wahl steht, sind u.a. die großen Fragen Sozialpolitik, Integration, Deutschlands Rolle in der unruhigen Welt und hier besonders Europa. Das Inhaltsverzeichnis skizziert, was Sie ausführlich in den verschiedenen Rubriken (= Textsorten) dazu lesen können. Hier in Stichworten: Altersarmut, Familienpolitik, Reichensteuer, Fremdenfeindlichkeit, Europa-Diskussion, der Rettungsschirm ESM aus der EuGH-Sicht; Patriots-Stationierung in der Türkei, Ägypten/Islamismus, populistische Parteien.

Wenn man so will, ist das gesamte Heft ein „Dossier“ zur Bundestagswahl.

Nicht über die Wahl, wohl aber über die geistige Situation der (Wahl-)Zeit reflektiert der Soziologe Bernhard Schäfers, GWP-Beirat: „Errungenschaften der Aufklärung – heute in Gefahr?“

Die Didaktik ist in der Herausgeberschaft dieser Zeitschrift durch Sibylle Reinhardt höchst prominent vertreten. Bei den Beiräten aber steht Reinhold Hedtke allein neben einer ganzen Reihe von Fachwissenschaftlern. Hier verstärken wir: Die drei „Neuen“ werden den Leserinnen und Lesern nicht unbekannt sein: Der junge Jenenser Prof. Michael May (Didaktik der Politik), der schon verschiedentlich als Autor bei uns aufgetreten ist; der ebenfalls junge Tim Engartner, frisch gebackener Professor für die Didaktik der Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt Schulische Politische Bildung an der Uni Frankfurt/M., und der Professor für Didaktik der Sozialkunde an der Uni Erlangen, Armin Scherb, neben aller fachlicher Potenz auch 1. Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung, Landesverband Bayern. Ihn können Sie übrigens unter [http://www.video.uni-erlangen.de/webplayer/studon/3204\\_Vorlesung](http://www.video.uni-erlangen.de/webplayer/studon/3204_Vorlesung) in Aktion erleben.

Und für den neuen Jahrgang möge wieder gelten: „GWP ist in Themenwahl und Bearbeitung Pflichtlektüre!“ (Forum Politischer Unterricht).

Die Herausgeber

## Armut im Alter

Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird

*Christoph Butterwegge*



Christoph Butterwegge

Kurz vor Weihnachten erregte ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium großes Aufsehen, in dem dieser zu belegen sucht, dass Altersarmut in Deutschland „kein drängendes Problem“ sei. In deutschen Tageszeitungen fanden sich daraufhin Schlagzeilen wie „Die Legende von den armen Alten“ (Kölner Stadt-Anzeiger vom 19.12.2012) und der Ratschlag, die Regierung solle sich lieber um Alleinerziehende, junge Menschen und Migranten kümmern, die besser gefördert werden müssten, um das Entstehen von Altersarmut zu verhindern. „Die Einkommens- und Vermögenssituation der Älteren von heute ist überdurchschnittlich gut“, heißt es denn auch im 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Eine solche Aussage ist undifferenziert, beschönigt die Lebenssituation von Millionen älteren Menschen, denen es schlechter geht als vielen ihrer Altersgenoss(inn)en, ignoriert die soziale Ungleichheit zwischen den genannten Gruppen und täuscht die Öffentlichkeit über den anhaltenden Trend zur tieferen Spaltung unserer Gesellschaft hinweg.

Seit die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2003 eingeführt wurde, hat sich die Zahl der älteren Menschen, die auf sie angewiesen sind, um rund zwei Drittel erhöht. 2011 waren es bereits über 436.000 Ältere, die einschließlich Miete und Heizung im Durchschnitt weniger als 700 Euro pro Monat erhielten. Es ist jedoch ein offenes Geheimnis, dass sich besonders ältere Menschen damit schwertun, diese Transferleistung – früher hieß sie Fürsorge bzw. Sozialhilfe – zu beantragen, weil sie zu stolz sind, sich schämen, den bürokratischen Aufwand scheuen oder weil sie irrtümlich den Unterhaltsrückgriff auf ihre Kinder bzw. Enkel fürchten. Geht man davon aus, dass die sog. Dunkelziffer hoch ist, liegt die Zahl derjenigen Menschen, die im Alter auf Hartz-IV-Niveau leben, inzwischen deutlich über einer Million.

Die Einkünfte von mehr als zwei Millionen Seniorinnen und Senioren fallen unter die bei 60 Prozent des mittleren gewichteten Haushaltsnettoeinkommens (zuletzt 952 Euro) fixierte „Armutrisikoschwelle“ der Europäischen

Union. Kein Wunder, dass es über 760.000 Ruheständler/innen gibt, die einen Minijob haben, darunter fast 120.000 Personen, die 75 Jahre oder älter sind. An den Lebensmitteltafeln häufen sich ältere Menschen, die wegen ihrer Mini-renten spätestens am 20. des Monats nichts mehr Warmes auf den Tisch bringen.

Man kann von einer (Re-)Seniorisierung der Armut sprechen, die mit einer sozialen Polarisierung des Alters verbunden ist: Karl Albrecht, Gründer der ALDI-Kette Süd und längst jenseits der 90, ist mit einem Privatvermögen von 17,2 Mrd. Euro der reichste Deutsche. Umgekehrt gibt es bitterarme Witwen, deren Rente nicht ausreicht, um noch am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Alltag und soziale Lage der Ruheständler/innen könnten nicht unterschiedlicher sein: Während die einen Kreuzfahrten machen, putzen die anderen Klos, tragen frühmorgens Zeitungen aus oder räumen Supermarktregale ein. Vielerorts gehören selbst ältere Menschen, die in Müllcontainern nach Pfandflaschen suchen, längst zum „normalen“ Stadtbild. Hier soll untersucht werden, wie es zu dieser Entwicklung kam, welche Entscheidungen ihr zugrunde lagen und ob es Alternativen dazu gibt.

## Sozialpolitik in Zeiten des Kalten Krieges

Das bis heute existierende mehrgliedrige Wohlfahrtsstaatssystem wurde im Kaiserreich begründet – mit der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Gesetzlichen Unfallversicherung als Kerninstitutionen, zu denen in der Weimarer Republik ergänzend die Arbeitslosenversicherung hinzukam. Der bestehende Sozialstaat wurde nach Kriegsende in den westlichen Besatzungszonen beibehalten und ab 1949 in der Bundesrepublik relativ zügig ausgebaut.

1953 kündigte Bundeskanzler Konrad Adenauer eine „umfassende Sozialreform“ an, mit der alle bisher noch benachteiligten Gesellschaftsschichten besser abgesichert werden sollten. Was nach einem Gesamtkonzept klang und ein großer Wurf werden sollte, beschränkte sich nach jahrelangem Tauziehen innerhalb der Regierungsparteien jedoch auf den Bereich der Alters- und Invaliditätssicherung. Adenauer machte die Einführung des Umlageverfahrens, das die verbreitete Altersarmut zurückdrängen sollte, zum Wahlkampfslager. Mit Unterstützung seiner eigenen Fraktion, der FVP und der SPD, aber gegen die FDP und die meisten DP-Parlamentarier brachte er die Große Rentenreform im Januar/Februar 1957 zum Abschluss. Das seit der Bismarck-Zeit gültige Kapitaldeckungsprinzip wurde durch ein modifiziertes Umlageverfahren ersetzt und die Altersrente dynamisiert, sprich: der Lohn- und Gehaltsentwicklung fortlaufend angepasst. Während die Arbeiter im Leistungsrecht den Angestellten gleichgestellt wurden, entfielen Mindestrenten, Grundbeträge und die Möglichkeit einer freiwilligen Mitgliedschaft in der GRV („Selbstversicherung“). Adenauers Rentenpolitik wurde belohnt: Bei der Bundestagswahl am 19. September 1957 erreichten CDU und CSU die absolute Mehrheit der Zweitstimmen, was bis heute nie wieder einer Partei gelang.

Damals war „Altersarmut“ ein die Öffentlichkeit der Bundesrepublik beherrschendes und bewegendes Thema. Besonders stark betroffen waren ältere Frauen, die über keine oder nur äußerst geringe Rentenansprüche verfügten. Doch nicht alle profitierten von der Umstellung des Rentensystems, das sich fortan stärker am Äquivalenzprinzip orientierte: Hauptgewinner waren gut verdienende Angestellte mit lückenloser Erwerbsbiographie, Hauptverliererinnen berufstätige Frauen, die weder ein hohes Gehalt noch lange Beitragszeiten aufwiesen.

Das relativ kontinuierliche Wachstum der Wirtschaft, die allgemeine Wohlstandsentwicklung und der Systemgegensatz zwischen Kapitalismus und Staatssozialismus schufen in den 1950er- und frühen 1960er-Jahren ein für die Rentenpolitik ausgesprochen günstiges Klima. Auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges überboten sich die Parteien geradezu im Hinblick auf soziale Versprechungen. Mehr als jeder andere diente der *bundesdeutsche*, direkt an der Grenzlinie zwischen den zwei miteinander um Akzeptanz konkurrierenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen gelegene Wohlfahrtsstaat als soziales „Schaufenster des Westens“ gegenüber dem Osten. Das ermöglichte verhältnismäßig generöse Leistungen für sozial Benachteiligte und Bedürftige. Unterschiedlich zusammengesetzte Bundesregierungen setzten die Traditionslinie der Bismarckschen Sozialgesetzgebung fort, wodurch Armut zwar nicht beseitigt, aber eher zu einer Rand(gruppen)erscheinung wurde.

## Altersrente als „verdienter Lohn für Lebensleistung“

Im westdeutschen Nachkriegskapitalismus, der bis zur ersten kleineren Rezession 1966/67 vom Rückgang der Massenarbeitslosigkeit und vom halbwegs krisenfreien Wachstum des „Wirtschaftswunders“ geprägt war, galt die Rente noch als „verdienter Lohn für Lebensleistung“. Seinerzeit wäre niemand auf die Idee gekommen, eine allgemeine Senkung des Rentenniveaus vorzuschlagen, obwohl die Lebenserwartung der Menschen auch damals schon kontinuierlich stieg. Schließlich war es völlig unstrittig, dass man den ökonomischen Wiederaufstieg allen Generationen zu verdanken hatte, die auch nach Beendigung ihres Erwerbslebens am steigenden Volkswohlstand partizipieren sollten.

Fortschrittlich war auch die zweite, 1972 von der SPD/FDP-Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt verwirklichte und eng mit dem Namen seines Arbeits- und Sozialministers Walter Arendt verbundene Rentenreform: Nunmehr konnten langjährig Versicherte schon mit 63 Jahren ohne Leistungsabschläge in den Ruhestand gehen. Durch die Anhebung der Entgeltpunkte von Geringverdienern auf 75 Prozent des Durchschnittseinkommens verringerte sich das Risiko der Altersarmut für diese Gruppe. Zugleich wurde Müttern bei der Rentenberechnung ein „Babyjahr“ gutgeschrieben und die Versicherung für Selbstständige, mithelfende Familienangehörige und nicht erwerbstätige Frauen geöffnet. Zumindest zeitweilig gab es eine „Allparteienkoalition“ der Sozialpolitiker im Bundestag, was in der günstigen Konjunkturentwicklung, erfolgreichen Kämpfen der Gewerkschaftsbewegung sowie einer mittlerweile gefestigten Wohlfahrtskultur begründet lag.

## Sozialstaat und Rentenversicherung in der Krise: Armut per Gesetz?

Zu einer ersten Zäsur in der Wohlfahrtsstaatsentwicklung führte die Weltwirtschaftskrise 1974/75. Seither fand mit Ausnahme einzelner Leistungsverbesserungen im Bereich der Familienpolitik und der Einführung der Pflegeversicherung kein weiterer Ausbau des sozialen Sicherungssystems mehr statt. Stattdessen wurden zahlreiche Transferleistungen gekürzt, Anspruchsvoraussetzungen verschärft und Kontrollmaßnahmen intensiviert. Die zweite Zäsur stellte weniger der Fall der Mauer als vielmehr der Durchbruch des Neoliberalismus gegen Mitte der 80er-Jahre dar. Das vom Bundestag am 9. November 1989 beschlossene und größtenteils am 1. Januar 1992 in Kraft getretene *Rentenreformgesetz* brachte für die Versicherten erhebliche Verschlechterungen mit sich. Die gesetzliche Altersvorsorge für Millionen Menschen wurde erstmals nicht mehr verbessert, sondern ihr Leistungsniveau abgesenkt: Beispielsweise ging man von der brutto- zur nettolohnbezogenen Anpassung der Renten über, verkürzte die Höchstdauer der Anrechnung von Ausbildungszeiten, ließ die Rente nach Mindestentgeltpunkten auslaufen, hob die Altersgrenzen für den Renteneintritt von Frauen schrittweise auf 65 Jahre an und führte Abschläge von 0,3 Prozent pro Monat bei vorzeitigem Rentenbezug ein, die bis zum Tod wirksam sind.

Die mit den Namen von Walter Riester und Bert Rürup verbundenen Rentenreformen 2001 und 2004 zielten auf einen Systemwechsel: Während das Umlageverfahren der Gesetzlichen Rentenversicherung geschwächt wurde, avancierte die private, kapitalgedeckte Vorsorge zur „dritten Säule“ des Alterssicherungssystems. Man verabschiedete sich von der Lebensstandardsicherung als Ziel der gesetzlichen Altersrente ebenso wie von ihrer paritätischen Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Zur neuen Richtschnur der Rentenpolitik stieg die „Beitragssatzstabilität“ auf. Denn laut der neoliberalen Standortlogik entscheidet die Höhe der „Lohnnebenkosten“ maßgeblich über die Leistungsfähigkeit des „Wirtschaftsstandortes“ und damit die Zukunft Deutschlands. Letztlich lief die rot-grüne Rentenreform auf eine (Teil-)Privatisierung der Altersvorsorge hinaus, mit der die Arbeitgeber auf Kosten der Arbeitnehmer entlastet wurden. Die Riester-Rente stellt einen teuren Ersatz für die kollektive, sozialpartnerschaftlich organisierte Alterssicherung dar. Wegen für die Zukunft festgeschriebener Leistungskürzungen im GRV-Bereich können große Teile der Bevölkerung seither nur noch auf eine Minimalabsicherung elementarer Lebensrisiken vertrauen.

Die Folgen waren dramatisch: Für viele Millionen prekär Beschäftigte, Geringverdiener/innen, Langzeit- bzw. Mehrfacharbeitslose sowie Arbeitnehmer/innen mit einem lückenhaften Erwerbsverlauf, die sich keine private Altersvorsorge leisten (können), ist mit dem von 53 Prozent (2001) über 50 Prozent heute auf 43 Prozent (2030) sinkenden Sicherungsniveau vor Steuern ein steigendes Armutsrisiko im Ruhestand verbunden. Berücksichtigt man die Steuerpflicht, sinkt das Rentenniveau von 70 Prozent im Jahr 1998 auf 52 Prozent des entsprechenden Nettoeinkommens.

## Neue Anlagemöglichkeiten für die Finanzindustrie

Da sich die Arbeitgeber nicht an den Kosten der privaten Vorsorge beteiligen müssen, gehören sie eindeutig zu den Nutznießern der Riester-Reform. Das gilt noch mehr für Versicherungskonzerne, Banken und Finanzdienstleister, die im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses erfolgreich alle Register moderner Lobbytätigkeit zogen. Ihnen erschloss die rot-grüne Koalition ein neues Geschäftsfeld, das einer „sprudelnden Ölquelle“ (AWD-Gründer Carsten Maschmeyer) gleicht, weil es den Kapitaleignern höhere Profite und den Vermittlern mehr Provisionen garantiert. Bei der Riester-Rente handelte es sich um eine öffentliche Anschubfinanzierung für die Börse und um eine Subventionierung auf dem Finanzmarkt tätiger Unternehmen und Organisationen. Der damalige Börsenboom begünstigte die Regierungspläne, das Umlageverfahren durch den vom Staat subventionierten Aufbau eines Kapitalstocks zu schwächen, und ließ diesen sowohl der Öffentlichkeit wie auch vielen GRV-Versicherten attraktiv erscheinen.

Aufgrund der jüngsten Finanz-, Wirtschafts- und Währungskrise hat sich die Situation jedoch tiefgreifend verändert. Seit 2007/08 treten die Mängel und Risiken der Kapitaldeckung offen zutage, wodurch das Dogma der angeblichen Überlegenheit einer privaten Alterssicherung ins Wanken geriet. Tatsächlich rentieren sich Riester-Renten oftmals erst in einem Alter, das weit über der durchschnittlichen Lebenserwartung liegt. Zudem bleiben jene Menschen außen vor, die einer Absicherung am meisten bedürften: Sozialhilfebezieherinnen und Sozialhilfebezieher. Leer gehen auch jene Erwerbslosen und Arbeitnehmer/innen aus, die zu geringe Einkommen haben, um die von der Versicherungsbranche angepriesenen Produkte bezahlen zu können. Hingegen können Besserverdienende solche Aufwendungen für ihre Altersvorsorge bei der Einkommensteuer absetzen. Mit Steuermitteln werden also wiederum vor allem jene unterstützt, die ohnehin privat vorsorgen können. Zugleich bezuschussen alle Steuerzahler die Profite des Finanzsektors.

## Renten Kürzung durch Lebensarbeitszeitverlängerung

Auch die nach der Bundestagswahl 2005 gebildete zweite Große Koalition nahm keine Veränderungen zum Besseren vor: Gleich zu Beginn erklärte sie, dass auf absehbare Zeit nicht mit Rentenerhöhungen zu rechnen sei, sondern weitere „Nullrunden“ anstünden. Mit dem von ihr beschlossenen „Nachholfaktor“ im Rentenrecht werden Kürzungen, auf die zunächst verzichtet wurde, in Erhöhungsphasen letztlich doch noch – weniger spektakulär – wirksam. Zugleich verständigten sich CDU, CSU und SPD darauf, die Lebensarbeitszeit unter Hinweis auf den demografischen Wandel zu verlängern und die Regelaltersgrenze stufenweise von 65 auf 67 Jahre anzuheben.

Dabei war die 1916 – nicht zufällig mitten im Ersten Weltkrieg erfolgte – Senkung des gesetzlichen Rentenzugangsalters von 70 auf 65 Jahre eine soziale und kulturelle Errungenschaft von historischem Rang. Dass die Regelalters-

grenze gegenwärtig wieder auf 67 Jahre ansteigt, ist ein gravierender Rückschritt, der umso weniger plausibel ist, als der gesellschaftliche Reichtum noch nie so hoch war wie heute und auch in den nächsten Jahrzehnten zunehmen dürfte. Alle seriösen Berechnungen zeigen, dass sich die Folgen des demografischen Wandels für die Gesetzliche Rentenversicherung in Grenzen halten.

Gleichwohl setzte Franz Müntefering, seinerzeit Arbeits- und Sozialminister der Großen Koalition, die Anhebung der Regelaltersgrenze durch. Nur wer mehr als 45 Jahre lang Pflichtbeiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung entrichtet hat, kann seine Altersrente weiterhin abschlagsfrei mit 65 Jahren beziehen. Da selbst viele Großunternehmen höchstens auf der Vorstandsetage noch Personen beschäftigen, die älter als 50 Jahre sind, führt die Erhöhung der Regelaltersgrenze zu faktischen Rentenkürzungen. Denn immer mehr Arbeitnehmer sind gezwungen, bereits vor Erreichen dieser Schwelle – und das heißt: mit entsprechenden Abschlägen – in den Ruhestand zu gehen.

### Irrwege aus der Altersarmut: „Zuschuss-“, „Solidar-“ und „Lebensleistungsrente“

Altersarmut ist weder ein sozialpolitischer Betriebsunfall noch ein unsozialer Kollateralschaden der Globalisierung oder des demografischen Wandels, sondern systembedingt, also das Ergebnis des bestehenden Wirtschaftssystems und bestimmter Regierungsentscheidungen. Erst im September 2012 avancierte die Altersarmut quasi über Nacht zum Topthema in den Medien und zur Herausforderung der Tagespolitik. Auslöser dafür war ein parteitaktisches Manöver der Arbeits- und Sozialministerin. Ursula von der Leyen, die das Problem der Altersarmut vorher verharmlost, beschönigt und als beherrschbar dargestellt hatte, wollte mit dramatisierenden Rechenbeispielen den Widerstand innerhalb der Union wie der Koalition gegen die von ihr geplante „Zuschussrente“ brechen: Wer 35 Jahre lang monatlich unter 2500 Euro brutto verdient, dessen Rente, prognostizierte sie ausgerechnet in *Bild am Sonntag*, werde ab 2030 weniger als die Grundsicherung im Alter betragen – er oder sie müsste also mit 67 Jahren zum Sozialamt gehen.

Das im September 2011 von der Ministerin geschnürte „Rentenpaket“ bestand in erster Linie aus der Zuschussrente für langjährig versicherte Geringverdiener, leichten Korrekturen bei der Erwerbsminderungsrente und einer „Kombirente“ (vorzeitiger Rentenbezug in Verbindung mit einem Teilzeitjob). Da ihr Konzept nicht nur bei der FDP, sondern auch beim Wirtschaftsflügel der Union und bei Teilen ihrer eigenen Bundestagsfraktion, vornehmlich den als „Junge Gruppe“ firmierenden Abgeordneten, auf heftigen Widerstand stieß, zog von der Leyen ihren Entwurf für ein „Gesetz zur Anerkennung der Lebensleistung in der Rentenversicherung“ (RV-Lebensleistungsanererkennungsgesetz) wieder zurück. Stattdessen legte sie am 7. August 2012 den Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Alterssicherung“ (Alterssicherungsstärkungsgesetz) vor, dessen Beratung das Bundeskabinett aber verschob. Die von der FDP verlangte Senkung des Rentenbeitragssatzes (von 19,6 auf 18,9 Pro-

zent) wurde aus dem Gesetzentwurf herausgelöst und separat beschlossen. Davon profitieren erneut die Arbeitgeber, während die Arbeitnehmer zwar auch weniger Beitragsgeld entrichten, dies aber später mit niedrigeren Renten bezahlen müssen.

Ursula von der Leyens umstrittenes Konzept verspricht keine Lösung für das Problem der Armut im Alter. Aufgrund hoher Zugangshürden (lange Versicherungs- und Pflichtbeitragszeiten sowie jahrzehntelanges „Riestern“) würde die Zuschussrente nur eine kleine Gruppe von Menschen erreichen. Mehrfach- und Langzeitarbeitslose müssten z.B. auf den Rentenzuschuss verzichten, weil sie die genannten Voraussetzungen nicht erfüllen. Und selbst bei den Anspruchsberechtigten könnte die Zuschussrente wenig gegen die Altersarmut ausrichten, müssten sie von ihren damit auf 850 Euro brutto im Monat aufgestockten Bezügen doch noch Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung entrichten. Netto blieben am Ende bloß 764 Euro im Monat übrig, von denen man in Deutschland nicht leben kann, ohne arm zu sein.

Mit der „Lebensleistungsrente“, auf die sich der Koalitionsausschuss am 4. November 2012 einigte, ohne ein konkretes Modell oder ein Finanzierungskonzept vorzulegen, würden dem Hartz-Mantra „Fördern und Fordern“ entsprechend jene Personen im Alter privilegiert, die jahrzehntelang erwerbstätig waren, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt und gleichzeitig für das Alter privat vorgesorgt haben. Bisher war die staatlich subventionierte Privatvorsorge freiwillig. Da eine der o.g. Voraussetzungen für den Bezug der Lebensleistungsrente das „Riestern“ ist, wird die private Vorsorge zumindest für Geringverdiener nahezu obligatorisch, also ausgerechnet für eine Bevölkerungsgruppe, deren Angehörige vorher höchst selten Riester-Verträge abschlossen, weil sie mit ihrem kargen Lohn oder Gehalt ohnehin kaum über die Runden kamen. Dies stellt ein weiteres Förderprogramm für die Versicherungswirtschaft dar.

Ähnliches gilt auch für das unter der Leitung von Sigmar Gabriel erarbeitete Konzept der sozialdemokratischen Opposition, welches unter dem Titel „Die SPD-Rentenpolitik: Arbeit muss sich lohnen!“ am 24. November 2012 vom Parteikonvent beschlossen wurde. Denn es beinhaltet eine Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge, die ebenfalls dem Finanzsektor zu Gute käme und implizit eine weitere Schwächung der Gesetzlichen Rentenversicherung bedeutet. Die – im Gegensatz zur Zuschussrente – ausschließlich steuerfinanzierte „Solidarrente“ der SPD in gleicher Höhe (850 Euro monatlich, allerdings netto) würde die Arbeitgeber noch stärker aus ihrer Verantwortung für eine solide Alterssicherung der Arbeitnehmer/innen entlassen.

## Alternativen zur Armut im Alter

Soll die bestehende Altersarmut verringert und die Entstehung weiterer sozialer Ungleichheit verhindert werden, ist ein neuerlicher Paradigmenwechsel nötig. Die in Zukunft vermutlich noch wachsende Altersarmut muss mit einer Rückbesinnung auf das Sozialstaatsgebot im Grundgesetz beantwortet werden. Dazu gehören eine Reregulierung des Arbeitsmarktes, eine Rekonstruktion des

Normalarbeitsverhältnisses (nicht nur für Männer) sowie eine Rückabwicklung der Rentenreformen von 2001 und 2004. Zugleich muss die Lohnersatzfunktion, also das Prinzip der Lebensstandardsicherung der gesetzlichen Rente, rehabilitiert werden.

Da die Deregulierung des Arbeitsmarktes sowie die Flexibilisierung und Prekarisierung eines Großteils der Beschäftigungsverhältnisse meistens Jahrzehnte später in die Altersarmut von Millionen Menschen mündet, ist diese vorrangig zu skandalisieren, will man eine Rücknahme der von mehreren Bundesregierungen verantworteten Reformmaßnahmen erreichen. Schließlich verliert ein Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Alterssicherungssystem, welches nicht verhindert, dass Menschen nach langjähriger Vollerwerbstätigkeit einen Ruhestand in Armut erleben, seine Daseinsberechtigung.

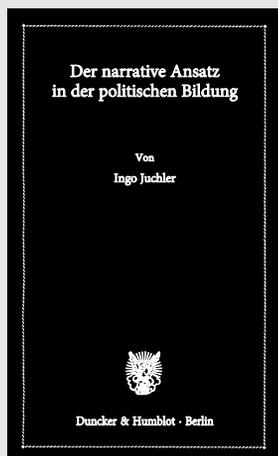
Gegenwärtig droht das Gemeinwesen in einen Wohlfahrtsmarkt sowie einen Wohltätigkeitsstaat zu zerfallen: Auf dem Wohlfahrtsmarkt kaufen sich Bürger/innen, die es sich finanziell leisten können, soziale Sicherheit (beispielsweise „Riester-Produkte“ und Kapitallebensversicherungen der Assekuranz). Dagegen stellt der Staat nur noch euphemistisch „Grundsicherung“ genannte Minimalleistungen bereit, die Menschen vor dem Verhungern und Erfrieren bewahren, überlässt sie ansonsten jedoch der Obhut karitativer Organisationen und privater Wohltäter.

Fest steht: Altersarmut stellt weder ein Zufallsprodukt noch ein bloßes Zukunftsproblem, sondern eine bedrückende Zeiterscheinung dar, die politisch erzeugt ist. Sie trifft hauptsächlich Opfer der jüngsten Reformmaßnahmen und Menschen, die für den Wirtschaftsstandort „nutzlos“, weil wirtschaftlichen Verwertungsinteressen nicht oder nur schwer zu unterwerfen sind. Armut ist für alte Menschen besonders entwürdigend, weil ihnen ein gerechter Lohn für ihre Lebensleistung vorenthalten wird. Darüber hinaus wirkt Altersarmut als Druckmittel, Drohkulisse und Disziplinierungsinstrument, das Millionen jüngere Menschen nötigt, härter zu arbeiten und einen wachsenden Teil ihres mühselig verdienten Geldes auf den Finanzmärkten anzulegen, um durch private Vorsorge einen weniger entbehrungsreichen Lebensabend verbringen zu können.

Lebensstandardsicherung und Armutsbekämpfung sind keine Gegensätze, wie manche Beobachter glauben, sondern zwei Seiten einer Medaille. Nur wenn der Lebensstandard aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Ruhestand halbwegs gewahrt bleibt, kann Altersarmut für Niedrigeinkommensbezieher/innen verhindert werden. Dies kann am ehesten durch eine Weiterentwicklung der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung zu einer solidarischen Bürgerversicherung, in die eine bedarfsgerechte, armutsfeste und repressionsfreie Grundsicherung integriert sein muss, erreicht werden.

## Literatur

- Butterwegge, Christoph (2012): Armut in einem reichen Land. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird, 3. Aufl. Frankfurt am Main/New York (Campus)
- Butterwegge, Christoph (2012): Krise und Zukunft des Sozialstaates, 4. Aufl. Wiesbaden (VS – Verlag für Sozialwissenschaften)
- Butterwegge, Christoph/Bosbach, Gerd/Birkwald, Matthias W. (Hrsg.) (2012): Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung, Frankfurt am Main/New York (Campus)



Ingo Juchler

## Der narrative Ansatz in der politischen Bildung

Lectiones Inaugurales, Band 3

Abb.; 72 S. 2012 (978-3-428-13988-0) € 9,90

Auch als E-Book

Das erkenntnisleitende Interesse des narrativen Ansatzes in der politischen Bildung ist es, durch klassische Lehrstücke anschauliche und interdisziplinäre Zugänge zu zentralen Kategorien des Politischen wie Macht und Recht, Krieg und Frieden, Freiheit und Gleichheit zu eröffnen. Die transepo-chale Diskursivität der Narrationen wird für unsere heutigen Auseinandersetzungen über politische Fragen genutzt und dient einem nachhaltigen Verstehen des Politischen.

Exemplarisch werden der *Melier-Dialog* des Thukydides zum Verhältnis von Macht und Recht in den internationalen Beziehungen, *Antigone* von Sophokles zu Fragen um Staatsräson und der Rechtllichkeit des Rechts und Fjodor Dostojewskijs kurze Erzählung *Der Großinquisitor* aus dem Roman *Die Brüder Karamasow* zu den Fundamentalnormen der Demokratie – Freiheit und Gleichheit – sowie zur Wiederkehr des Religiösen in die Politik thematisiert.

### Inhalt

**Das Politische verstehen – Zweckbestimmung politischer Bildung:** Indienstnahmen politischer Bildung, einst und heute — Aspekte der Bildung — Der narrative Ansatz — Politikdidaktische Lehrstücke (1. Thukydides: Der Melier-Dialog, Der Irak-Krieg von 2003 — Der Konflikt um das iranische Atomprogramm. 2. Sophokles: Antigone. Staatsgewalt und Widerstand — Summum ius, summa iniuria) — Resümee — **Fjodor Dostojewskijs *Großinquisitor* als Lehrstück für die politische Bildung:** Einführung — Dostojewskijs *Großinquisitor*, die Handlung — Fundamentalnormen der Demokratie: Freiheit und Gleichheit — Die Wiederkehr des Religiösen in die Politik — Ausblick: Interdisziplinäre Zugänge

# Familienpolitik heute

Stefan Hradil interviewt Norbert F. Schneider



Stefan Hradil



Norbert F. Schneider,  
Direktor des  
Bundesinstituts für  
Bevölkerungsforschung

*Stefan Hradil:*

Herr Schneider, als Direktor des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung müssen Sie Politikern vermutlich häufig verkünden, dass die Bevölkerungssituation in Deutschland problematisch ist. Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Probleme? Oder ist alles nur halb so schlimm?

*Norbert F. Schneider:*

Fakt ist, dass das Thema „Demografischer Wandel“ spätestens seit dem Demografiegipfel der Bundesregierung am 4. Oktober eine völlig veränderte politische Aufmerksamkeit erfährt. Das Label „Demografischer Wandel“ ist in vieler Hinsicht kein gutes, denn es suggeriert, dass ein mehr oder weniger stabiler Zustand sich zu verändern begonnen hat. Das ist jedoch nicht der Fall. Daher verwenden wir eher den Begriff „Bevölkerungsentwicklung“. Bevölkerungen entwickeln sich immer. Sie werden größer, sie werden kleiner, sie verändern ihre Strukturen. Das, was wir heute sehen, ist im langfristigen Zusammenhang nichts Besonderes. Es wird deswegen besonders, weil es eine bestimmte Dynamik aufweist, eine bestimmte Richtung und eine sehr spezifische Ursache hat, die in der Vergangenheit so nie bekannt war. Dass Bevölkerungen schrumpfen, ist eine wiederholt zu beobachtende Erscheinung, zum Beispiel nach Kriegen oder Seuchen. Verglichen damit ist das Tempo der Schrumpfung, wie wir es jetzt erleben, eher gering. Aber die zentrale Ursache der Schrumpfung ist neu, nämlich eine über Jahrzehnte außergewöhnlich niedrige Fertilität.

Wir verhandeln im öffentlichen Diskurs das Thema demografischer Wandel vor allem unter dem Stichwort „Schrumpfung und Alterung“. Bevölkerungsentwicklung umfasst jedoch weitere Aspekte, die die Zusammensetzung der Bevölkerung betreffen, etwa im Hinblick auf ihre Bildungsstruktur. Dahingehende Veränderungen sind im Zweifel bedeutsamere Vorgänge für die Zu-

kunft einer Gesellschaft als deren Größe. Die Zukunft einer Gesellschaft wird nicht nur über ihre Bevölkerungsgröße bestimmt, sondern vielmehr über ihre Zusammensetzung.

*Stefan Hradil:*

Welches sind denn Beispiele für Bevölkerungsstrukturen, die uns zu schaffen machen oder zu schaffen machen werden?

*Norbert F. Schneider:*

Ein klassisches Beispiel ist die Altersstruktur. Wir haben Regionen, wo wir sehr hohe Anteile von Menschen über 60 oder über 70 Jahre haben. Ein weiteres Beispiel ist die ethnische Struktur, wir haben Stadtteile in Großstädten mit sehr hohen Anteilen von Menschen, die nicht in Deutschland geboren sind. Das kann unter gewissen Gesichtspunkten ein Problem darstellen. Aber auch die Geschlechterstruktur kann problematisch sein. Wir haben eine hohe geschlechtsspezifische Abwanderung in ländlichen Regionen Ostdeutschlands. Ein Beispiel ist der Landkreis Parchim. Hier kommen bei den 20- bis 25-Jährigen auf rund 140 Männer nur 100 Frauen und das heißt: Dort haben wir keinen funktionierenden Partnermarkt mehr, weil mehr als ein Viertel der Männer keine Frau vor Ort findet, da die abgewandert sind. Dies sind Beispiele für völlig unterschiedliche Strukturen, die uns zu schaffen machen. Wir sollten also nicht nur auf das Alter und die Größe der Bevölkerung blicken, sondern uns auch mit den übrigen Strukturen befassen

Ein weiterer Aspekt ist die räumliche Verteilung der Bevölkerung. Ist sie eher gleich verteilt oder gibt es große Ballungsräume? Weite Landstriche sind kaum besiedelt oder entvölkern sich, weil viele Menschen in die Ballungsräume wandern. Diese Bevölkerungsentwicklungen werden oft ignoriert, sind aber für die Zukunft der Gesellschaft äußerst wichtig.

Folglich sagen wir den Politikern: Der demografische Wandel, die aktuelle Dynamik der Bevölkerungsentwicklung ist eine politische Herausforderung, die es mit aller Entschlossenheit anzunehmen gilt, jedoch gibt es keinen Anlass, das unter einem blanken Katastrophenszenarium zu verhandeln. Die Entwicklung, die wir jetzt erleben, kann man als Chance sehen, sich gesellschaftlich zu erneuern, sich neu zu erfinden. Die Bevölkerungsentwicklung wird ganz sicher dazu führen, dass bestimmte gesellschaftliche Strukturen, wie die Rentenversicherung in der jetzigen Gestalt, in 30 Jahren so nicht mehr existieren kann. Wir müssen neue Formen finden und aktiv werden, ohne ausschließlich eine Bedrohung hierin zu sehen. Dies stellt für die Politik und für uns alle eine Herausforderung für die nächsten 20, 30 Jahre dar.

*Stefan Hradil:*

Die Politik kann und muss auf diese demografischen Gegebenheiten reagieren. Aber kann umgekehrt die Politik dazu beitragen, dass sich die demografische Situation verändert?

*Norbert F. Schneider:*

Gibt es eine Bevölkerungspolitik und darf es sie geben? Das ist in Deutschland eine ziemlich spannende Frage. Nach den massiven Verfehlungen während der Nazizeit hat Deutschland bis in die allerjüngste Vergangenheit, also über 60

Jahre lang, darauf verzichtet, eine aktive Bevölkerungspolitik zu betreiben. Das ändert sich jetzt.

Der Begriff Bevölkerungspolitik wird nach wie vor selten verwendet, man spricht eher von Demografiepolitik. Das Richtige wäre wohl, von bevölkerungsorientierter Politik zu sprechen, genauso wie ich nicht von Familienpolitik sprechen würde, sondern von familienorientierter Politik.

Moderne Staaten können nicht darauf verzichten, bevölkerungsorientierte Politik zu betreiben. Die Beschlüsse der Weltbevölkerungskonferenzen in Bukarest 1974 und in Kairo 1994 lassen sich so zusammenfassen: Die Entscheidung, wie viele Kinder ich bekomme, ob ich heirate, wie ich meine Familie gestalte, ist eine Entscheidung, die ausschließlich den Individuen obliegt. Der Staat darf sich nicht aktiv in diese Entscheidungen einmischen. Der Staat ist aber legitimiert, gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu gestalten, die indirekt diese Entscheidungen beeinflussen. Und er soll das auch tun.

Vor diesem Hintergrund, und das halte ich für sehr zentral, muss die Politik lernen, dass Maßnahmen niemals eine direkte Wirkung entfalten, die ich sofort messen kann. Der Klassiker war: Frau von der Leyen hat das Elterngeld eingeführt und meinte, anderntags steige die Geburtenrate. Das ist ein grundsätzliches Missverständnis der Wirkungsweise jedweder politischer Maßnahmen im Bevölkerungsbereich. Sie haben keine unmittelbare Wirkungen, bestenfalls mittelfristige.

Wir wissen auch, dass Einzelmaßnahmen in der Regel keine Wirkung entfalten, sondern nur eine strategisch ausgerichtete und möglichst widerspruchsfreie Politik. Und das vermissen wir in Deutschland, sowohl in der Bevölkerungs- wie in der Familienpolitik. Wir betreiben seit den 1950er Jahren Familienpolitik, haben dabei jedoch im Prinzip kein strategisches Ziel. An dieser Stelle ist die Politik nicht widerspruchsfrei und damit ist es schwer, erfolgreich zu sein.

Was wir für die Zukunft brauchen, ist mehr Verständnis von Seiten der Politik, dass man im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung legislativübergreifend denken muss, dass man ressortübergreifend handeln muss und dass man über Parteigrenzen hinweg nach Möglichkeit gemeinsame Strategien und Ziele entwickeln muss. Das widerspricht der Logik des politischen Systems. Daher hat man sich bis zum heutigen Tag schwer getan, sich mit diesem Thema vernünftig zu beschäftigen. Aber ich sehe, dass sich das zu ändern beginnt.

*Stefan Hradil:*

Kann man sagen, dass in Deutschland zwar nicht zu wenig für die Familie getan wird, aber das Falsche?

*Norbert F. Schneider:*

Das würde ich so einschätzen. Die Familienpolitik in Deutschland ist teuer. Wenn man unsere Familienpolitik im europäischen Kontext vergleicht, dann zeigt sich, dass Deutschland sehr viel Geld für familienpolitische Leistungen ausgibt. Die genaue Einstufung hängt davon ab, ob man die kostenfreien Schulen in die familienpolitischen Maßnahmen hineindefiniert oder nicht. Wenn man es tut, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2010 ungefähr

175 Milliarden Euro in Deutschland für familienpolitische Maßnahmen ausgegeben worden sind.

Aber die deutsche Familienpolitik gilt im europäischen Vergleich eher als Misserfolgsmodell. Was haben wir erreicht? Wir haben in Deutschland seit vierzig Jahren eine der niedrigsten Geburtenraten weltweit. Wir haben intensive Probleme der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Und wir haben eine sehr ausgeprägte, im internationalen Vergleich messbare Verunsicherung der Menschen im Umgang mit Elternschaft und mit dem Normkomplex verantworteter Elternschaft, also mit der Idee, in der Erziehung möglichst alles richtig machen zu wollen. Deutsche Eltern sind in hohem Maße verunsichert und fühlen sich ein Stück weit überfordert. Das kann man empirisch sehr gut messen.

Und warum ist das so? Weil wir zwar viel Geld ausgeben, aber für das Falsche. Die Familienpolitik in Deutschland ist über eine materielle Transferpolitik entstanden. Wir haben direkte Transferleistungen, beispielsweise das Kindergeld, und indirekte Transferleistungen über den Familienleistungsausgleich. Er kommt durch Steuerentlastungen zustande und bringt damit enorme Umverteilungseffekte von unten nach oben mit sich. Denn diejenigen, die keine Steuern zahlen, können von diesen Leistungen nicht profitieren.

Ab 2002 kam es mit Renate Schmidt als Familienministerin in Deutschland zu einer familienpolitischen Wende im Sinne einer Abkehr von reiner Geldpolitik. Dieser Weg wurde fortgesetzt durch Frau von der Leyen. Sie hat etwas entwickelt, was man als nachhaltige Familienpolitik bezeichnet und im Wesentlichen auf drei Ebenen ansetzt: Geld-, Infrastruktur- und Zeitpolitik. Geldpolitik sind die erwähnten Transfers, Infrastrukturpolitik betrifft im Wesentlichen den Ausbau von Betreuungseinrichtungen für Kinder ab einem Jahr bis hin zur Ganztagschule. Es geht dabei nicht nur um ein rein quantitatives Angebot, sondern es geht auch um eine Diversifikation der Qualität.

*Stefan Hradil:*

Sie sagten, dass eine Familienpolitik die Bedingungen im Auge haben muss, dass sie widerspruchsfrei sein soll und dass man keine unmittelbaren Erfolge erwarten darf. Aber es gibt doch einige neuralgische Punkte, die uns nicht mehr viel Zeit bis zur Lösung lassen: zum Beispiel die extrem hohe Kinderlosigkeit hoch gebildeter Frauen, oder der üble Spagat, in dem Frauen, wenn sie gleichzeitig eine Familie gründen und eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen. Wobei wir die Erwerbstätigkeit von Frauen immer dringender brauchen. Muss man da nicht auch an Maßnahmen denken, die schneller als mittelfristig wirken?

*Norbert F. Schneider:*

Fakt ist, wir haben sehr viel Zeit verloren. Die Entwicklungen des demografischen Wandels und ihre Konsequenzen kennt die Wissenschaft spätestens seit den 1990er Jahren. In der Politik wurde das zwanzig Jahre lang ignoriert. Wie erwähnt hat sich das geändert. Insofern sind wir spät dran und es besteht dringender Handlungsbedarf.

Allerdings sollte man nicht glauben, dass die einzelnen Maßnahmen sofort Wirkung zeigen. Selbst wenn wir das Ausbauziel erreichen, im Jahr 2013 für jedes dritte Kind im zweiten und dritten Lebensjahr einen Betreuungsplatz an-

bieten zu können, führt das nicht sofort dazu, dass die Geburtenrate steigt. Und es wird vermutlich auch nicht dazu führen, dass die Erwerbsbeteiligung von Müttern spürbar zunimmt.

Aber das ändert nichts daran, dass ein akuter Handlungsbedarf besteht. Jedoch sollten wir nicht die Erwartung haben, wir handeln und schon morgen ist alles besser. Damit ist ein Problem angesprochen, das Politiker oft formulieren: Ich bin jetzt aktiv, ich habe tolle Ideen, ich setze etwas in Gang und mein Nachfolger, womöglich noch von einer anderen Partei, fährt die Erfolge ein. Es ist sicherlich nachvollziehbar, dass das Politiker nicht besonders motiviert, aber kein Argument, wenn wir die Gesellschaft in irgendeiner Weise weiterentwickeln wollen.

Vielleicht noch eine Bemerkung zur dritten familienpolitischen Dimension, der Zeitpolitik. Sie war das Thema des Achten Familienberichts, der im Frühjahr 2012 erschienen ist. Dort geht es in erster Linie darum, wie wir Menschen mit Familie, mit Kindern oder auch mit pflegebedürftigen Angehörigen, zu mehr Zeitsouveränität und zu mehr Zeitwohlstand verhelfen können. Das ist ein völlig neues Politikfeld, was über Öffnungszeiten von Infrastruktureinrichtungen, aber auch von Flexibilisierung von Arbeitszeit und vielen anderen Maßnahmen erreicht werden kann.

*Stefan Hradil:*

Braucht man dazu nicht auch die Unternehmen, wenn man Zeitpolitik betreiben will?

*Norbert F. Schneider:*

Absolut... Auch bei der Infrastrukturpolitik braucht man Unternehmen. Man sollte nicht glauben, dass Familienpolitik nur Bundesangelegenheit ist. Erfolgreiche Familienpolitik lässt sich nur mit konzertierten Aktionen vor Ort entwickeln. Das ist eine Angelegenheit des Bundes, der kann die Rahmenbedingungen setzen, der Länder, aber vor allem auch der Kommunen und Regionen, wo Akteure aus der Wirtschaft, aus den Wohlfahrtsverbänden, den Kirchen und aus anderen kommunalen Bereichen gemeinsam als Region oder als Kommune aktiv werden müssen. Nur so kann man, der konkreten Situation vor Ort angemessen, Lösungen schaffen.

So können etwa mehrere Unternehmen, die das allein nicht schaffen, zusammen einen Betriebskindergarten betreiben. Oder man kann sicherstellen, dass hinreichend viele Belegplätze in kommunalen oder anderen freien Trägerschaften gebucht werden, so dass es sich für die Träger lohnt, dort einen Kindergarten zu errichten. Das sind nur kleine Beispiele. Der Kreativität vor Ort sind wenig Grenzen gesetzt. Der Bund kann die Rahmenbedingungen setzen und die Kommunen müssen begreifen, dass sie aktiv familienfreundlich werden müssen. Viele schaffen das bereits. Kommunen stehen in einem intensiven Wettbewerb untereinander. Die Attraktivität und die Zukunftsfähigkeit einer Kommune hängen nicht zuletzt von ihrer Familienfreundlichkeit ab. Wenn sich Menschen, vor allem solche mit besserer Ausbildung, fragen, wo sie hinziehen sollen, spielen die Möglichkeiten der Kinderbetreuung eine wesentliche Rolle.

*Stefan Hradil:*

Ist es für Sie als Wissenschaftler eigentlich klar, welche bevölkerungs- und familienpolitischen – ich benutze jetzt doch mal diesen Ausdruck – Maßnahmen zu ergreifen sind? Gibt es international anerkannte Vorbilder oder gibt es unterschiedliche Wege?

*Norbert F. Schneider:*

Es gibt unterschiedliche Wege. Viele Länder außerhalb Europas betreiben überhaupt keine explizite Familienpolitik und auch keine Bevölkerungspolitik. In Europa gehören dazu vor allem die angelsächsischen Länder. Familienpolitik bedeutet dort Notfallhilfe. Sie setzt dann ein, wenn eine Familie in eine Notlage gerät. Aber als flächendeckendes Angebot ist Familienpolitik dort weitgehend unbekannt, und es gibt auch keine Bestrebungen, dies zu ändern. Die Länder, die Familienpolitik betreiben, betreiben sie auf verschiedenen Ebenen.

*Stefan Hradil:*

Man hört ja immer vom leuchtenden Beispiel Frankreich.

*Norbert F. Schneider:*

Richtig. Wobei Frankreich nur zum Teil ein leuchtendes Beispiel ist. Die leuchtenden Beispiele finden wir eher in Nordeuropa, also in Schweden, Dänemark, Island und Norwegen. Frankreich muss man viel differenzierter sehen. Schweden gibt beispielweise drei Prozent des Bruttoinlandprodukts für Familienpolitik aus. Das tun wir auch. Nur die Schweden stecken zwei Prozent in Infrastruktur und ein Prozent in Transferleistungen. Bei uns ist es umgekehrt. Und das ist der entscheidende Punkt. Zehn Euro Kindergelderhöhung, wie 2009 gewährt, dürften knapp zwei Milliarden Euro jährlich kosten. Hat das irgendeinen Effekt? Sehr wahrscheinlich nicht. Würde man stattdessen dieses Geld in Infrastruktur investieren, hätte es vermutlich einen Effekt. Es ist völlig klar, die erfolgreichen Länder investieren mehr in Infrastrukturpolitik, weniger in Geldpolitik.

Und das Konzept der nachhaltigen Familienpolitik mit den drei Ebenen (Geld-/ Infrastruktur- und Zeitpolitik) muss aus meiner Sicht zwingend um eine vierte Ebene ergänzt werden, die in Deutschland noch kaum diskutiert wird. Das ist eine aktive Gleichstellungspolitik der Geschlechter. Wenn man fragt, warum ist Schweden erfolgreich oder die anderen nordischen Länder, kommt immer die Antwort: Weil sie eine aktive Gleichstellungspolitik ins Zentrum von Familienpolitik gestellt haben. Davon sind wir weit entfernt. Das ist meines Erachtens der Schlüssel zum Erfolg.

Warum ist Frankreich kein leuchtendes Beispiel? Frankreich ist in vieler Hinsicht ein leuchtendes Beispiel, weil die Geburtenrate dort hoch ist, weil die Arbeitsplätze flexibel und an die Öffnungszeiten der Schulen angepasst sind. Es gibt dort Arbeitsplätze, da wird Mittwochnachmittag nicht gearbeitet, weil die Schule zu ist. Das muss man sich mal in Deutschland vorstellen. Das ist ein Grund, warum Frankreich als erfolgreich gelten kann. Aber Frankreich ist zutiefst patriarchalisch organisiert. Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbs-

tätigkeit ist dort in erster Linie Sache der Frau. In dieser Hinsicht ist Frankreich kein Vorbild.

*Stefan Hradil:*

Gibt es in Deutschland familienpolitische Maßnahmen, die Sie für nicht zielführend halten? Sie haben schon gesagt, eine generelle Umgewichtung weg von geldpolitischen hin zu institutionenpolitischen Leistungen wäre wünschenswert. Gibt es andere Maßnahmen, die Sie für nicht zielführend halten?

*Norbert F. Schneider:*

Ich würde viele Maßnahmen für nicht zielführend halten. Eine weitere Erhöhung des Kindergeldes oder einen weiteren Ausbau des Familienleistungsausgleichs als Regelhilfe würde ich nicht für zielführend erachten. Das Betreuungsgeld ebenso wenig.

Familienleistungsausgleich muss heißen, dass Menschen, die in eine spezifische Armutssituation oder in andere Notlagen geraten, intensiv unterstützt werden, aber temporär. Wir müssen wegkommen vom Gießkannenprinzip mit zahllosen Dauerleistungen, die ein Stück weit unabhängig vom Bedarf gewährt werden, zu einer viel stärkeren Bedarfsorientierung.

Das Betreuungsgeld wird von den Befürwortern mit dem Argument verteidigt, es helfe die Wahlfreiheit zu vergrößern. Das ist dubios. Viele Frauen und Mütter müssen aus ökonomischen Gründen erwerbstätig sein, obwohl sie lieber zu Hause bleiben wollen. Da hilft kein Betreuungsgeld. Und man muss doch klar sagen, die Wahlfreiheit ist flächendeckend dort eingeschränkt, wo Mütter erwerbstätig sein möchten, aber keinen Arbeitsplatz finden oder keinen Arbeitsplatz annehmen können, weil sie keine geeignete Kinderbetreuung vorfinden. Mit dem Betreuungsgeld setzt die Politik an einem Punkt an, der marginal ist, wenn es darum geht, Wahlfreiheit zu erhöhen.

*Stefan Hradil:*

Sie haben gesagt, armen Familien sei zu helfen. Auch das sei ein Ziel von Familienpolitik. Aber das sollte in Zukunft nach Ihrer Ansicht auf andere Weise geschehen. Temporäre, intensive Hilfe, weniger Gießkannenprinzip, was heißt das konkret?

*Norbert F. Schneider:*

Die Familienform, die am intensivsten von Armut bedroht ist, sind die Alleinerziehenden. Hier sollte man am intensivsten helfen. Aber Alleinerziehende sind nicht gleich Alleinerziehende. Im Fall von Verwitwung ist die Wahrscheinlichkeit weitaus geringer, von Armut bedroht zu sein. Bei lediger Mutterschaft dagegen sehr viel höher. Am höchsten ist das Armutsrisiko bei jungen Müttern ohne Ausbildungsabschluss. Da geht es darum, unmittelbar zu helfen. Man stelle sich vor, eine Frau ist schwanger und der Vater des Kindes verschwindet auf Nimmerwiedersehen. Dann entsteht unmittelbar ein Bedarf. Diese Frauen benötigen intensive Unterstützung, materiell, aber auch infrastrukturell, mit dem Ziel, dass sie eine Ausbildung abschließen können. Es geht hier auch um Hilfe zur Selbsthilfe mit dem Ziel, dass die Mutter nachher für sich selbst sorgen kann. Die alleinerziehende Arzttwitwe und die achtzehnjährige ledige Mutter, Vater des Kindes unbekannt, benötigen unterschiedliche

Unterstützung. Daher plädiere ich für eine stärkere Diversität des Leistungsangebots.

Es gibt Familienformen, die wir intensiver fördern oder unterstützen müssen, als wir das heute tun. Andere können ohne eine Unterstützung, wie wir sie ihnen jetzt gewähren, auch sehr gut über die Runden kommen. Ich denke dabei vor allem an die kinderlose Einverdiener Ehe, die heute noch intensiv durch das Ehegattensplitting gefördert wird. Eine moderne Familienpolitik muss in der Summe nicht teurer werden. Aber es geht um eine veränderte Verteilung der Mittel.

*Stefan Hradil:*

Vielen Dank für das Gespräch.

# Zwischen Demokratie, Theokratie und Autokratie: Muslimbrüder an der Macht

Wie sind die Wahlerfolge und die jüngste Politik von Ägyptens Islamisten zu deuten?

Alexander Niedermeier<sup>1</sup>



Alexander Niedermeier ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen. Er befasst sich mit der Theorie der Internationalen Beziehungen sowie mit Internationalen Sicherheitsstudien, Politischer Psychologie und Entscheidungstheorie sowie dem Nahen Osten.

## 1. Der unerwartete Aufstieg der Muslimbrüder zur Macht

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Ikhwan, so der arabische Name der Muslimbrüder, in Ägypten politische Macht übernehmen könnten, wurde noch 2011 fast einhellig als sehr gering eingestuft (vgl. etwa Rubin 2011: 45). Stattdessen überzog die Begeisterung über den Sturz Mubaraks, man glaubte an die baldige Etablierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und wähnte sich am Beginn eines Prozesses, an dessen Ende ein friedlicher, aufgeklärter, prosperierender Naher Osten stehen würde. Aktuell präsentiert sich der Welt ein anderes Bild, die jüngsten Entwicklungen beunruhigen. Bedeuten die Wahlerfolge der Muslimbrüder das Ende des arabischen Frühlings, sind wir Zeugen der Entstehung einer neuen Autokratie oder gar einer autokratischen Theokratie vor den Toren Europas? Um diese Fragen zu beantworten, sollen bestimmte Hintergründe und Zusammenhänge genauer beleuchtet werden: Wie kam es zu den Wahlergebnissen und was bedeuten sie? Was sind die Ideen und Ziele Mus-

limbrüder und welches Verhältnis verbindet sie mit anderen Akteuren im Land, etwa Militär, Justiz oder anderen islamistischen Gruppen?

## 2. Ein Volk von Islamisten? Weshalb Muslimbrüder die Parlamentswahlen gewannen

Die Frage, die sich vordringlich stellt, zielt darauf ab, inwieweit die Wahlerfolge der islamistischen Kräfte eine entsprechende ideologische Grundhaltung in der ägyptischen Bevölkerung reflektieren. Mit anderen Worten: Sind die Ägypter tatsächlich ein Volk von Islamisten, oder spielen auch andere Faktoren eine Rolle? Zunächst sollte man sich nicht dazu verleiten lassen, den oft seitens der unterlegenen Parteien ins Feld geführten Erklärungsversuchen alleinige Bedeutung beizumessen. Diese schieben die Schuld für ihre Niederlage auf die finanzielle Unterstützung der islamistischen Kräfte durch Saudi Arabien, den frühen Zeitpunkt der Wahlen, und Wahlbetrug. Auch wenn diese Argumente nicht einer Grundlage entbehren sind, sind sie

<sup>1</sup> Unter Mitarbeit von Johanna Scholz

nicht unumstritten und reichen allein auch nicht aus.

Lenkt man den Blick auf die anti-islamischen Kräfte, zeigt sich, dass diese äußerst heterogen und keineswegs nur säkular oder liberal orientiert waren. So waren koptische, trotzkistische oder nationalistische Kräfte untereinander zwar in ihrer Ablehnung des politischen Islam vereint, stellten aber ebenso wenig wie die Kräfte der neuen ökonomischen Eliten eine glaubwürdige Alternative für die Mehrheit der Ägypter dar. Dies wird etwa deutlich am sogenannten *Ägyptischen Block*, der liberalsten und säkularsten der vier Listen, der zwar gemeinsam gegen die Islamisten antrat, aber unfähig war, ein kohärentes politisches Programm zu entwickeln (vgl. etwa Büchs 2012). Diesem konnten die Islamisten ein politisch aufbereitetes geschlossenes Welt- und Wertebild gegenüberstellen, das in Zeiten postrevolutionärer Verunsicherung als stabilere, da vertrautere Größe erschien.

Doch ist damit tatsächlich der Wunsch eines Großteils der ägyptischen Bevölkerung nach einem nachhaltig islamisch geprägten Staats- und Gemeinwesen verbunden? Ein Blick auf das neue Wahlsystem, durch das die Reste des Mubarak-Regimes auf elektoraler Ebene beseitigt werden sollten, ebenso wie auf die Art der Kampagnenführung, kann diese Hypothese relativieren. So ging es bei der Wahlsystemreform vor allem darum, durch die Einführung landesweiter Listenwahlen die Macht der lokalen Familien in den erstmals 222 Wahldistrikten zu brechen, die durch das alte, auf der lokalen Wahl von Einzelkandidaten beruhende Wahlsystem bevorzugt wurden und so im Rahmen eines ausgeprägten Klientelismus das Rückgrat der autoritären *Nationaldemokratischen Partei* bildeten. Statt wie zuvor in jedem Distrikt zwei lokale Kandidaten für das Parlament wählen zu lassen, wird nur noch ein Drittel als lokale

Distriktkandidaten gewählt; zwei Drittel werden über landesweite Listen bestimmt. Zugleich wurden jeweils mehrere Wahlbezirke zu einem jeweils neuen Distrikt zusammengelegt. Dieser weitere Versuch, den Einfluss der lokalen Familien zu brechen, war partiell erfolgreich. So gelang es den nunmehr konkurrierenden Familien zumindest teilweise weder, sich einzeln zu behaupten, noch als gemeinsame, kohärente lokale Größe aufzutreten. Das so entstandene Vakuum konnte dann von Islamisten genutzt werden. Allerdings gelang es noch hinreichend vielen alten lokalen Kräften sich durchzusetzen, sodass die Listenergebnisse von denen der Einzelkandidatenwahlen zu unterscheiden sind.

Da das neue Wahlsystem bewirkte, dass einige lokale Einzelkandidaten, vor allem aber die Kandidaten auf den nationalen Listen, den Wählern nicht bekannt waren, und diese zudem auch viele der neuen Parteien selbst nicht kannten oder diesen misstrauten, konnten die Islamisten abermals profitieren. Hinzu kommt die Kampagnenführung: Während die nichtislamischen Kräfte unorganisiert auftraten und die Bevölkerung mit revolutionären Slogans und Wahlkampfwerbung überzogen statt vor Ort konkrete Parteiarbeit zu leisten, konnten die Muslimbrüder ihre sozialen Verästelungen in die ägyptische Gesellschaft hinein nutzen, die nicht zuletzt auf der langjährigen Zurverfügungstellung quasi-staatlicher sozialer Leistungen für minderprivilegierte Schichten beruhen. Dieser Effekt verband sich sehr effektiv mit dem neuen Wahlsystem. Denn da es an der Beziehung der Wähler zu den Parteien und Listenkandidaten der nichtislamischen Kräfte fehlte, die Listenkandidaten insbesondere der Muslimbrüder aber weitgehend bekannt waren und die Organisation der Muslimbrüder ebenfalls eine vertraute und noch dazu häufig positiv besetzte Größe darstellte,

wurde in hohem Maße für die islamistische Liste gestimmt.

Etwas anders sah es bei den Einzelkandidaten aus. Dort mussten sich die Muslimbrüder oft mit anderen lokal bekannten Größen messen. Während bei den Listen die islamistischen Kräfte aus den erwähnten Gründen große Erfolge erzielten, weil sie auch von Nicht-Islamisten gewählt wurden, wurden die islamistischen Einzelkandidaten nur von überzeugten Islamisten gewählt. So hatten die islamistischen Parteien hohe Werte bei den Listen, während die Erfolge bei der Wahl der Einzelkandidaten, speziell bei den Salafisten, äußerst gering ausfielen, was viel über die (geringe) tatsächliche ideologische Unterstützung aussagt.

### 3. Islamische Revolution? Weshalb Ägypten einen islamistischen Präsidenten wählte

Wie aber sind die Präsidentschaftswahlen zu bewerten, aus denen Muhammad Mursi von der islamischen *Freiheits- und Gerechtigkeitspartei* als Sieger hervorging? Bei den Wahlen standen die dem ancien régime entstammenden Kandidaten jenen Kräften gegenüber, die seinerzeit die Opposition des Mubarak-Regimes bildeten. Somit trafen Moussa und Shafiq als Repräsentanten des ancien régime auf den säkular orientierten Reformismus eines Hamdeen Sabahi. Diesen standen die islamistischen Kräfte gegenüber, die sich ihrerseits in konservative und reformerische Kräfte ausdifferenzierten. Letztlich manifestierte sich die Entscheidung des Elektors zugunsten der Fortsetzung der revolutionären Errungenschaften oder Rückkehr zur alten Ordnung letztlich in der Frage für oder gegen die Unterstützung islamistischer Kräfte. In der Stichwahl zwischen Muhammad Mur-

si und Ahmad Shafiq trat dieser Umstand klar zu Tage.

Während Shafiq hochrangige Positionen sowohl bei den Streitkräften als auch innerhalb der Regierung bekleidet hatte, war Mursi prominentes Mitglied der Muslimbruderschaft und wurde vom Mubarak-Regime mehrfach verhaftet. 1977 hatte Mursi sich den Ikhwan angeschlossen und war nach seiner Rückkehr aus den USA, wo er studiert und im Anschluss als Professor an der University of Southern California gewirkt hatte, innerhalb der Organisation rasch aufgestiegen. Seit den 1990er Jahre galt er als ihr führender politischer Stratege. Da es den Ikhwan verwehrt war, zu Wahlen anzutreten, saß Mursi seit 2000 als freier Kandidat im Parlament. Als die Muslimbrüder nach Mubaraks Sturz mit der *Freiheits- und Gerechtigkeitspartei* erstmals eine politische Partei gründen konnten, wurde Mursi ihr Vorsitzender. Zur Präsidentschaftswahl sollte er zunächst nicht antreten, dies war dem Chefstrategen der Ikhwan, Khairat al-Shater, vorbehalten, der jedoch wegen seiner Vorstrafen von der Wahlkommission nicht zugelassen wurde. Ideologisch bedeutete dies jedoch keinen Strategiewechsel; beide Politiker gehören dem konservativen Flügel der Ikhwan an, und Mursi war mit seinem Werben für eine islamische Renaissance und damit verbunden etwa einer stärkeren Rolle der Scharia auch für salafistische Wähler eine Option, zumal deren ultrakonservative Schlüsselfigur Hazem Salah Abu Ismail von der Wahl ausgeschlossen worden war.

Vor allem bildete Mursi einen deutlichen Gegenpol zu Abul Futuh, der einen reformorientierten politischen Islam vertritt und sich für bürgerliche Freiheiten ebenso wie die Demokratisierung der Muslimbruderschaft selbst stark gemacht hat. Insbesondere fungierte er, einst selbst streitbarer Studentenführer gegen das Sadat-Regime, als Mentor für die reformwil-

lige Jugend innerhalb der Ikhwan. Lange Zeit hochrangiges Mitglied der Muslimbrüder, war Futuh wegen seines Reformwillens 2009 auf Betreiben al-Schatters zunächst aus den Leitungsgremien der Bruderschaft abgesetzt und 2011 schließlich ganz aus der Bruderschaft ausgeschlossen worden. Seither tritt er als Vorsitzender der Partei *Starkes Ägypten* für die Durchsetzung eines gemäßigten politischen Islam ein. Zwar unterstützte, was zunächst merkwürdig anmutet, ausgerechnet die salafistische *al-Nur* Partei, deren Programmatik weitaus rigider als die der *Freiheits- und Gerechtigkeitspartei* ist, offiziell Futuh, jedoch geschah dies primär, um die Muslimbruderschaft als Konkurrenten zu schwächen. Tatsächlich kam dieser Schritt bei der salafistischen Basis nur bedingt an, sodass diese mehrheitlich den ihr ideologisch näherstehenden Mursi gewählt hat. Hierzu mag nicht zuletzt auch beigetragen haben, dass der prominente Abdulla Alaschaal, seine Kandidatur für die – ebenfalls – salafistische *Authentizitätspartei* zugunsten von Mursi zurückgezogen hat.

Trotz der Ergebnisse wählten keineswegs alle Bürger den politischen Islam aus Überzeugung an die Spitze ihres Landes. Allerdings war für viele Ägypter eine Fortführung der politischen Geschichte des Staates im Geiste des ancien régime noch weniger hinnehmbar. Vor diesem Hintergrund lässt sich etwa das schlechte Wahlergebnis des langjährigen Generalsekretärs der Arabischen Liga, Amr Moussa, erklären, der zwar mit dem vielversprechenden Programm inter-religiöser Verständigung angetreten war, dessen Versuch, sich vom Mubarak-Regime und den Anhaftungen von Korruption und Nepotismus im Amt zu distanzieren, für die Vielzahl der Wähler allzu unglaubwürdig war.

Für die Profiteure des alten Regimes indes war Shafiq der Wunschkandidat. Er selbst führte einen antiis-

lamistischen Wahlkampf, um so neben den einstigen Mubarak-Anhängern jene Teile der Ägypter anzusprechen, die skeptisch gegenüber einer möglichen islamistischen Staatsführung waren. Es war vor allem das Militär, das gerne Shafiq als Präsidenten gesehen hätte, nicht nur weil Shafiq als hochrangiger Luftwaffen-Offizier aus seinen Reihen stammt, sondern weil dieser angekündigt hatte, mithilfe der Streit- und Sicherheitskräfte, die (alte?) Ordnung im Lande wiederherzustellen. Von seiner Präsidentschaft hätte das Militär, das große Teile der Wirtschaft kontrolliert – ein geläufiges Diktum besagt, dass Ägypten eher Streitkräfte mit einem Staat seien und nicht ein Staat mit Streitkräften – stark profitiert. Daher ist es nicht verwunderlich, dass das Militär Shafiqs Wahlveranstaltungen wohlwollend begleitete. Shafiq-Unterstützer im Innenministerium sollen – entgegen den Regularien – sogar über 900.000 Ausweise an ägyptische Militärangehörige ausgegeben haben, damit diese ihre Stimme Shafiq geben konnten. Letztlich hat es für Shafiq nicht gereicht, repräsentierte er für zu viele Ägypter die Verkörperung der endlich überwundenen Vergangenheit. Vielleicht hätte es Warnung genug sein müssen, dass Shafiq nach nicht einmal drei Monaten Amtszeit als erster Regierungschef der Post-Mubarak-Ära nach massiven Protesten von Demonstranten und politischer Opposition zurücktreten musste und auch seine Präsidentschaftskandidatur Kontroversen und Proteste ausgelöst hatte. Letztlich wollten zu viele jener Kräfte, die selbst keineswegs vom politischen Islam begeistert waren, unbedingt verhindern, dass das Rad in die vorrevolutionäre Zeit zurückgedreht würde.

Freilich stellt sich an dieser Stelle die Frage, weshalb dann nicht eine dritte Kraft erfolgreicher war. Nun, eine solche stand bei der Stichwahl nicht zur Verfügung: Die Ägypter sahen sich beim zweiten Wahlgang somit zwei

gleichermaßen problematischen Alternativen gegenübergestellt, nämlich der Rückkehr zum alten, autoritären System oder dem Aufbruch in eine ungewisse islamistische Zukunft, die – wie auch seitens vieler Ägypter befürchtet – ganz nach iranischem Beispiel verlaufen könnte. Insbesondere die revolutionstragende Wählerschaft, die zuvor Hamdeen Sabbahi die Stimme gegeben und ihm so mit 20% das drittbeste Ergebnis beschert hatte, war gespalten in jene, die die Stichwahlen aus Unzufriedenheit mit beiden Kandidaten boykottierten und jene, die Mursi als Gegenkandidat zu Shafiq unterstützten.

Sabbahi, gemäßigter Nasserist und gleichermaßen Gegner von Islamismus und Autoritarismus, war vor allem in den urbanen Zentren erfolgreich, die als Hochburgen eines neuen postrevolutionären Liberalismus gelten. Doch so weit ist der überwiegende Teil der ägyptischen Gesellschaft noch nicht. Dennoch zeigt sich, dass neben den islamistischen Kräften, die bei der Parlamentswahl noch rund 70 Prozent der Stimmen erlangt hatten, nun auch nichtislamistische Kräfte an erkennbarem Gewicht gewinnen und die liberalen Teile der Revolutionsbewegung stärker sind als gedacht. Insgesamt ist Mursis Wahlsieg somit keineswegs nur als ein islamistischer Sieg zu werten. Vielmehr kann er auch als deutliches Votum zur Fortsetzung der Post-Revolution und als Ablehnung einer Rückkehr zum alten System interpretiert werden.

#### 4. Muslimbrüder an der Macht: Zwischen Ideologie, Pragmatismus und Konflikten

Nichtsdestoweniger gilt es trotz dieser Umstände und auch trotz der Tatsache, dass Mursi nach seinem Wahlsieg die Bruderschaft offiziell verlassen hat, um, wie er sagte, Präsident aller Ägypten

zu sein, sich mit der Tatsache auseinanderzusetzen, dass islamistische Kräfte die politische Macht innehaben. Zugleich sieht sich auch Mursi mit der Realität hinter den Wahlergebnissen konfrontiert, und seine Aufgabe besteht darin, einen Interessenausgleich zwischen den Kräften des ancien régime, den Islamisten und dem liberal orientierten, vorrangig jungen Segment der Revolutionsbewegung zu erreichen. Das ist angesichts der sozio-ökonomischen Probleme wie auch der weit auseinanderklaffenden Ideologien, Interessen und Visionen schwer.

Speziell die Muslimbrüder, deren Reihen Mursi entstammt, deren Förderung er seine Karriere verdankt und deren Ideologie er nach wie vor verhaftet ist, tragen entsprechende Erwartungen an ihn heran. Offiziell wurde das Grundlagenpapier der Muslimbrüder aus dem Jahre 2007 nie revidiert; zugleich jedoch zeigen sich die Ikhwan differenzierter als das Dokument oder manche Aussage vermuten lässt. So steht offiziell der Friedensvertrag mit Israel zur Disposition, auch fordert etwa al-Badi, der Führer der Bruderschaft, den Jihad gegen Israel und die USA (vgl. etwa Rubin 2011: 45f.). Zugleich aber kam es zu einer sofortigen Verurteilung der Anschläge des 11. September, auch stehen die Ikhwan nicht auf der Liste der terrorunterstützenden Organisationen des US-Außenministeriums. Tatsächlich existieren gewichtige Stimmen bei den Muslimbrüdern, die bei aller Verurteilung der israelischen Besatzung der palästinensischen Gebiete die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung des Friedensvertrages mit Jerusalem betonen. Statt des bewaffneten Widerstandes forderte eine Bewegung innerhalb der Muslimbrüder vor kurzem sogar Hamas und Fatah auf, in gemeinsame Friedensverhandlungen mit Israel einzutreten, ein Umstand, der angesichts der derzeit eskalierenden Spannungen zwischen diesen Konfliktparteien und der seitens

des Westens erhofften vermittelnden Schlüsselrolle Mursis von größter Bedeutung ist.

Was die Forderung nach einer stärkeren Rolle der Scharia anbelangt, so muss auch hier differenziert werden. Während einerseits ein Rat der Religionsgelehrten als Vetoinstanz für nicht islamkonforme Gesetze gefordert und für Nichtmuslime zwar Schutz, nicht aber deren unislamische Religionsausübung garantiert wird, tritt in puncto Frauenrechte eine wachsende Zahl von Ikhwan zu deren Gunsten ein. Für viele Ikhwan und deren Wähler hat die Scharia vor allem zwei Funktionen: Sie dient der Aufrechterhaltung der ägyptisch-islamischen Identität, ohne jedoch eine Rigorosität, wie sie etwa im Iran zum oktroyierten Gesellschaftsmodell geworden ist, anzustreben, und der Absicherung eines werthaltigen Pragmatismus, wie etwa im auch in Teilen der Ikhwan erkennbaren Wunsch nach Beibehaltung säkularer Gerichte, die sogar Religionsgerichte überstimmen könnten, erkennbar ist. Insbesondere auf ökonomischem Gebiet findet sich dieses pragmatische Scharia-Verständnis. So haben die Muslimbrüder bereits vor den Wahlen Pläne für eine umfassende Wirtschafts- und Sozialreform ausgearbeitet, welche die Förderung von Industrie, Handel und Technologie sowie Exportorientierung und eine enge Anbindung an den Westen vorsehen, um so ein umfassendes Bildungs- und Gesundheitssystem zu entwickeln.

Allerdings dürfte es schwer sein, solche Pläne rasch umzusetzen. Nicht nur wirken die postrevolutionäre politische Instabilität wie auch die akuten sozio-ökonomischen Verwerfungen dem entgegen, auch sieht sich Mursi diversen innenpolitischen Machtkämpfen ausgesetzt. Diese betreffen insbesondere die Bereiche Justiz und Militär. So hat Mursi mehrfach versucht, die Justiz einzuschränken, ihren Entscheidungen nicht Folge geleistet oder

gar diesen bewusst zuwidergehandelt. Schließlich folgte ein Erlass, demzufolge die verfassungsgebende Versammlung der Gerichtsbarkeit entzogen sei. Ferner wurden von Mursi jede mögliche Gegenmaßnahme zu seinen Dekreten, Gesetzen und Entscheidungen durch die Justiz verboten – ein Schritt, den der Oberste Justizrat als einen nie dagewesenen Angriff auf die Unabhängigkeit der Justiz wertet. Offiziell geht es bei dem – zeitlich begrenzten – Dekret Mursis um die Immunisierung der in der verfassungsgebenden Versammlung und im Shura-Rat institutionalisierten Revolution vor dem – durchaus nicht unrealistischen – Zugriff der alten Eliten. Doch so nachvollziehbar der Wunsch nach Immunität der Verfassungsväter auch sein mag, so sehr stellt sich die Frage, ob die Kombination aus Machtfülle und Unantastbarkeit für den Präsidenten und die neuen Eliten sich angesichts der massiven post-revolutionären Probleme Ägyptens nicht zu einem dauerhaften Herrschaftsinstrument entwickelt, das dann Islamismus und Autoritarismus auf fatale Weise verbindet. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der Konflikte Mursis mit dem mächtigen Militär, das Mursis Befugnisse kurz vor dessen Amtsantritt weitgehend beschränkt hat, während er seine eigenen erheblich ausdehnte. Hierauf versetzte Mursi den Vorsitzenden des Militärrats in den Ruhestand. Zudem erklärte Mursi die Erlasse des Militärrats für unwirksam. Dennoch sind Mursis Befugnisse als Präsident nach wie vor weitgehend unklar. Einer der zentralen Schauplätze der Auseinandersetzung zwischen Militär und Muslimbrüdern ist dort, wo die künftigen Rollen und Kompetenzen in die neue Verfassung gegossen werden. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ist der jüngste Erlass der präsidentiellen Omnipotenz zu deuten. Der Ausgang ist unklar und es ist gewiss nicht übertrieben zu behaupten, dass vom Militär ei-

ne mindestens ebenso große Gefährdung für einen demokratischen Transformationsprozess ausgeht wie von einem ungezügelter politischen Islamismus. Insgesamt jedoch ist Ägypten weitaus näher an einer Rückkehr zum Autoritarismus gleich welcher Couleur, denn zur pluralistischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

## 5. Perspektiven der islamistischen Regierung in Ägypten

Mursis Dekret dient der Sicherstellung der eigenen Herrschaft, denn es stellt sich angesichts der genannten Herausforderungen die Frage, ob die Muslimbrüder auf absehbare Zeit an der Macht bleiben werden. Mursis Politik kann dabei als Versuch gesehen werden, Ägypten zu stabilisieren. Die Wahl seiner Mittel jedoch bewirkt genau das Gegenteil. Nicht zum ersten Mal seit den Wahlsiegen sehen wir Massenproteste, die sich teils gegen konkrete Maßnahmen richten, im Wesentlichen aber als Ausdruck einer allgemeinen Unzufriedenheit zu sehen sind. Viele Ägypter haben den Eindruck, Ägypten fehle es an Führung. Mehrfach schon wurde die Absetzung des Mursi-Regimes gefordert – und zwar mit dem Ruf, von dem der Sturz Mubaraks begleitet war. Mursi und die Muslimbrüder haben das Land polarisiert – und Mursis Maßnahmen die ohnehin schwelende Krise wie auch die bestehenden gesellschaftlichen Spaltungen noch vertieft. Speziell die ökonomische Lage hat sich mit der erneuten Destabilisierung des Landes etwa in Form dramatisch fallender Aktienkurse

gezeigt – nicht gerade förderlich für die Wirtschaftspläne der Muslimbrüder. Hinzukommen die wachsenden Ausdifferenzierungen innerhalb des islamistischen Lagers wie den Ikhwan selbst. Denn obgleich diese als stärkste Kraft aus den Wahlen hervorgegangen sind, wurde ihre führende Stellung unter Ägyptens Islamisten erodiert. Reformen innerhalb der Organisation sind nötig, um sich den neuen Herausforderungen zu stellen. Die inneren Strukturen sind nach wie vor rigide und illiberal. Und Wege, welche auf die Entwicklung in Richtung von so etwas wie innerparteiliche Demokratisierung weisen, wurden erst jüngst seitens der Führung unterbunden. Das Potenzial einer weiteren Revolte ist angesichts der Probleme nicht geringzuschätzen – diesmal allerdings nicht getragen von liberalen Eliten, sondern dem ausgehungerten und perspektivlosen Proletariat. Als das eigentliche große Problem könnte sich somit nicht allein erweisen, dass die Muslimbrüder an der Macht sind, sondern dass auch sie keine adäquaten Lösungen für die mannigfachen Probleme Ägyptens haben. Somit droht Ägypten entweder Chaos oder – wahrscheinlicher – erneut Autoritarismus – islamistisch oder möglicherweise militärisch geprägt.

## Literatur

- Büchs, Annette (2012): Wahlsieg der Islamisten in Ägypten: Der Aufstieg der Muslimbrüder und der Salafisten. *GI-GA Focus Nahost*, 1/2012.
- Rubin, Barry (2011): Reflections on the Revolution in Egypt. In: *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 15, No. 3, S. 40-49.

# Neu bei Springer VS



Steffen Mau, Nadine M. Schöneck-Voß (Hrsg.)

## Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands

bestehend aus zwei Bänden

Das Handwörterbuch stellt in über 65 Artikeln Grundlagen und Grundstrukturen des gesellschaftlichen Systems Deutschlands dar. Es ist ein umfassendes, zuverlässiges Grundlagenwerk für alle, die sich in Studium oder Beruf mit der Gesellschaft Deutschlands auseinandersetzen.

Jedem Beitrag liegt folgende Gliederung zugrunde: Definition und Abgrenzung; sozialgeschichtlicher Hintergrund; gegenwärtige sozialstrukturelle Ausprägung; sozialpolitische Relevanz. Das Gewicht liegt auf der gegenwärtigen sozialstrukturellen Ausprägung des betrachteten Gegenstandes - z.B. Alltag; Arbeitslosigkeit; Armut; Bevölkerung; Familie; Frauen; Gesundheit; Industrie; Informationsgesellschaft; Jugend; Kinder; Kirchen; Kriminalität; Landwirtschaft; Lebensbedingungen; Migration; Öffentlichkeit; Randgruppen und Minderheiten; Rentner; Sexualität; Stadt und Land; Umwelt; Verkehr; Wohnen.

### Die Herausgeber

Dr. Steffen Mau ist Professor für Politische Soziologie und vergleichende Analyse von Gegenwartsgesellschaften an der Universität Bremen.

Dr. Nadine M. Schöneck ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Universität Bremen.

**3., grundl. überarb. Aufl. 2013. 1044 S. mit 74 Abb. u. 91 Tab.**

**Geb. € (D) 49,95 ISBN 978-3-531-17663-5**

Änderungen vorbehalten.

Einfach bestellen:

SpringerDE-service@springer.com

tel +49 (0)6221 / 3 45 - 4301

springer-vs.de

# Bündnissolidarität für die Türkei?

Türkische Politik in der Syrienkrise und der Beistand der NATO

*Alessandro Scheffler*



Alessandro Scheffler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Akademischer Koordinator des M.A. International Security Studies – Programms an der Universität der Bundeswehr München und dem George C. Marshall European Center for Security Studies.

## 1. Einführung

Am 14.12.2012 hat der Deutsche Bundestag die Entsendung zweier Staffeln des Luftabwehrraketensystems „Patriot“ PAC-3 in die Türkei beschlossen. Auf Grundlage des Beschlusses des Nordatlantikrates (NAC) – des höchsten Entscheidungsgremiums der NATO – leistet Deutschland somit seinen Beitrag „zum Schutz der Bevölkerung und des Territoriums der Türkei“ im Rahmen der integrierten NATO-Luftverteidigung. Vorrausgegangen war dieser Entscheidung ein Hilfeersuchen der Türkei, die bereits nach dem Abschuss eines türkischen Kampfflugzeuges am 26. Juni sowie dem Beschuss eines türkischen Grenzdorfes am 03. Oktober Beratungen unter Art. IV des Nordatlantikvertrags abhalten ließ.

Die rasche Entscheidung des Bundestages gerade einmal 11 Tage nach Beschluss der Nordatlantikrates zeigt, dass auf politischer Ebene die Bündnissolidarität – d.h. das Entstehen für die Sicherheit unserer NATO-Partner – durchaus gegeben ist: Innerhalb kürzester Zeit erklärten sich alle im Bundestag vertretenen Fraktionen – mit

Ausnahme der Fraktion *Die Linke* – bereit, den Antrag zumindest zu prüfen. Während, wie in späteren Stellungnahmen und im letztendlich beschlossenen Bundestagsmandat deutlich wird, durchaus ernsthafte Bedenken bezüglich der exakten Ausgestaltung des Einsatzes bestanden, stellte selbst *Die Linke* die grundsätzliche Bereitschaft zu auch militärisch ausgedrückter Bündnissolidarität nicht in Frage.

Diesem – zumindest aus atlantischer Perspektive – positivem Faktum muss aber eine weitere Realität entgegengestellt werden: Wie hoch die Zustimmung zu einem Einsatz unter klaren Rahmenbedingungen im politischen Berlin auch gewesen sein mag, die Bevölkerung ist ganz klar gegen einen Einsatz. In Umfragen von Forsa und Infratest Dimap stimmten 56% bzw. 59% der Befragten gegen und 40% bzw. 36% für einen Einsatz. Als die Türkei über den November hinweg bereits informell bezüglich einer deutschen Beteiligung anfühlen ließ, meldeten viele Abgeordnete, die später zustimmten, ernsthafte Bedenken an, die durchaus mit denen vergleichbar wa-

ren, mit der *die Linke* schließlich ihre Ablehnung begründete.

Gemeinsam war dieser Argumentation die Einschätzung der Türkei als Scharfmacher in der Region. Wie im Entschließungsantrag der Fraktion *Die Linke* gegen den Einsatz formuliert, verfolge die Türkei in der Region „eigene Machtinteressen“, insbesondere mit Bezug auf die Kurdenfrage, und setze auf eine Eskalation des Konflikts, für die sie sich die Unterstützung der NATO sichern wolle. Eine Bedrohungslage für die Türkei, wie weiter geschrieben wird, „bestehe nicht“. Die Entsendung der Patriots sei somit, wie der Außenpolitiker Paul Schaefer (*Die Linke*) es formuliert, „zunächst einmal eine gefährliche Symbolhandlung, mit der auf eine gefühlte Bedrohungslage reagiert werden soll“.

Angesichts dieser Vorwürfe und ihres beachtlichen Rückhalts in der Bevölkerung wird es Ziel dieser *Aktuellen Analyse* sein, einen genaueren Blick auf die Außenpolitik der Türkei und ihre Handhabung des Syrienkonflikts zu werfen. Die Analyse wird herausstellen, dass die türkische Politik im Rahmen des Arabischen Frühlings von Zielkonflikten geprägt ist, die die Türkei eher abwartend als proaktiv auf die meisten Umstürze reagieren ließ. Die Vorwürfe neo-osmanischen Abenteuerismus sind also verfehlt. Vielmehr sind die Versuche der Türkei, den Westen zu mehr Engagement in Syrien zu bewegen ein Ausdruck ihrer Verzweiflung, die aus der Unfähigkeit zu einem eigenständigen tiefergehenden Eingreifen resultiert. Im Rahmen dieser Analyse erweist sich die Entsendung der Patriotraketen daher nicht als gefährliche Symbolhandlung, die eine Rutsche in den Konflikt darstellt, sondern als friedenssichernd, da sie Erdogan in einem schwierigen Moment symbolisch stärkt und somit vor möglichem innenpolitisch motiviertem Aktionismus bewahrt.

## 2. Die Außenpolitik der Türkei unter Erdogan

### Die Außenpolitik der Türkei und das Konzept der Strategischen Tiefe

In den 10 Jahren Regierung von Ministerpräsident Erdogans Gerechtigkeits- und Aufschwungspartei (AKP) hat das Land eine bemerkenswerte strategische Neuausrichtung erfahren, die selbst den bedeutenden innenpolitischen Veränderungen dieser Ära in nichts nachsteht. Erdogan hat es hierbei geschafft, sein Land als neue, aktive Macht in der Region des Nahen und Mittleren Ostens zu etablieren, während er die traditionelle Anbindung an den Westen beibehalten hat – wenn auch bewusst in loserer Form.

Basis dieser Außenpolitik ist weniger sein Denken als das seines Außenministers Ahmet Davutoğlu, eines Professors für Internationale Beziehungen. Bekannt geworden ist es durch das Konzept der „Strategischen Tiefe“, deren Erlangung oberstes Ziel türkischer Außenpolitik sein soll. Im Rahmen der veränderten Nachbarschaft soll die eigene geographische und geökonomische Schlüsselposition genutzt werden, um zu einer überregional bedeutsamen Zentralmacht aufzusteigen. Neben die Westidentität kemalistischer Tradition tritt hierbei eine neue regionale Identität als Regionalmacht im Nahen und Mittleren Osten, welche auch bewusst mit islamischen und historisch-ottomanischen Bezügen arbeitet. Im Gegensatz zur Politik des Kalten Krieges tut Ankara daher nun nicht mehr alles, um ja nicht in die Geschehnisse in der eigenen Region verwickelt zu werden, sondern nimmt sich als aktiver Gestalter regionaler Politik wahr. „Strategische Tiefe“ entsteht hierbei dadurch, dass die neue, multiple Identität der Türkei größeren Handlungsspielraum bietet und sie nicht mehr von

einem Bündnispartner abhängig macht. Wer hier eine Enttäuschung über die unvollendete Westanbindung, Thema EU-Beitritt, herausliest, irrt nicht.

Diese neue Außenpolitik wird in mehrerer Hinsicht zu Recht als „multidimensional“ bezeichnet: Auf wirtschaftlicher Ebene wird unter dem Prinzip der „Maximum Integration“ eine Intensivierung der Einbindung in die Region angestrebt, bei der sich die AKP besonders auf die einflussstarke neue anatolische Wirtschaftselite stützen kann. Hier hat die Türkei in den letzten Jahren entscheidende Fortschritte gemacht und den türkischen Handel mit der Region verdoppelt. Auf politischer Ebene hingegen versuchte man unter der Prämisse der sogenannten „Null-Problem-Politik“ einvernehmliche Beziehungen zu den Nachbarn zu schaffen. „Null Probleme“ bezeichnet hierbei nicht nur das Verhältnis der Türkei zu anderen Staaten, sondern die Stabilität der ganzen Region. Resultat war eine sehr aktive türkische Diplomatie in eigener Sache wie auch als Vermittler, auch und insbesondere auf höchster Ebene, durch die sich die Türkei als politischer Akteur in der Region unabdingbar zu machen suchte. Diese Multidimensionalität setzte sich auf globaler Ebene fort, wo man der traditionellen Westbindung gute Beziehungen zu anderen globalen Mächten an die Seite zu stellen versuchte.

### Außenpolitik der Türkei nach dem arabischen Frühling

Der arabische Frühling ist nach dem Ende des Kalten Krieges die zweite grundlegende Veränderung des regionalen Umfelds der Türkei. Als die Rebellion begann, standen vor allem die AKP und ihre Wählerschaft einem Umbruch in der Region zu demokratischen Regierungen, egal ob moderat-islamisch oder islamistisch, positiv gegenüber. In den Umbrüchen erkannte

man auch die eigene Geschichte wieder. Die Arabellion und die starke Rolle islamisch geprägter Parteien und Organisationen wurde daher als Möglichkeit erkannt, ganz im Sinne der „Strategischen Tiefe“ auch die eigene geopolitische Schlüsselposition auszuspielen. Durch ihre geographische Brückenposition zum Westen, als von beiden Kulturen geprägter Erbe des osmanischen Reiches und als politisches Beispiel einer islamischen und doch säkularen Demokratie mit starker Anbindung an den Westen ging die Türkei davon aus, dass die Arabellion ihr einen unheimlichen Schub sogenannter „Soft Power“ verschaffen würde. Die Türkei würde so nicht nur durch ihre Rolle als Vermittler sondern viel eher durch ihre Rolle als Vorbild und Mentor für die Länder der Revolte zur zentralen Macht der Region.

Der Umbruch in der Region ließ jedoch auch Zielkonflikte zwischen den Prämissen der „Null-Problem-Politik“ und der „Soft Power“ entstehen: Während der regionalen Integration der letzten Jahre hatte die Türkei stabile und oft freundschaftliche Beziehungen zu den Regimen aufgebaut. Dies führte notwendigerweise zu einem unterschiedlichen Umgang mit den einzelnen Aufständen. In Ländern, mit denen die Türkei enge Beziehungen unterhielt, wie Tunesien oder Libyen, zögerte Erdogan sehr lange, bevor er sich auf die Seite der Revolution schlug. In Ländern, mit denen weniger Beziehungen bestanden, wie dem großen regionalen Rivalen Ägypten, schlug man sich ganz im Sinne der „Soft-Power-Prämisse“ hingegen rasch auf die Seite der Umstürzler. Festzuhalten bleibt weiterhin, dass sich das eigene Engagement während der Krise meistens auf Erklärungen beschränkte und erst nach erfolgreicher Revolution türkische Diplomaten und Geschäftsleute erfolgreich deren Früchte ernteten.

## Türkische Politik in der Syrienfrage

Die türkisch-syrischen Beziehungen waren bereits seit der Endphase des osmanischen Reiches schwierig, als sich türkischer und arabischer Nationalismus im Gegensatz zueinander entwickelten. Die Entstehung zweier nationalistischer Staaten mit explizit gegeneinander gerichteten Identitäten, die gleichzeitig wichtige Bündnispartner zweier sich im Konflikt befindlicher Supermächte waren, hatte ein sehr angespanntes Verhältnis zur Folge, welches mehrmals eskalierte. Die Erdogan'sche Syrienpolitik markierte einen krassen Gegensatz hierzu und war, im Rahmen der beschriebenen „Null-Problem-Politik“ vielmehr mit einer starken Annäherung an Syrien verbunden. Erdogan versöhnte die Türkei mit Syrien, handelte Visa-freiheit und eine Freihandelszone aus und selbst gemeinsame Kabinettsitzungen wurden abgehalten – nachdem Syrien erst 1998 nur durch direkte Kriegsdrohung zur Ausweisung des PKK-Führers Öcalan gezwungen werden konnte! Viele sprachen mit Bezug auf die Beziehung zwischen dem jungen Assad und Erdogan sogar von einer „onkelhaften“ Beziehung, in der Onkel Erdogan den jungen Machthaber in Damaskus unter seine Fittiche nahm.

Entsprechend befürwortete Erdogan nach Ausbruch der Aufstände noch in keinster Weise einen Regime-wechsel. Im Zielkonflikt zwischen Interesse an Stabilität in Syrien und dem Erhalt seiner Beziehungen auf der einen Seite und dem grundsätzlichen Wohlwollen gegenüber der Opposition unter der „Soft-Power-Prämisse“ auf der anderen Seite machte er es sich nun zur persönlichen Aufgabe, politische Reformen durchzusetzen und die Assad-Regierung durch Öffnung vorm Sturz zu bewahren. Dies führte zu einem für türkische Vermittlungsdiplomatie recht typischen Resultat: Nach

völliger Überschätzung der Möglichkeiten eigenen Einwirkens reagierte die Regierung auf das Scheitern trotzig und mit kompletten Bruch der Beziehungen. Ein gewisses Maß persönlichen Zorns darf Erdogan hier durchaus unterstellt werden, der sich von Assad schlicht über den Tisch gezogen sah. Ähnliches war u.a. den Israelis passiert, nachdem Präsident Olmert Erdogan nicht über den Beginn der Gaza-Offensive informiert hatte, obwohl dieser gerade intensiv zwischen Israel und Syrien schlichtete. Ganz unabhängig von persönlichen Motiven stellte das Scheitern der Vermittlungsgespräche und die zunehmende Einsicht, dass Assad sich nicht ändern würde, die Türkei aber vor eine Wahl: Entweder Assad oder aber die Revolution zu unterstützen. Erst hier kommt dann der machtpolitische Anspruch der Türkei ins Spiel: Gemäß ihrer Selbstdarstellung als Vorbild für die Demokratien des arabischen Frühlings blieb der Türkei nichts anderes übrig, als sich von nun an auf die „richtige Seite“ der Geschichte zu stellen, um ihren Einfluss unter den anderen, erfolgreichen Protestbewegungen nicht zu verlieren. Im Rahmen ihrer Zielsetzungen prioritierte die Türkei hierbei also den Erhalt ihrer „Soft-Power“ und opferte dafür die guten Beziehungen zum Assad-Regime.

Wie eingangs erwähnt war in der deutschen Debatte häufig davon die Rede, die Türkei plane aus machtpolitischen Interesse einen Umsturz in Syrien. Erdogan wolle die Arabellion dafür nutzen, wahlweise einfach nur zum regionalen Hegemon aufzusteigen oder gar einen sunnitischen Bogen im Nahen Osten zu schaffen, den eine sunnitisch-islamistisch orientierte Türkei dann dominieren würde, ganz im Sinne eines neuen Kalifats. Entsprechend mische sie sich in den syrischen Konflikt ein, um den schiitischen Diktator Assad zu stürzen und mit einer AKP-treuen sunnitischen Regierung zu er-

setzen. Wie aus der obigen Schilderung der türkischen Politik deutlich wird, wandte sich Erdogan aber keineswegs plötzlich gegen den ehemaligen Verbündeten in Syrien, sondern vielmehr erst nach einem langen Prozess, der mit ständigen (wie bei Erdogan üblich, auch persönlichen) Versuchen des Einwirkens auf Assad verbunden war. Erst nachdem all diese Versuche scheiterten – und die Türkei zur Meinung gelangte, die Opposition werde siegen – wandte sie sich von Assad ab und begann, aktiv auf seinen Sturz zu hinzuwirken. Während der Anspruch der Türkei auf eine Vorreiterrolle in der Region also sicher eine entscheidende Rolle spielt, beachtet diese Erklärung nicht den schmerzhaften Weg der Türkei in der Krise.

### Die Kurdenproblematik und die Syrienfrage

Ein weiterer oft zitierter Grund für die türkische Einmischung in den syrischen Konflikt ist der Wunsch, die Entstehung einer weiteren autonomen kurdischen Region zu verhindern. Die türkische Regierung unterstütze demnach sunnitische Extremisten unter den Revolutionären, welche mit der Miliz der PYD, der kurdischen Partei der Demokratischen Union, um die Vorherrschaft um das türkisch-syrische Grenzgebiet ringen. Auch hier ist wieder durchaus Wahres dran, die Realität jedoch komplexer.

Auch im Falle der Kurdenpolitik kam es unter Erdogan nämlich zu einem Kurswechsel. In kemalistischer Ära gab es auf die türkische Frage nur zwei Antworten: Assimilation oder Sezession. Dies führte zunächst zu einer kurdischen Protestbewegung und als Folge zu einem sehr militarisierten „Security First“-Ansatz, welcher über die letzten Jahrzehnten auf beiden Seiten mehr als 40.000 Tote forderte. Mit der Machtübernahme Erdogans kam es daher zur Hoffnung, dass die Ideologie

der AKP es ihr ermöglichen würde, vom strengen türkisch-nationalistischen Diskurs abzuweichen und die Kurden als eigene Gruppe in die mehr islamisch-multikulturelle Staatsvision der AKP zu integrieren. In der Tat kam es während seiner Amtszeit zu zwei Runden der Liberalisierung der Kurdenpolitik, die im Verbindung mit der Entstehung weitgehend kurdisch verwalteter Provinzen in Irak und nun Syrien aber den Erwartungsdruck von Seiten der Kurden erhöhte. Innerhalb der letzten Monate ist der Konflikt mit der PKK im Osten der Türkei schliesslich wieder eskaliert, was zu einem Rückfall der Türkei in alte Muster militärischer Antworten auf dieses politische Problem geführt hat. Grund für die kurdische Revolte war aber nicht Syrien, sondern der Versuch Erdogans, kurdisch-nationalistische Kräfte bei den Parlamentswahlen auszubooten und mit kleineren Zugeständnissen die Stimmen konservativer Kurden zu gewinnen, sowie Geheimgespräche mit der PKK um eine Waffenniederlegung zu führen.

Orientiert sich die türkische Syrienpolitik also hauptsächlich an der kurdischen Frage? Die Antwort lautet: Noch nicht. Wäre die Kurdenproblematik tatsächlich die Hauptmotivation gewesen, hätte sich die Türkei zu Anfang schneller für eine Konfliktpartei entschieden. Die kurdische Dimension der Syrienfrage ist für Türkei vielmehr erst dann zum Problem geworden, als die Offensive der Opposition ins Stocken geriet, und daher nicht das Motiv für das türkische Engagement. Mittlerweile entwickelt sich die Lage aber klar gegen türkische Interessen, da ein vom Bürgerkrieg zersplittertes oder föderatives Syrien zwangsweise zur Entstehung einer weiteren kurdischen Autonomie führen würde. Unglücklicherweise birgt diese Entwicklung die Gefahr, dass die sogenannte „PKK-Brille“ wieder zum bestimmenden Faktor der türkischen Politik wird. Das

Scheitern einer Einigung mit der PKK und die Eskalation der Gewalt hat Erdogan innenpolitisch verwundbar gemacht, sodass er zunehmend Härte zeigen muss, um Kemalisten und Rechts-extremen keine offene Flanke für den Wahlkampf um die bevorstehende Verfassungsänderung zu bieten. Politische Schützenhilfe für Erdogan wie die Entsendung der Patriots, die ihn sicherheitspolitisch stark aussehen lässt, ist daher gerade in der Kurdenfrage eher friedensstiftend als friedensgefährdend.

### 3. Patriots als Belohnung für Zurückhaltung

Die vorangegangene Analyse hat aufgezeigt, dass die türkische Außenpolitik im Allgemeinen und in der Syrienfrage eine Strategie verfolgt, welche zu schwierigen Zielkonflikten geführt hat. Einerseits hat die Türkei hierbei ihr Ziel erreicht: Sie wird heute als einflussreiche Macht gesehen, deren Staatskonzept von den neuen Regierungen in Tunis, Tripolis und Kairo zumindest als Model anerkannt wird. Mit diesen Regierungen ist die Türkei gut gestellt und hat wirtschaftliche Verknüpfungen von den alten Regimes hinüberretten und sogar verstärken können. Dies kam jedoch zu einem hohen Preis: Vielerorts macht heute der Witz die Runde, die Türkei habe „Null Probleme mit den Nachbarn“ angestrebt und „Null Nachbarn ohne Probleme“ erreicht: Die Beziehungen mit der syrischen Regierung stehen kurz vor der Eskalation. Über die Syrienfrage hat man sich schwerstens mit den Assad-treuen Russland und Iran überworfen, obwohl die energiearme türkische Wirtschaft zwingend von beiden Ländern abhängig ist. Durch den neuen Antagonismus mit Israel hat man seine Rolle als Vermittler im Nahost-Konflikt an den alten Rivalen Ägypten verloren, dessen Präsident

Mursi dank seiner Beendigung des letzten Gazakonflikts nun der neue diesbezügliche Partner der USA ist. Entgegen anfänglicher Bemühungen ist die Türkei durch Syrien nun auch noch Partei im Konflikt zwischen Sunniten und Schiiten geworden, obwohl sich Erdogan beispielsweise ebenfalls auf die Seite der schiitischen Aufständischen in Bahrain schlug, die von den gemeinsamen Truppen des sunnitischen Gulf Cooperation Councils niedergewalzt wurden. In Syrien befindet sich Erdogan nun mit ebendiesen Ländern (u.a. Saudi-Arabien und Katar) auf einer Seite gegen die schiitische Regierung Assad und den schiitischen Iran. Dieser bedankt sich hierfür mit einer Verschlechterung der türkischen Beziehungen zum iranisch dominierten Irak.

Die ungelöste Syrienkrise hat die Türkei also in eine schwierige Lage manövriert, aus der sie sich selbst nicht mehr befreien kann. Die einzige Lösung wäre ein schneller Sieg der syrischen Rebellen. Ohne direkte Hilfe gegen den vom Iran unterstützten Assad ist die syrische Opposition hierzu aber wohl – auch aufgrund der eigenen Uneinigkeit – nicht in der Lage. Die Türkei hat daher bereits seit ihrer endgültigen Festlegung auf die Opposition versucht, den Westen und speziell die USA mehr in diesen Konflikt einzubinden, in dem sie sich vom Westen, der die syrische Opposition ja offiziell auch unterstützt, alleine gelassen fühlt.

Der wichtigste Grund, wieso Erdogan aber nicht unilateral Schritte gegen Syrien unternimmt ist aber eigentlich der fehlende Rückhalt in seiner eigenen Bevölkerung: Kurz vor seinen umstrittenen innenpolitischen Reformen kann er es sich nicht leisten, die eigenen Wähler gegen sich aufzubringen. In diesem Kontext ist die Entsendung ein politisches Entgegenkommen der NATO gegenüber Erdogan: Sie ermöglicht es ihm, der ja 2010 gegen seine Berater und die öffentliche Meinung

die Stationierung eines Frühwarnsystems im Rahmen der Raketenabwehr der NATO durchsetzte, zu zeigen, dass der Westen weiterhin an seiner Seite steht. Gleichzeitig kann er sich aber vor den Hardlinern absichern, indem er die Schuld für die Passivität zumindest teilweise an den zögerlichen Westen delegieren kann.

Vor diesem Hintergrund ist das Hilfeersuchen um die Entsendung der Patriot-Staffeln in die Türkei daher auch kein kriegslüsterner Versuch, den Westen in diesen Konflikt zu verwickeln, sondern vor allem symbolisch zu betrachten: Sie sind in gewisser Weise auch das türkische Eingeständnis, dass sich der Westen nicht in den Konflikt hineinziehen lässt. Deutlich wird dies durch das Zugeständnis der Türkei, in ihrem Hilfeersuchen die Errichtung der vieldiskutierten Flugverbotszone explizit auszuschließen.

Letztendlich lässt sich schlussfolgern, dass die Türkei sich im Taumel der Arabellion einfach selbst überschätzt hat: Während sie sich selbst zur regionalen Supermacht und „Speerspitze“ des Wandels in der Region erklärt hat, ist sie weder unilateral zur Durchsetzung der eigenen Interessen fähig, noch in der Lage die eigenen Bündnispartner hierzu einzuspannen. In den anderen Revolten hatte sie auf Basis der Arbeit anderer die Früchte des Sieges kassiert. Nun, da die Amerikaner und Europäer sich weigern eine Führungsrolle zu übernehmen, ist die Türkei für eine solche noch nicht reif.

#### 4. Ausblick

Diese Aktuelle Analyse hat gezeigt, dass die verbreiteten Vorurteile über die Leit motive türkischer Politik in der Syrienkrise nur bedingt zutreffen. Während machtpolitische Interessen und natürlich die Kurdenfrage durchaus eine Rolle spielen, kann man der Regierung keine abenteuerlustige Poli-

tik in Syrien bescheinigen. Von den Geschehnissen in ihrem Nachbarland getrieben hat sie sich nach langen Vermittlungsversuchen und unter Zielkonflikten auf die Seite derer geschlagen, denen sie letztendlich den Sieg zutraut. In ihrer Ambition und Rhetorik wurde die Regierung aber gleichzeitig von der Realität eingeholt, als sie feststellen musste, dass sie ihre Interessen in der Region nicht alleine durchsetzen kann.

Die NATO hat mit der Entsendung der Patriot-Staffeln die richtige Entscheidung getroffen. Europa und Amerika haben den Türken klargemacht, dass sie sich nicht in diesen Konflikt verwickeln lassen wollen. Gleichzeitig haben sie aber auch klargemacht, dass die Sicherheit der Türkei weiterhin von der Allianz garantiert wird. In diesem Sinne ist die Entsendung als politisches Zeichen im wahrsten Sinne des Wortes friedenssichernd, da sie Erdogan von der Verantwortung entbindet, weitere Maßnahmen gegen Syrien zu ergreifen.

Die Türkei hat durch die multipolarere Welt die Möglichkeit erhalten in einer neuen Region als Akteur tätig zu werden und diese Chance ergriffen. Wie so oft hat der Mittlere Osten aber die Angewohnheit, Länder in die unheimlich komplizierte Gemengelage vor Ort „hineinzuziehen“ und Parteinahme in seinen zahlreichen Konflikten zu erzwingen. Mit der beschriebenen Neuorientierung der türkischen Außenpolitik werden Interessenkonflikte zwischen der Türkei und dem Rest der NATO daher zunehmen. Wie sich die gemeinsamen Beziehungen entwickeln, wird in entscheidender Weise dadurch entschieden, wie man es mit der Bündnissolidarität hält.

Die Situation der Türkei zeigt aber auch emblematisch, was passiert wenn sich der Westen und insbesondere die USA aus Krisen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft heraushalten. Als dynamische, westlich angebundene Republik hat die Türkei auf längere Sicht

wirklich das Potential, den Rückzug der Amerikaner aus der Region in einem gewissen Maße aufzufangen. In der augenblicklichen Krise benötigt sie aber noch unsere zumindest diplomatische Führung.

### Literaturempfehlungen

Bank, André: Die Türkei und die Arabische Revolte: Regionalpolitischer Auf- oder Abstieg?, GIGAFocus Nahost, Nr.

9/2011, Leibniz Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA), (Hamburg: 2011).

Rill, Bernd (Hrsg.): Türkische Außenpolitik, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 80, Hanns-Seidel-Stiftung (München: 2012).

Seufert, Guenther: Außenpolitik und Selbstverständnis: Die gesellschaftliche Fundierung von Strategiewechseln in der Türkei, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin: 2012).

# Mehr Europa: Zur Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

*Roland Sturm*



Roland Sturm

Viele Fragen zur Zukunft der europäischen Integration sind bis heute unbeantwortet. Die großen Debatten zur politischen Gestalt Europas waren lange Zeit geprägt von Entwürfen eines europäischen Regierungssystems, von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der europäischen Verträge und Überlegungen zur Schritt weisen Erweiterung der EU. Hier ging es um Optionen. Heute geht es um Notwendigkeiten, die zwingen, das Naheliegende zu tun. In der europäischen Staatsschuldenkrise ist das Naheliegende die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion bzw. deren Ertüchtigung als Krisenverhinderungs- und Krisenbewältigungsinstrument.

Jeder Versuch in diese Richtung wird erschwert durch die Altlasten von nichtgelösten Problemen der „Vorkrisenzeit“. Die beiden wichtigsten sind: (a) Nicht alle EU-Mitglieder haben den Euro eingeführt, so dass sich eine Teilung der EU ergibt in einen inneren Kreis und einen äußeren, mit der Konsequenz, dass das nichtgeklärte Verhältnis beider Kreise bei Entscheidungen, beispielsweise zur Einrichtung einer europäischen Bankenaufsicht, im-

mer wieder politische Konflikte heraufbeschwört. (b) Die Währungsunion war nicht begleitet von einer Integration der nationalen Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der Mitgliedsländer des Euroraumes. Auch heute fällt diesen ein entsprechender Souveränitätsverzicht schwer, zumal wenn sie befürchten, entweder eine Sparpolitik exekutieren zu müssen, die nationalen Regierungen das Amt kosten kann, oder erwarten, dass sie dauerhaft zu Zahlern für das haushaltspolitische Fehlverhalten anderer Mitgliedsländer des Euroraumes werden.

Wechselt man die Perspektive und betrachtet man das Problem aus der Sicht Brüssels, verschieben sich die Gewichte. Nationalstaatliche Befindlichkeiten werden eher als Hindernisse wahrgenommen, als nicht ausreichendes Verständnis für das, was die europäischen Institutionen schon als gegeben voraussetzen, nämlich die Priorität des Erhalts und der Erweiterung des erreichten Standes der europäischen Integration. Vertraglich haben sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas [...]

weiterzuführen“ (Präambel des Vertrags über die Europäische Union). „Mehr Europa“ ist deshalb die Antwort der Brüsseler Institutionen auf die Herausforderungen der Staatsschuldenkrise. Neu ist in den Dokumenten der EU die vertraglich nicht hergestellte Verbindung von „Integration“ und „Solidarität“. „Solidarität“ wurde zu einer Chiffre für „Finanzhilfen“.

Eine Konkretisierung von „mehr Europa“, das heißt auch ein überzeugender Plan für eine stabile und krisensichere WWU, war von den Staats- und Regierungschefs im Prinzip immer angemahnt worden, nicht zuletzt um „Märkte“ und „Öffentlichkeit“ zu beruhigen. Die Dringlichkeit einer Reformagenda für die WWU wuchs mit der Vertiefung der Staatsschuldenkrise. Am 30. November 2012 legte der Kommissionspräsident José Manuel Barroso ein 51-seitiges Papier als Kommissionsvorschlag vor, das den Titel trägt: „A Blueprint for a deep and genuine EMU“<sup>1</sup>, also sich für eine „weit bessere“ Wirtschafts- und Währungsunion ausspricht. Das Papier war auch ein Statement in der interorganisatorischen Konkurrenz der Organe der EU, ein Hinweis auf die gewünschte Ideenführerschaft der Kommission, denn der Auftrag für eine Vorlage war auf der Sitzung des Europäischen Rats im Juni 2012 nicht an die Kommission gegangen. Der Europäische Rat hatte den Ratspräsidenten Herman Van Rompuy beauftragt, in enger Abstimmung mit dem Kommissionspräsidenten, dem Präsidenten der Eurogruppe, Jean-Claude Juncker, und dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB), Mario Draghi, die entsprechende Vorarbeit für die Sitzung des Europäischen Rates am 13. und 14. Dezember 2012 zu leisten. Barroso preschte also vor, und Van Rompuy zog am 5. Dezember 2012 nach. Das von ihm und den anderen vom Europäischen Rat benannten Persönlichkeiten vorgelegte Papier trägt den Titel „Towards a

genuine economic and monetary union“. Es ist weniger umfangreich als der Kommissionsvorschlag (18 Seiten) und weniger ambitioniert. Die Ergebnisse („Schlussfolgerungen“<sup>2</sup>) des Europäischen Rats vom 13. und 14. Dezember relativieren die Ausrichtung auf „mehr Europa“ noch einmal deutlich und verzichten darauf, einen Drei-Stufen-Plan zur Vertiefung der WWU zu entwickeln. Ein Drei-Stufen-Plan strukturierte sowohl den Kommissionsvorschlag als auch das Van Rompuy-Papier, um den zu ergreifenden Maßnahmen Dringlichkeit zu verleihen. Die Kommentare in der integrationsfreundlichen Wissenschaft und Presse zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats waren eindeutig: „disappointing“<sup>3</sup>, „dürftig“<sup>4</sup>, „sehr überschaubar“<sup>5</sup>. Ein typischer EU-Kompromiss eben? Alle bleiben an Bord, aber es geschieht nicht viel?

Eine solche Sichtweise macht es sich zu einfach. Festzuhalten bleibt, dass neue Themen in die Diskussion gebracht wurden, die nicht einfach wieder verschwinden werden. „Mehr Europa“ wurde im Prinzip nicht abgelehnt, auch wenn zum jetzigen Zeitpunkt der Wille zum nationalen Interessenverzicht für „mehr Europa“ bei allen Verhandlungspartnern fehlte und der deutsch-französische Integrationsmotor nicht mehr funktioniert. Nicht selten wurde aber in der Eurokrise bisher schon auf Vorschläge zurückgegriffen, die im ersten Anlauf und im Kontext anstehender nationaler Wahlen (wie jetzt in Deutschland) nicht durchzusetzen waren. Die Debatte um die Vertiefung der WWU berührt Grundsätzliches, das im technischen Fachjargon daher kommt und daher für die Öffentlichkeit kaum transparent ist. Diese Art der Lösung von Problemen ist selbst ein Problem, weil sie in der Bevölkerung der Mitgliedstaaten keine Unterstützung und damit auch keine Legitimation für europäisches Handeln schafft.

## 1. Der Kommissionsvorschlag

Der Kommissionsvorschlag verweist auf die bereits unternommenen Schritte zur Stabilisierung des Euro-Raumes wie die „Rettungsschirme“ oder den „Fiskalpakt“. Er argumentiert aber auch, dass die bereits ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die ökonomischen und sozialen Ziele der EU zu erreichen. Es gehe vielmehr darum, alle wichtigen haushalts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Euroländer einer Koordinierung, zustimmenden Empfehlung und Überwachung (perspektivisch sogar Zwang) auf europäischer Ebene zu unterziehen. Hierzu gehören auch die Steuerpolitik und die Beschäftigungspolitik. Der Kommission sollten eigene Haushaltsmittel an die Hand gegeben werden, um in diesen Prozess auch mit finanzieller Unterstützung eingreifen zu können bis hin zur Steuerung nationaler Konjunkturzyklen. Damit entfielen auch das Problem, dass die Steuerzahler eines Landes direkt ein anderes Land finanzieren müssten (auf Umwegen aber schon). Eurobonds – also gemeinsame Staatsverschuldung mit gemeinsamer Haftung – (als „Stability Bonds“ bezeichnet) werden von der Kommission wieder ins Gespräch gebracht. Der Kommission ist bewusst, dass ihre weitergehenden Vorschläge Änderungen der europäischen Verträge zur Voraussetzung haben – eine Hürde, die aus der Sicht des Willens zu „mehr Europa“ geringer erscheint als aus der (letztlich aber entscheidenden) nationalstaatlichen Perspektive.

Als erste Schritte zur Stärkung der WWU wird von der Kommission empfohlen, an den sechs Gesetzgebungsakten („Six-pack“) anzuknüpfen, die 2011 den Stabilitäts- und Wachstumspakt durch Kontroll- und Sanktionselemente bei Nichteinhaltung von Verschuldungsgrenzen verschärften. Eine schnelle Einigung sollte bei der gemeinsamen Bankenaufsicht („Single

Supervisory Mechanism“) und einem weiteren Gesetzgebungspaket („Two-Pack“) erfolgen. Der „Two-Pack“ vertieft die Überwachung nationaler Haushalte durch die Kommission. Zudem sollte der sogenannte „Teufelskreis zwischen Banken und Staatsanleihen“ durchbrochen werden. Damit ist gemeint, dass die Bankenhilfe nicht mehr den Haushalt einzelner Krisenländer belasten soll, weil das die Zinsen für Staatsanleihen in die Höhe treibt und zu noch mehr Verschuldung führt.

Mit der Hilfe für Banken in Not ist eine „European Resolution Authority“ (Abwicklungsinstitution) zu betrauen. Sie sollte die nötigen Finanzmittel zuerst bei den europäischen Banken „eintreiben“. Eine Belastung des europäischen Steuerzahlers wäre nur das letzte Mittel. Diese Art der Lösung der nächsten Bankenkrise ist insofern eine „Transfergemeinschaft“, als die gut wirtschaftenden europäischen Banken (bzw. ihre Kunden) für die schlecht wirtschaftenden mithaften. Für die Regional- und Strukturpolitik soll in Zukunft gelten, dass Beihilfen nur noch gewährt werden, wenn die Auflagen der Kommission zur nationalen Stabilitätspolitik und zur Überwindung der Staatsschuldenkrise eingehalten werden. Ein weiterer Mechanismus zur Herbeiführung haushaltspolitischer „Tugend“ der Mitgliedstaaten soll eine „Konvergenz- und Wettbewerbsbefugnis“ der Kommission sein. Diese würde ihr erlauben, durch bilaterale Verträge mit einzelnen Mitgliedstaaten (Geld gegen Wohlverhalten), deren Wirtschaftspolitik in Richtung Stabilitätsorientierung zu steuern.

Perspektivisch geht die Kommission mit ihren Vorschlägen noch über das bereits skizzierte Maß an Aufgabe nationaler Souveränität hinaus. Sie sieht am Horizont die vollständige europäische Bankenunion, überwacht von der EZB und ausgerichtet an den Standards der European Banking Au-

thority in London; einen eigenständigen EU-Haushalt mit EU-Steuern und Eurobonds sowie eine europäische Konjunkturpolitik, die durch Finanzspritzen die Wirtschaft einzelner Euro-Länder wieder in Gang bringt. Einem „demokratischen Defizit“ durch die neue Machtfülle der Kommission soll durch die stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments (EP), auch schon bei der Vorbereitung haushaltspolitischer Steuerung in Brüssel, entgegengewirkt werden. Des Weiteren wird die Einrichtung eines Euro-Ausschusses im EP erörtert bzw. eine Rechenschaftspflicht der EZB gegenüber dem EP, wenn diese als Bankenaufsicht tätig wird. Auch neue Kompetenzen für das Gericht der EU (EuGH) auf dem Feld der Haushaltssteuerung wären möglich. Ungeklärt bleibt aber die Frage des Stimmrechts von Abgeordneten des EP aus nicht-Euro Ländern in Eurofragen.

## 2. Das Van Rompuy-Papier

Auch die Gruppe um Van Rompuy geht davon aus, dass eine gemeinsame Bankenaufsicht unumgänglich sei als erster Schritt einer Finanzmarktunion. Spätestens am 1. Januar 2014 soll die gemeinsame Bankenaufsicht ihre Arbeit aufnehmen. Die Bankenaufsicht ist bei der EZB anzusiedeln, aber getrennt von der Aufgabe der EZB, die Währungsstabilität zu sichern. Dieser Hinweis ist an alle Kritiker gerichtet, die befürchten, dass die EZB zur Bankenrettung Abstriche bei einer stabilitätsorientierten Geldpolitik machen könnte. Eine gemeinsame Bankenaufsicht („single supervisory mechanism“) würde es dem ESM (European Stability Mechanism) („Rettungsschirm“) erlauben, direkt Banken zu rekapitalisieren. Konkret könnte das beispielsweise heißen, dass die bereits vereinbarten Überweisungen aus dem deutschen Bundeshaushalt an den ESM erhöht

werden, um die spanischen Banken zu retten. Einen Beschluss, der es dem ESM ermöglicht, direkt Banken zu rekapitalisieren, erwartet das Van Rompuy-Papier bis Ende März 2013. Zu der gemeinsamen Bankenaufsicht gehören auch ein gemeinsamer Abwicklungsmechanismus („single resolution mechanism“), der es erlaubt, marode Banken umzustrukturieren oder zu schließen, sowie eine Harmonisierung der Garantien für Geldanlagen. Der Abwicklungsmechanismus sollte nötige Finanzmittel bei Bankpleiten durch einen Fonds erhalten (European Resolution Fund), der durch eine am Bankenrisiko ausgerichtete Abgabe der Banken finanziert wird. Die Einlagen-garantie für die Bankkunden sollte ergänzt werden durch eine Kreditlinie des ESM, deren Kosten für die nationalen Haushalte eventuell durch eine spätere Bankenabgabe wieder herein geholt werden könnten.

Als zweiten Schritt sieht das Van Rompuy-Papier eine weiter gehende Aufgabe der haushaltspolitischen Souveränität der Mitgliedstaaten vor durch die Stärkung der Haushaltsüberwachung der Kommission und deren ex ante-Koordination der nationalen Haushaltspolitik. Darüber hinaus soll die Steuerung der nationalen Haushalte zum Ausgleich des Konjunkturzyklus nach Brüssel verlagert werden. Das Van Rompuy-Papier stützt sich hier auf die Grundannahme des Keynesianismus, dass es Aufgabe des Staates sei und dass er dazu auch in der Lage sei, die Wirtschaftsentwicklung eines Landes zu steuern. Nirgends werden diese (umstrittenen) Annahmen explizit gemacht. Gefordert wird eine durch EU-Steuern finanzierte Einnahmequelle der EU, aus der einzelne Mitgliedsstaaten durch bilaterale Verträge mit den europäischen Institutionen Hilfen in Konjunkturkrisen erhalten können. Europäische Konjunkturpolitik wird „komplementär“ zum nötigen Strukturwandel gesehen. Dies ist eine er-

staunlich mechanistische Herangehensweise an die ökonomischen Probleme von Euroländern. Viele Fragen bleiben offen: Sollte die Überwindung der Strukturkrisen nicht Priorität haben? Wie lassen sich in Euro und Cent die Effekte von Struktur- und Konjunkturkrise trennen, zumal wenn die zugrunde zu legenden Daten von den Nehmerländern stammen? Ist eine politisch neutrale ökonomische Steuerungsentscheidung der EU möglich? Etc. Geradezu abenteuerlich mutet die Vorstellung des Van Rompuy-Papiers an, aus dem keynesianischen Eingriff in europäische Ökonomien könne eine Art „Versicherungssystem“ entstehen, in dem permanent (ab einem bestimmten Schwellenwert) Geld zwischen nationalen Haushalten hin und her bewegt wird, je nachdem ob sich ein Land, beispielsweise gemessen an dem Indikator Arbeitslosigkeit, in einer Konjunkturkrise befindet (Geldzufluss) oder ob es sich in einer Aufschwungphase befindet (Geldabfluss). Das hier vorgebrachte Argument, jedes Land sei ja mal im konjunkturellen Aufschwung bzw. Abschwung, so dass alle einmal Geld erhalten, ist politisch naiv. Langfristig sollte nach den Autoren des Van Rompuy-Papiers die Kommission das Recht erhalten, für die EU Staatsverschuldung einzugehen, um sich Finanzmittel zu besorgen. Auf der „mikroökonomischen“ Ebene sollen die Finanzflüsse zwischen den Euroländern von der Arbeitsmarktentwicklung abhängen und gar als partielle Ergänzung zur nationalen Arbeitslosenversicherung dienen. Dies wäre der Einstieg in eine europäische „Sozialunion“.

Die Bundesregierung nahm das „Versicherungssystem“ als schlecht getarnten Finanztransfermechanismus wahr und lehnte dieses entschieden ab. Staatsminister Michael Link, Auswärtiges Amt, der die Bundesregierung bei der Aussprache der Europaminister über das Van Rompuy-Papier vertrat, bemerkte, dass es eine Illusion sei zu

glauben, die Volkswirtschaften des Euroraums könnten gegen jede Verwerfung geschützt werden. Hier finde eine Umdeutung von strukturellen in konjunkturelle Probleme statt.<sup>6</sup>

Zur Überwindung von Strukturproblemen soll es für die Euroländer Pflicht werden (für alle anderen EU-Mitgliedsländer ist dies freiwillig), bilaterale Vertragsbeziehungen mit den europäischen Institutionen einzugehen, um Reformmaßnahmen festzuschreiben, die von zielgerichteten Finanzhilfen der EU begleitet werden können. Hier sollen durch Informationspolitik das EP und die nationalen Parlamente einbezogen werden. Dem EP wird die zentrale Rolle bei der Sicherung von demokratischer Legitimation und Rechenschaftslegung bei den geplanten Reformen zugeordnet, die nationalen Parlamente sollen je nach Verfassungslage der Mitgliedstaaten „eingebunden“ werden. „Eingebunden“ heißt aber eher: Information, Berichterstattung und Transparenz – entschieden wird woanders.

### 3. Die Ergebnisse des Europäischen Rates

Der Europäische Rat verschob viele der in den vorgestellten Papieren angesprochenen Punkte auf die Ratssitzung im Juni 2013 (Koordination nationaler Reformpolitiken, die soziale Dimension der WWU, die Debatte um bilaterale Verträge). Schon zur Floskel geworden (weil nirgends ernsthaft diskutiert) ist die Standardbemerkung europäischer Institutionen in Dokumenten der Gipfelpolitik: „Throughout this process, democratic legitimacy and accountability will be ensured.“ Die Schlussfolgerungen enthalten hier als neue Idee eine Konferenz des EP und der nationalen Parlamente um WWU-Themen zu diskutieren. Der Europäische Rat betont, dass alle Schritte zur Vertiefung der WWU gegenüber den

Nicht-Euro Mitgliedstaaten offen und transparent gestaltet werden sollen.

Der Europäische Rat spricht sich für eine gemeinsame Bankenaufsicht aus. Die entscheidenden Vorarbeiten hatte das Ministerratstreffen der europäischen Finanzminister am 12. Dezember geleistet. Deutschland weigerte sich, dem französischen Wunsch zuzustimmen, alle Banken der europäischen Bankenaufsicht zu unterstellen und diese somit auch zu Einzahlern in den europäischen Bankenrettungsfonds zu machen. Sparkassen und Genossenschaftsbanken hatten argumentiert, dass sie sich nie an den spekulativen Geschäften beteiligt hatten, die andere Banken in die Krise brachten, und sie deshalb nun auch ihren Kunden nicht zumuten wollten, für die Schulden der unsoliden Bankhäuser aufzukommen. Der Kompromiss der Finanzminister sieht vor, dass in der zweiten Hälfte 2013 eine europäische Bankenaufsicht eingerichtet wird, die ihre Arbeit zum 1. März 2014 aufnimmt bzw. innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Monaten nach Inkrafttreten der entsprechenden europäischen Gesetzgebung. Der europäischen Bankenaufsicht der EZB unterstellt werden alle Banken, die Staatshilfen erhalten und alle Finanzinstitutionen, mit einer Bilanzsumme von mehr als 30 Milliarden Euro bzw. jene Banken, deren Bilanzsumme mehr als 20 Prozent des Bruttoinlandsproduktes eines EU-Landes ausmacht. Konkret heißt das, die EZB wird ca. 150 bis 200 der sechs Tausend Banken in den EU-Ländern beaufsichtigen. Was die Klausel bedeutet, dass die EZB ihre Aufsicht, falls nötig, darüber hinaus ausdehnen kann, bleibt unklar.

Die Funktion der Bankenaufsicht soll von den geldpolitischen Aufgaben der EZB durch die Einrichtung eines eigenen „supervisory board“ getrennt werden, dem ein durch den EU Ministerrat bestellter Vorsitzender (und Stellvertreter), sowie vier EZB-Vertreter und je ein Repräsentant der teil-

nehmenden Länder angehören. Der EZB-Rat hat aber ein Einspruchsrecht bei Entscheidungen des „supervisory board“. Letztlich entscheidet im Falle eines Einspruchs ein Schlichtungsausschuss, dem je ein Vertreter der teilnehmenden Länder angehört, mit einfacher Mehrheit.<sup>7</sup> Ob diese Vereinbarung eine Veränderung des Lissabon-Vertrags erfordert, ist umstritten. Nicht-Euroländer können jederzeit der Bankenaufsicht beitreten mit vollem Stimmrecht im „supervisory board“.

Die Deutsche Bundesbank war und ist von der Effizienz einer „Brandmauer“ zwischen beiden Aufgaben der EZB nicht überzeugt.<sup>8</sup> Die Personalunion von EZB-Rat und Bankenaufsicht ist nicht ausgeschlossen. Vor allem aber sind die Stimmen im supervisory board nicht nach dem Gewicht der nationalen Finanzindustrie ausgerichtet. Die EZB dürfte zudem wenig Interesse daran haben, Banken zu schließen, die ihr Milliardensummen schulden. Großbritannien, Schweden und die Tschechische Republik haben bereits angekündigt, die Bankenaufsicht nicht zu unterstützen. Die „European Banking Authority“ (EBA) in London als Regulierungsbehörde des Bankensektors wird weiterhin die Regeln für das Bankenwesen bestimmen. Es ist sichergestellt, dass keine Entscheidungen der EBA gegen den Willen derjenigen EU-Mitgliedsländer gefällt werden können, die den Euro nicht eingeführt haben.

Der ESM soll nach der Einrichtung einer gemeinsamen Bankenaufsicht (einschließlich Abwicklungsmechanismus und Einlagengarantien) die Möglichkeit erhalten, nationale Banken zu rekapitalisieren. Wann und wie das konkret geschehen soll, wer entscheidet und wer wie viel finanziert, bleibt offen. Fest steht: Die Schulden der Banken im Euroraum sind dreimal so hoch wie die Staatsschulden der Euroländer.<sup>9</sup> Der Abwicklungsmechanismus soll durch den Bankensektor fi-

nanziert werden, aber auch eine Rückfallposition („backstop“) erhalten, die Banken aus öffentlichen Geldern finanziert, welche ex post durch Abgaben der Finanzindustrie an die öffentlichen Kassen zurückfließen sollen. Was das konkret bedeutet, bleibt ebenfalls offen, wie der Bericht des „Spiegel“<sup>10</sup> zum Verhandlungsprozess des Europäischen Rates verdeutlicht:

„dass es für die Bankenaufsicht einen ‚common backstop‘ geben soll, eine Art gemeinsamen Krisentopf für den äußersten Notfall. Deutschland will das Wort ‚common‘, also gemeinsam, ausradieren lassen. Schweden will das, Finnland will das, Dänemark will das, die Niederlande wollen das. Frankreich würde gern an diesem Wort festhalten, auch Italien, Spanien und Portugal. Der Norden hat Angst, dass er noch mehr zahlen muss, der Süden hofft auf weitere Hilfen in der Krise. Eine Dreiviertelstunde lang währt dieser Streit. Der Norden gewinnt, das Wort fliegt aus dem Text.“

Weitergehende Schritte, wie bilaterale Verträge von Krisenstaaten mit EU-Institutionen, die Hilfeleistungen an Strukturreformen binden, oder die „soziale Dimension“ der WWU, wurden auf der Sitzung des Europäischen Rates diskutiert, aber in die Zukunft verschoben.

#### 4. Mehr Europa?

Der große Wurf einer umfassenden WWU wurde bisher nicht erreicht. Wäre er wünschenswert? Hier scheiden sich die nationalen Sichtweisen. Deutschland möchte vermeiden, dass auf Dauer aus der EU eine Art „Entwicklungshilfegemeinschaft“ wird mit permanentem Finanztransfer vom Norden in den Süden. Welche innenpolitischen Konflikte dies produzieren könnte, deutete sich an als Finanzminister Wolfgang Schäuble bemerkte, dass angesichts der Kosten der Griechenlandhilfe für den Bundeshaushalt kein Geld mehr da sei für die Besser-

stellung älterer Mütter bei der Rente.<sup>11</sup> Ziel aus deutscher Sicht ist eine Verbesserung der strukturellen Wettbewerbsfähigkeit aller Euroländer. Dafür sind – auch weil die „Märkte“ dies erwarten – Kontrollmechanismen, Auffangpositionen und Anreizsysteme nötig; nicht aber die Grundannahme, die Annäherung der Wirtschaftskraft der Euroländer könne von Brüssel erzwungen oder gar mittel- bis langfristig schlicht vorausgesetzt werden. Was aus deutscher Sicht „science fiction“ (Staatsminister Link)<sup>12</sup> ist, ist aus südeuropäischer Sicht der politische und ökonomische Rettungsanker. Und die Chancen der Südeuropäer, einen solchen „Rettungsanker“ zu erhalten, stehen, wie die Papiere aus Brüssel zeigen, nicht schlecht. Aus der Perspektive der Nicht-Euroländer ergibt sich aus dem Wunsch nach Krisen- und Mithaftungsvermeidung ein Europa à la carte. Ganz aus den Augen gerät der EU-Bürger, dem die komplexen Themen der Vertiefung der europäischen Integration entgleiten. Was soll sie oder er bei den nächsten Europawahlen 2014 entscheiden? Die Staatsschuldenkrise hat die europäische Integration noch mehr, als bisher beklagt, zu einem Elitendiskurs gemacht, von dem selbst die EU nicht mehr erwartet, dass er ohne Hilfestellung zu verstehen ist. Der Europäische Rat bietet inzwischen auf seiner Internetseite ein Glossar an, damit die Formulierungen der Ergebnisse von Ratstagungen erschlossen werden können. Wäre Transparenz (der Sprache) nicht ein erster Schritt zur Reduktion des „demokratischen Defizits“?

#### Anmerkungen

- 1 COM(2012) 777 final/2
- 2 CO EUR 19, CONCL 5
- 3 Janis A. Emmanouilidis: Steps but no roadmap towards GEMU – the results of a disappointing summit, European Policy Centre, 17.12. 2012.

- 4 Der Spiegel vom 22.12. 2012, S. 57.
- 5 Die Welt vom 15.12. 2012, S. 11.
- 6 Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.12. 2012, S. 4.
- 7 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.12. 2012, S. 11.
- 8 Vgl. Der Spiegel vom 17.12. 2012, S. 87.
- 9 Horst Steltzner: Allmächtige EZB, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.12. 2012, S. 1.
- 10 Der Spiegel vom 22.12. 2012, S. 57.
- 11 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 10.12. 2012, S. 6.
- 12 Der Spiegel vom 22.12. 2012, S. 58.

# Die erneute Reform des Bundeswahlgesetzes

Verfassungskonformer „großer Wurf“ oder erneutes Stückwerk?

*Wolfram Ridder*



Wolfram Ridder

## **Zusammenfassung**

Nach der erneut festgestellten Verfassungswidrigkeit des Bundeswahlgesetzes fand sich im Bundestag eine parteiübergreifende Mehrheit für eine Neuregelung des BWahlG zur Bundestagswahl 2013. Die Neufassung kann als gelungener Kompromiss gewertet werden, da dem inversen Erfolgswert von Stimmen weitestgehend vorgebeugt wird. Es muss allerdings dahingestellt bleiben, ob der vorliegende Entwurf eine abschließende Lösung für die Wahlsystemproblematik darstellen kann.

## 1. Das Bundeswahlgesetz vor 2008

„Das Heil der Demokratien, von welchem Typus und Rang sie immer seien, hängt von einer geringfügigen technischen Einzelheit ab: vom Wahlrecht. Alles andere ist sekundär.“

Trotz – oder gerade aufgrund – dieses in seiner letzten Konsequenz sicherlich leicht übertriebenen Diktums des spanischen Kulturphilosophen José Ortega y Gasset erfuhren die Wahlnormen zum Deutschen Bundestag in den mehr als 63 Jahren seit ihrer Verabschiedung durch die deutsche Ministerpräsidentenkonferenz am 15.06.1949 verhältnismäßig wenig Beachtung. Dies gilt insbesondere wenn man davon ausgeht, dass auch Gasset – wie so viele andere Teilnehmer an der Wahlsystemdiskussion – den Begriff „Wahlrecht“ als Oberbegriff zu den politikwissenschaftlichen Fachbegriffen *Wahlrecht im engeren Sinne* (also die Bestimmungen, welche das aktive und das passive Wahlrecht regeln) und *Wahlsystem* (im weitesten Sinne die technische Methode, mit welcher aus Wählerstimmen Parlamentsmandate entstehen) auffasste. Die wenigen Änderungen, welche das Wahlsystem betrafen waren zumeist technischer Natur, und seit 1956 gab es keine Reform des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) mehr, welche größere Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Bundestages gehabt hätte (Vgl. hierzu Jesse 2003: 4ff.). Lediglich der Sitzverteilungsmechanismus für die Mandate wurde 1987 vom sogenannten D’Hondt-Verfahren auf das Hare-Niemeyer-Verfahren sowie für die Bundestagswahl 2009 auf die Methode nach Sainte-Laguë umgestellt.

Machtfragen

Insgesamt aber unterblieben weitgreifende Reformen. Dies unterstützt die Annahme von Nohlen, wonach in Wahlsystemfragen „grundsätzliche Reformen selten“ (2009b: 74f.) seien. Gleichzeitig zeigt aber die aktuelle Entwicklung, dass Wahlsystemfragen durchaus mehr öffentliche Aufmerksamkeit verdienen würden, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass Wahlsystemfragen eben immer auch Machtfragen (Nohlen 2007: 68) sind. Dies wurde in geradezu dramatischer Art und Weise jüngst bei der Landtagswahl in Niedersachsen offensichtlich, bei welcher die CDU ein Überhangmandat errang und die SPD – basierend auf dem verwendeten Sitzzuteilungsverfahren nach D’Hondt – hierfür ein Ausgleichsmandat erhielt. Hätte das Landeswahlgesetz dagegen das Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer vorgesehen, welches in den 1980er Jahren durch eine CDU-Alleinregierung abgeschafft wurde – ironischerweise weil man sich durch das Höchstzahlverfahren nach D’Hondt Vorteile versprach –, oder aber die Methode nach Saint-Laguë, so hätte statt den Sozialdemokraten die FDP das Ausgleichsmandat erhalten mit der Folge, dass die Koalition aus CDU und FDP weiterhin eine Mehrheit im Landtag gehabt hätte (Bender 2013).

## 2. Überhangmandate und der „inverse Erfolgswert von Stimmen“

negatives Stimmgewicht

Die Frage einer größeren Reform der Wahlsystemvorschriften zum Deutschen Bundestag wurde erst akut als das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) am 03. Juli 2008 Teile des damals gültigen BWahlG für verfassungswidrig erklärte (BVerfGE 121, 266). Das Gericht monierte in seiner Entscheidung den sogenannten *inversen Erfolgswert von Stimmen*, also dass ein Zuwachs an Zweitstimmen einen Verlust an Mandaten im Deutschen Bundestag bewirken bzw. dass ein Verlust von Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Mandaten führen konnte. Dieser staunenswerte Effekt ist in der breiteren Öffentlichkeit besser als *negatives Stimmgewicht* (NSG) bekannt. Die Bezeichnung beschreibt aber offenkundig lediglich *eine* Wirkungsrichtung des Effektes, nämlich dass ein Wähler durch die Stimmabgabe für eine Partei dieser den Nachteil zufügte, dass sie hierdurch in die Gefahr geriet, ein Mandat zu verlieren. Umgekehrt – und wie durch die Bundesverfassungsrichter auch folgerichtig angemerkt (BVerfGE 121, 266 <122>) – war es aber ebenso möglich, dass ein Wähler durch das Nicht-Wählen einer Partei dazu beitrug, dass diese hierdurch ein Mandat zusätzlich erhielt.

zusätzliche Zweitstimmen

Der Effekt trat immer dann auf, wenn ein Landesverband einer Partei, der Überhangmandate errungen hatte, beispielsweise im Rahmen einer Nachwahl so viele zusätzliche Zweitstimmen errang, dass sich bei der somit notwendigen erneuten Sitzverteilungsberechnung zwar der Sitzanspruch der Listenverbindung in der Oberverteilung insgesamt nicht erhöhte, aber ein Mandat in der Unterverteilung nun diesem Landesverband zufiel und nicht mehr einem Landesverband ohne Überhangmandate. Durch dieses „Mehr“ an Zweitstimmen und die Verschiebung des Mandats zwischen den beiden Landesverbänden re-

duzierte sich der Sitzanspruch der Listenverbindung insgesamt um ein, nämlich um das „gewanderte“ Mandat (erstmalig Meyer 1994: 321).

Konkret zeigte sich diese Problematik im Zuge der Bundestagswahl von 2005; hier musste im Wahlkreis 160 Dresden I aufgrund des Todes der Direktkandidatin der NPD eine Nachwahl angesetzt werden, die zwei Wochen nach der Hauptwahl stattfand. Am Abend der Hauptwahl konnte man aus dem Wahlergebnis errechnen, dass der sächsischen CDU bei der Nachwahl höchstens 41.225 Zweitstimmen zufallen durften. Andernfalls hätte sie bei der erneuten Unterverteilung dem CDU-Landesverband NRW ein Listenmandat abgenommen (Pehle 2008: 474). Das hätte ihr aber keinen zusätzlichen Sitz gebracht, weil lediglich eines ihrer drei Überhangmandate ausgeglichen worden wäre. Die Oberverteilung hingegen wäre von den Mehrstimmen im Dresdener Wahlkreis nicht beeinflusst worden, so dass die CDU schließlich insgesamt einen Sitz verloren hätte, nämlich den von NRW nach Sachsen „gewanderten“.

### 3. Die Reform des Bundeswahlgesetzes vom 29.09.2011

Das Gericht ging in seinem Urteil vom 03. Juli 2008 auf drei mögliche verfassungskonforme Ausgestaltungsvarianten des BWahlG ein und gab dem Bundesgesetzgeber auf, bis spätestens zum 30.06.2011 eine verfassungskonforme Ausgestaltung des Gesetzes zu beschließen:

- angefallene Überhangmandate innerhalb der Listenverbindung sind dadurch zu kompensieren, dass solche Landeslisten, welche keine Überhangmandate errungen haben, entsprechend weniger Listenmandate zugeteilt bekommen (Vgl. Meyer (1973: 244), Jesse (2003: 10f.) und Pehle (2008)).
- Abschaffung der Listenverbindung; dadurch werden alle anfallenden Überhangmandate zu sogenannten *externen Überhangmandaten*, bei welchen das Auftreten des inversen Erfolgswertes von Stimmen ausgeschlossen ist (Vgl. Pappi/Herrmann 2010).
- die Verrechnung von Erst- und Zweitstimmen wird abgeschafft; in diesem Falle würden 299 Bundestagsmandate über die Wahlkreise vergeben und 299 über die Landeslisten der Parteien.

Am 29.09.2011 beschloss der Bundestag mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP und gegen den erklärten Willen der Oppositionsparteien die 19. Novelle zum BWahlG, welche das Gesetz insbesondere in seinem Paragraphen 6 grundlegend änderte. Hierdurch wurde die Verbindung der Landeslisten einer Partei abgeschafft und gleichzeitig eine *Reststimmenverwertung* auf Bundesebene<sup>1</sup> eingeführt (BT-Drucksache 17/6290 i. V. m. BT-Drucksache 17/7069). Am 3. Dezember 2011 trat dieses Gesetz schließlich in Kraft (Vgl. zu dem Gesetzesinhalt Ridder 2011).

Reststimmen-  
verwertung

Dem neuen Gesetz war vor allem von seiten der Opposition sowie auch von der Öffentlichkeit – teils durchaus erhebliche – Kritik entgegen gebracht worden; so war es nicht nur unbestreitbar der Fall, dass das BWahlG in der am

29.09.2011 beschlossenen Form (weiterhin) von Mängeln und Ungereimtheiten durchgesetzt war (Ridder 2011: 426ff.), sondern es war sogar nicht einmal gesichert, dass die Reform das absolute Minimalziel auch tatsächlich erreichte, nämlich die weitestgehende Vermeidung eines inversen Erfolgswertes von Stimmen (Ridder 2011: 426f.; vgl. aber auch die entgegen gesetzten Ausführungen hierzu etwa bei Boehl 2012).

Dieser auf den ersten Blick kuriose Umstand, dass man sich in Politik und Wissenschaft also nicht einmal darin einig war, ob nun das neue Gesetz den inversen Erfolgswert von Stimmen ausschloss, war der Tatsache geschuldet, dass im Laufe der Diskussion um die Neufassung des BWahlG immer deutlicher wurde, dass inverser Erfolgswert von Stimmen nicht gleich inverser Erfolgswert von Stimmen war. So weist u. a. Lübbert darauf hin, „dass mehrere konkurrierende Definitionen dessen, was das eigentliche Problem darstellt bzw. was die Karlsruher Richter eigentlich moniert haben, in Umlauf gekommen sind“ (Lübbert 2012: 10); so konnte letztlich während der Reformdiskussion wohl niemand mehr genau sagen, wovon sein Gegenüber gerade sprach, wenn der Begriff negatives Stimmgewicht gebraucht wurde.

#### 4. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. Juli 2012

Angesichts der Tatsache, dass das durch die Koalition von CDU/CSU und FDP beschlossene BWahlG sowohl nach wie vor mit eklatanten Schwächen behaftet war als auch gegen den erklärten Willen der Opposition verabschiedet wurde, vermag es kaum zu überraschen, dass das BVerfG schließlich am 25. Juli 2012 erneut über das Regelwerk zu befinden hatte. In seiner Eindeutigkeit wusste das höchste deutsche Gericht dieses Mal allerdings sehr wohl zu erstaunen.

So erklärte es die elementaren Bestandteile der Reform für verfassungswidrig, indem es den §§ 6 Absatz 1 Satz 1 und 6 Absatz 2a BWahlG seinen Segen verweigerte und somit die Abschaffung der Listenverbindung in der vorliegenden Weise sowie die Einführung der Reststimmenverwertung auf Bundesebene kippte; zugleich nutzte der Senat die Gelegenheit dazu, ein im wissenschaftlichen Schrifttum häufig und heftig kritisierendes Urteil vom 10. April 1997 (BVerfGE 95, 335; zur Kritik hieran vgl. Pehle 1999: 240ff.) wenigstens teilweise zu revidieren. In diesem Urteil hatte das Gericht in einer 4:4-Entscheidung darauf verzichtet, eine verfassungsrechtliche Höchstgrenze für Überhangmandate festzulegen bzw. eben diese aufgrund ihrer proporzverzerrenden Wirkung generell für verfassungswidrig zu erklären. Es stellte damals lediglich dem Bundestag anheim, hierüber zu befinden und gegebenenfalls eine entsprechende Regelung zu treffen.

Eben hiervon wich das Gericht nun in seiner Entscheidung vom 25. Juli 2012 ab, indem es feststellte, dass die Richter im Jahre 1997 den Umstand nicht hätten absehen können, dass sich bei den folgenden Bundestagswahlen Verhältnisse einstellen würden, „unter denen mit beachtlicher Wahrscheinlich-

keit davon auszugehen ist, dass Überhangmandate regelmäßig in größerer Zahl anfallen, so dass das Wahlrecht zur Wahrung der Wahlrechtsgleichheit um Vorkehrungen gegen ein den Grundcharakter der Wahl als Verhältniswahl verfälschendes Überhandnehmen ausgleichsloser Überhangmandate ergänzt werden muss“ (BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25. Juli 2012 <145>). Das Gericht schritt sogleich zur Tat und legte fest, dass von nun an eine Höchstgrenze von 15 ausgleichslosen Überhangmandaten als das verfassungsrechtlich zulässige Maximum angesehen werden müsse, wobei die Richter auch gar nicht erst den Versuch unternahmen, die „willkürliche“ Auswahl dieser Zahl in irgendeiner Art plausibel zu machen (BVerfG 2 BvF 3/11 <143f.>). Die Richter argumentierten lediglich, dass angesichts der sich verstetigenden Tendenz zu Überhangmandaten in signifikantem Umfang durch die inzwischen konkretisierten verfassungsrechtlichen Gleichheitserfordernisse nunmehr ein Handlungsauftrag für den Bundesgesetzgeber entstanden sei (BVerfG 2 BvF 3/11 <151>). Es wird allerdings durchaus auch erkennbar, dass sich die Richter von der Befürchtung leiten ließen, im Ernstfall aufgrund zu vieler nicht ausgeglichener Überhangmandate den Bundestag im Wege des Wahlprüfungsverfahrens auflösen zu müssen (BVerfG 2 BvF 3/11 <140ff.>).

Höchstgrenze von  
15 ausgleichslosen  
Überhangmandaten

Im Bezug auf die Verfassungswidrigkeit der Abschaffung der Listenverbindung in der vorliegenden Form sowie der Reststimmenverwertung argumentierten die Richter, dass nach den Vorschriften des reformierten BWahlG weiterhin eindeutig der inverse Erfolgswert von Stimmen auftreten könne (BVerfG 2 BvF 3/11 <84ff.>). Sie verdeutlichten das am Beispiel der Partei DIE LINKE, welche „insgesamt ein Mandat mehr erzielt [hätte], wenn auf ihre Landesliste in Bayern eine bestimmte Anzahl von Zweitstimmen weniger entfallen wäre, weil diese Wähler keinen Stimmzettel abgegeben hätten [...]. Die bayerische Landesliste der Partei hätte in diesem Fall unverändert sechs Listenmandate erhalten, während sich das Sitzkontingent Bayerns zugunsten des Sitzkontingents von Nordrhein-Westfalen um einen Sitz verringert hätte (welchen die CSU weniger erhalten hätte, was sich angesichts ihrer 45 Wahlkreismandate auf ihre Mandatszahl nicht ausgewirkt hätte). In Nordrhein-Westfalen wäre dieser zusätzliche Sitz wieder an die Landesliste der Partei DIE LINKE zugeteilt worden.“ Weiter verweisen die Richter auf den Umstand, dass selbst der „klassische Fall“ des negativen Stimmgewichts, wie er im Wahlkreis 160 Dresden I aufgetreten war, nach der reformierten Fassung nicht ausgeschlossen gewesen wäre (BVerfG 2 BvF 3/11 <88f.>). Bezugnehmend auf die Reststimmenverwertung auf Bundesebene führten die Richter aus, dass durch diesen Kompensationsschritt eine „Ungleichbehandlung der Wählerstimmen“ herbeigeführt werde, welche „nicht durch einen zureichenden Grund legitimiert werden“ könne. Das Gericht führt in diesem Punkte seine Lehre von der *Erfolgschancengleichheit von Stimmen* fort, welche in der Vergangenheit bereits – teils – heftig kritisiert worden war (Nohlen 2009a: 189f.). Hierdurch wird die Folgerichtigkeit des Beschlusses allerdings nicht in Frage gestellt.

Beispiel DIE LINKE

Erfolgschancen-  
gleichheit von  
Stimmen

## 5. Die erneute Reform des Bundeswahlgesetzes und der politische Kontext

Nachdem bereits in den Tagen vor Verkündung des Verfassungsgerichtsurteils für den Fall einer erneuten Verfassungswidrigkeit des BWahlG eine „Krise des deutschen Regierungssystems“ (Buchstein/Hein 2012) befürchtet wurde, zeigte sich recht schnell, dass angesichts des mehr als deutlichen „Warnschusses“ aus Karlsruhe die Fraktionen im Deutschen Bundestag gewillt waren, nun endlich eine überparteiliche Lösung zu finden und sich rechtzeitig, also möglichst noch vor dem Jahresende 2012, auf einen Gesetzesentwurf zu verständigen. Ende Oktober wurde dieser Kompromiss schließlich öffentlich verkündet (Faas 2012).

Das neue Regelwerk sieht nun vor, dass Überhangmandate einer Partei durch die Zuerkennung von Ausgleichsmandaten an die anderen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien vollständig ausgeglichen werden.

### *Ein kompliziertes Verfahren*

Dies wird dadurch erreicht, dass zunächst in einem ersten Schritt, einer sogenannten *Pseudositzverteilung*, jedem Bundesland ein festes Sitzkontingent zugewiesen wird, nämlich jeweils das Doppelte der im betreffenden Bundesland zur Verteilung anstehenden Direktmandate (§ 6 Absatz 2 Satz 1 BwahlG neu, wie in BT-Drucksache 17/11819 vom 11.12.2012 veröffentlicht). In dieser Pseudositzverteilung werden nun die zur Verfügung stehenden Sitze auf die Landeslisten der Parteien entsprechend ihres Zweitstimmenanteils verteilt, wobei das Divisorverfahren nach Sainte-Laguë Anwendung findet. Bei dem hierdurch ermittelten Sitzanspruch einer jeden Landesliste handelt es sich allerdings noch nicht um das endgültige Ergebnis der Bundestagswahl, sondern lediglich um einen Mindestsitzanspruch für jede Liste.

In einem zweiten Schritt wird nun die Mandatszahl im Bundestag solange erhöht bis in einer (lediglich theoretisch durchgeführten) Bundesoberverteilung jede Listenverbindung bzw. jede Partei, welche nicht in einer Listenverbindung antritt, wenigstens so viele Mandate erhält wie durch die Pseudositzverteilung insgesamt für sie ermittelt wurde. Die auf diese Art ermittelten Gesamtsitzkontingente für jede Listenverbindung werden sodann in einem dritten Schritt mittels Unterverteilung auf die Landeslisten der Parteien aufgeteilt, wobei erneut das Divisorverfahren nach Saint Laguë Anwendung findet.

### *Ausgleich von Verzerrungen*

Durch dieses sicherlich recht komplizierte Prozedere werden zwei einander entgegen stehende Ziele erreicht: Zunächst werden sämtliche Proporzverzerrungen weitestgehend kompensiert, und zwar nicht nur diejenigen durch Überhangmandate sondern auch solche Verzerrungen, welche durch die unterschiedlichen Wahlbeteiligungen in den Ländern, durch die unterschiedliche Stärke der „sonstigen“ Parteien sowie durch die 16fache Aufsummierung der Rundungsfehler im Divisorverfahren entstehen. Außerdem werden nun die auftretenden internen Überhangmandate in der Unterverteilung intern kompensiert.

## Die Bundestagswahlen von 1998 und 1994 als Modellfälle

| 1998  | Sitze gerundet | Darunter<br>Überhangmandate | Darunter Ausgleichs-<br>mandate |
|-------|----------------|-----------------------------|---------------------------------|
| SPD   | 317            | 5                           | 27                              |
| CDU   | 220            | –                           | 23                              |
| CSU   | 52             | –                           | 7                               |
| Grüne | 52             | –                           | 5                               |
| FDP   | 48             | –                           | 6                               |
| PDS   | 40             | –                           | –                               |
| Summe | 729            | 5                           | 68                              |

| 1994  | Sitze gerundet | Darunter Überhang-<br>mandate | Darunter Ausgleichs-<br>mandate |
|-------|----------------|-------------------------------|---------------------------------|
| SPD   | 261            | 1                             | 14                              |
| CDU   | 245            | 5                             | 6                               |
| CSU   | 52             | –                             | 3                               |
| Grüne | 52             | –                             | 3                               |
| FDP   | 50             | –                             | 4                               |
| PDS   | 32             | –                             | –                               |
| Summe | 629            | 6                             | 30                              |

Die beiden Tabellen wenden die neuen Regeln zur Veranschaulichung auf die früheren Bundestagswahlen 1994 und 1998 an. Es fällt sofort auf, dass die SPD in beiden Wahlen und die CDU 1994 zu ihren Überhangmandaten auch noch Ausgleichsmandate erhalten hätten. Ausgleichsmandate aber bekämen sogar alle Parteien – außer der PDS.

Der Grund für dieses Phänomen ist, dass der neue Kompromiss der Fraktionen einerseits gegen die Verzerrung des Zweitstimmenprozesses durch Überhangmandate gerichtet ist. Vor allem aber soll zugleich erreicht werden, dass allen errungenen Bundestagsmandaten je eine möglichst gleiche Zahl an Zweitstimmen gegenüber steht. Dies aber ist bei der PDS nicht der Fall, denn sie hat für ihre Mandate, die sie zum großen Teil in den neuen Ländern errang, aufgrund der dort deutlich geringeren Wahlbeteiligung weniger Wählerstimmen gewinnen müssen als die anderen Parteien bundesweit.

Vor allem diese Tatsache, dass also den Listenmandaten der PDS in den neuen Ländern relativ wenig Zweitstimmen gegenüber stehen, wird durch die Ausgleichsmandate nun „aufgewogen“. Die anderen Parteien erhalten nun so lange Ausgleichsmandate zugeteilt, bis sich ihr Verhältnis von Zweitstimmen zu Mandaten demjenigen der PDS angenähert hat.

geringere  
Wahlbeteiligung in  
den neuen Ländern

### Restliche Probleme

Nach gegenwärtigem Stand der Dinge wird der vorliegende Gesetzesentwurf der zentralen Anforderung nach der weitestgehenden Vermeidung von inversen Erfolgswerten wohl gerecht werden. Lediglich im Falle von Listenerschöpfung kann der Effekt weiterhin auftreten (Fehndrich/Cantow 2012). Dies wäre aber durch die Aufstellung von genügend (Ersatz-)Bewerbern vollständig auszuschließen. Aufgrund der Tatsache aber, dass die Aufstellung der Landeslisten zum gegenwärtigen Zeitpunkt bei vielen Parteien bereits abgeschlossen

und lediglich auf einen Bundestag mit 598 Sitzen angelegt ist, ist nicht auszuschließen, dass das Phänomen der Listenerschöpfung samt eines inversen Erfolgswerts von Stimmen in der Form des negativen Stimmgewichts bei der Bundestagswahl im Herbst 2013 auftreten wird. Weiter sind auch nach dem neuen Entwurf durch die Ausgleichsmandate nun Effekte möglich, welche zumindest mit dem Effekt des negativen Stimmgewichts vergleichbar sind. Dies tritt auf, da der „Gewinn eines weiteren Mandats für die überhängende Partei [...] zu weiteren Ausgleichsmandaten für die anderen Parteien führen [kann]. Dies kann sich zulasten des Sitzanteils der überhängenden Partei auswirken“ (Fehndrich/Cantow 2012). Hierbei ist allerdings zu beachten, dass bei diesem Effekt Überhang- und Ausgleichsmandat aneinander gekoppelt sind und es somit keine Herausrechnung des negativen Sprungs geben kann, wodurch der Effekt als unvermeidbar angesehen werden muss. Abschließend zu diesem Punkt sei noch angemerkt, dass es dahingestellt bleiben muss, inwiefern es sinnvoll sein mag, Überhangmandate der CSU teils durch Ausgleichsmandate für die CDU zu kompensieren und vice versa.

## 6. Die Interessen der Parteien

### *DIE LINKE*

Versucht man nun, die hinter dem „Gezerre“ um das Bundestagswahlssystem stehenden parteipolitischen Motive und Interessen zu beleuchten, so fällt zunächst auf, dass die Bundestagsfraktion der Partei DIE LINKE sich als einzige gegen den vorliegenden Kompromissvorschlag ausgesprochen hatte. Zwar hat die Partei mit ihrer Ansicht, die Vergabe solcher Ausgleichsmandate blähe den Deutschen Bundestag unnötigerweise auf und führe somit zu erheblichen Mehrkosten für den Steuerzahler, sicherlich gute Gründe auf ihrer Seite. Dennoch führt ein Blick auf die obigen Zahlen aber auch zu der Vermutung, dass noch andere Motive die Position der Fraktion zu dieser Frage bestimmt haben mögen. Wäre nämlich ihr Gesetzentwurf angenommen und somit die Berücksichtigung von Überhangmandaten im Rahmen der Oberverteilung eingeführt worden, so hätte DIE LINKE weiterhin von überproportional „günstigen“ Listenmandaten profitieren können. Allerdings lässt sich dieser Vorteil durch die stellenweise Angleichung des Wahlverhaltens im Westen und Osten der Republik nicht mehr konkret vorhersagen bzw. per Prognose quantifizieren.

### *Diskussion um den Teilausgleich*

Aber auch der überparteiliche Entwurf von CDU/CSU, SPD, Grünen und FDP ist nicht von Diskussionen und Streitigkeiten verschont geblieben. So hatten nämlich sowohl Vertreter der Union als auch der SPD einen sogenannten *Teilausgleich* sowohl vor der Reform von 2011 als auch noch unmittelbar nach dem Urteil des BVerfG vom 25. Juli 2012 in die Diskussion eingebracht, wodurch von der oben dargelegten Option, bis zu 15 Überhangmandate unkomponiert zu lassen, Gebrauch gemacht worden wäre. Aufgrund der „Klageanfälligkeit“ dieses Teilausgleiches (Funk 2012) angesichts der Möglichkeit

von inversen Erfolgswerten an der Schwelle vom 15. zum 16. Überhangmandat verlagerte sich der Schwerpunkt der Diskussion jedoch bereits binnen Tagen auf den *Vollausgleich*, also die vollständige Kompensation von Verzerrungen der Erfolgswertgleichheit durch Überhangmandate.

#### *SPD und Bündnis 90/Die Grünen*

Die Motive der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen dürften diesbezüglich nicht schwer zu eruieren sein, können doch beide Parteien auch zusammengerechnet realistischerweise kaum damit rechnen, bei der nächsten Bundestagswahl die Unionsparteien in Sachen Überhangmandate zu überflügeln. Durch den somit vorgesehenen Vollausgleich wird nun einem Effekt, welcher von Seiten der Sozialdemokraten im Prinzip bereits seit dem Anfall von 16 Überhangmandaten bei der Bundestagswahl von 1994 „bekämpft“ wird, vorgebeugt. Von diesen 16 Überhangmandate entfielen damals 12 auf die Union und sicherten der Koalition hierdurch eine „arbeitsfähige“ Mehrheit. Ohne die Überhangmandate hätte die Koalition damals lediglich exakt die „Kanzlermehrheit“ gehabt. Es sei allerdings auch angemerkt, dass die rot-grüne Regierung unter Kanzler Schröder (1998-2005) von der ihr offen stehenden Möglichkeit einer Regelung des Problems der Überhangmandate keinen Gebrauch gemacht hatte.

#### *Bündnis 90/Die Grünen*

Auf Seiten von Bündnis 90/Die Grünen hingegen hatte man lange Zeit und vor allem im Rahmen des Reformprozesses von 2011 gegen die Vergabe von Ausgleichsmandaten und stattdessen für die Berücksichtigung der (internen) Überhangmandate im Rahmen der Oberverteilung des Wahlsystems der Bundestagswahl von 2009 plädiert. Die Tatsache, dass sowohl SPD als auch die Union sich hierauf nicht einließen, lässt sich wohl vor allem mit den angenommenen und durchaus wahrscheinlichen negativen Konsequenzen dieser Lösung für den innerparteilichen Proporz bei Anfall einer bedeutenden Zahl von Überhangmandaten erklären, wovon die Grünen in nachvollziehbarerweise mit nur äußerst geringer Wahrscheinlichkeit betroffen gewesen wären.

#### *CDU/CSU*

Für die Union hingegen lässt sich die Motivlage insgesamt etwas schwieriger darstellen. Im Zuge der Reform von 2011 ließen die Vertreter der Koalition praktisch nichts unversucht, um einerseits die Aussicht auf Überhangmandate und ihre „positiven“ Auswirkungen auf die Vertretung der Union im Bundestag zu erhalten und andererseits die negativen Konsequenzen dieser Lösung für die FDP zu minimieren (Ridder 2011: 425f.). Als „alternative Verwirklichungsmöglichkeit“ für dieses Ziel boten die Vertreter der Union den Sozialdemokraten sowohl bereits 2011 als auch nochmals direkt nach dem Urteil des BVerfG vom 25. Juli 2012 den bereits oben skizzierten Teilausgleich an, welcher ebenfalls noch, wenn auch in geringerem Maße, den Präferenzen der Koalitionäre entgegen gekommen wäre. Als die SPD dies ablehnte und die Klageanfälligkeit des Teilausgleiches offenkundig wurde, blieb angesichts der verbleibenden Zeit von weniger als einem Jahr und des Mangels an (realistischen)

Alternativen wohl nur noch die Verständigung auf den oben dargestellten Vollaussgleich.

#### *Die FDP*

In den Augen der FDP dürften sich die Trauer über das Urteil des Bundesverfassungsgerichts sowie die Vorbehalte gegen den vorliegenden Kompromiss wohl in eher engen Grenzen halten. Es kann nämlich als sicher angenommen werden, dass der Mechanismus der Ausgleichsmandate die Wirkung der – für verfassungswidrig erklärten – Reststimmenverwertung auf Bundesebene, die in der Reformdiskussion von 2011 ein wichtiges Anliegen der FDP war, mehr als nur ersetzt.

## 7. Fazit

#### *Ein schwieriger Text*

Welches Fazit lässt sich nun nach rund viereinhalb Jahren Wahlsystemdebatte ziehen? In jedem Fall nicht erreicht wurde durch den nun vorliegenden Entwurf das noch im Urteil von 2008 angedeutete Ziel des Bundesverfassungsgerichts, die Wahlsystemnormen im Zuge der Reform verständlicher zu machen (BVerfGE 121, 266 <144>). Als ein schlechtes Omen konnten hier aber wohl bereits die Ausführungen aus dem Urteil von 2012 gelten, als das Verfassungsgericht das Erfordernis der Normenklarheit nicht mehr zum Prüfungsmaßstab für das BWahlG erhob. Tatsächlich liest sich die nun vorgeschlagene Fassung des BWahlG wenigstens so schwierig und mutet ähnlich unverständlich an wie die Fassung vor der Reform von 2011, welche angesichts ihrer Unverständlichkeit von Hans Meyer bereits gescholten wurde (Meyer 1994: 317ff.) und auch von den Verfassungsrichtern unlängst als ein „kaum noch nachzuvollziehende[s] Regelungsgeflecht“ (BVerfGE 121, 266 <144>) beschrieben wurde.

#### *Willkürliche Begrenzung der Überhangmandate*

Bereits oben wurde angemerkt, dass sich die Bundesverfassungsrichter sicherlich auf Kritik werden einstellen müssen angesichts ihrer freimütig als „willkürlich“ bezeichneten Wahl von 15 unausgeglichenen Überhangmandaten als Maximum. In Anbetracht der Tatsache aber, dass der Bundesgesetzgeber erkennbar hiervon keinen Gebrauch zu machen gewillt ist, sollte dies in der Rezeption des Urteils wohl eher eine untergeordnete Rolle spielen.

#### *Nachrückerregelung*

Offen lässt der Gesetzentwurf noch die Frage der Nachrückerregelung. In einem Wahlsystem, welches vollständigen Proporz herstellt, muss es schließlich auch für jeden ausscheidenden Abgeordneten einen Nachrücker geben. Es ist aber unklar, wer dieser Nachrücker sein soll, wenn die Partei im entsprechenden Bundesland Überhangmandate errungen hat. In diesem Fall nämlich wäre der über die Landesliste nachrückende Abgeordnete demokratisch nicht legi-

timiert und man wäre geneigt, auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26.02.1998 (BVerfGE 97, 317) zu verweisen, in welchem derartige Nachrücken ausgeschlossen wurde. Der vorliegende Gesetzentwurf hebt zwar das hieraus erfolgte Nachrückerverbot in Punkt 2 ausdrücklich auf, inwiefern dies vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand haben wird, muss allerdings fraglich erscheinen.

### *Leistung des Parlaments*

Insgesamt gebührt den Parteien im Deutschen Bundestag sicherlich Lob dafür, dass sie nach dem erneuten Urteil des Bundesverfassungsgerichts relativ zügig und – abgesehen von der Partei DIE LINKE – einvernehmlich eine Novelle zum BWahlG ausgehandelt haben. Eine „Staatskrise“ durch das Fehlen eines gültigen Wahlgesetzes war nicht mehr zu befürchten. Während der gesamten Diskussion um die Wahlsystemreform wurde deutlich, dass eine realistische Lösung ausschließlich im Bereich der „strukturerhaltend-korrigierenden“ Reformen (Strohmeier 2011: 186) liegen könne.

### *Keine endgültige Lösung*

Die sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft umfassende und erschöpfende Diskussion hat aber auch gezeigt, dass alle verfügbaren Optionen mit gewissen unerwünschten Nebeneffekten belastet zu sein scheinen. Manche Betrachter sahen sich sogar dazu veranlasst, über „[d]ie Geister, die Karlsruhe rief“ zu sinnieren und sich zu fragen, ob die Karlsruher Richter die möglichen bzw. wahrscheinlichen Folgen des Urteils in hinreichender Weise reflektiert hätten (Strohmeier 2011: 186). In der Rückschau erschließt sich dem Betrachter möglicherweise durchaus die Weisheit, die in der Meinung steckt, die Bundesverfassungsrichter hätten schlicht „den leichten Ausweg eines Nachwahlverbots“ (Pappi/Herrmann 2010: 261) gehen sollen. Damit hätten sie den inversen Erfolgswert von Stimmen, der dann nicht mehr bewusst instrumentalisiert hätte werden können, zu einer unvermeidlichen Folge des gewählten Wahlsystems erklärt.

Ob dieser Weg nun eine elegantere oder schlichtweg eine untaugliche Methode der Problemlösung gewesen wäre, ist an dieser Stelle nicht zu klären. Der nun vorliegende und hier dargestellte Entwurf ist jedenfalls geeignet, das Auftreten von inversen Erfolgswerten weitestgehend auszuschließen, wobei sich das Regelwerk insgesamt natürlich zunächst erst einmal in der Realität bewähren muss. Inwiefern das Auftreten von zahlreichen Überhangmandaten mit der Folge von entsprechend vielen Ausgleichsmandaten – und bereits ein einziges solches Mandat für die CSU würde den Bundestag um rund 20 Sitze aufblähen – die Akzeptanz des neuen Wahlsystems beeinflusst, muss ebenfalls erst die Realität zeigen. Die Äußerungen von Bundestagspräsident Norbert Lammert, wonach sich der Bundestag „gleich zu Beginn der neuen Legislaturperiode noch einmal mit der Frage des Wahlsystems beschäftigen“ müsse, sofern „es zu einer sehr großen Zahl von Überhang- und Ausgleichsmandaten und deswegen zu einer deutlichen Vergrößerung des Bundestags“ (Gaugele 2013) kommen sollte, lassen jedenfalls ein Verstummen der Wahlsystemdiskussion in der nächsten Zeit eher nicht erwarten.

## Anmerkung

- 1 Die Reststimmverwertung auf Bundesebene nach § 6 Absatz 2a BWahlG sah vor, dass eine Partei dann zusätzliche Mandate zugeteilt bekommen sollte, wenn ihre Landesverbände insgesamt wenigstens so viele „überschüssige“ Zweitstimmen (also Stimmen, welche in den einzelnen Ländern nicht mehr zu einem Mandatsgewinn geführt hatten) errungen hatten, wie im Bundesdurchschnitt für ein Mandat erforderlich waren.

## Literatur

- Bender, Justus (2013): Wie die CDU an ihrem eigenen Wahlrecht scheiterte, FAZ-Artikel, abgerufen unter <http://tinyurl.com/af4gg77>
- Boehl, Henner Jörg (2012). Wahlrecht und Volksparteien: zum Hintergrund der aktuellen Wahlrechtsdebatte, in: Die politische Meinung 57, S. 85-89.
- Buchstein, Hubertus/Hein, Michael (2012): Per Los zu einem neuen Wahlrecht, FR-Artikel, abgerufen unter <http://tinyurl.com/bgky4ym> am 23.01.2013.
- Faas, Thorsten (2012): Ausgleichsmandate für alle! Außer für die Linke, ZEIT-Artikel, abgerufen unter <http://tinyurl.com/9c6etjk> am 23.01.2013.
- Fehndrich, Martin/Cantow, Mathias (2012): Zweiter Versuch nach zweitem Urteil, Wahlrecht.de-Beitrag, abgerufen unter <http://tinyurl.com/aar58kr> am 23.01.2013.
- Funk, Albert (2012): Ringen um die Überhangmandate, Beitrag in Das Parlament, abgerufen unter <http://tinyurl.com/axrwpzr> am 23.01.2013.
- Gaugele, Jochen (2013): Lammert rechnet mit neuer Wahlrechtsreform, WELT-Artikel, abgerufen unter <http://tinyurl.com/bz9trxd> am 21.01.2013.
- Gottschalk, Michael (2012): Der Bundestag wird größer, ZEIT-Artikel, abgerufen unter <http://tinyurl.com/d32n9jg> am 23.01.2013.
- Jesse, Eckhard (2003): Reformvorschläge zur Änderung des Wahlrechts, in: APuZ 52, S. 3-11.
- Lübbert, Daniel (2012): Zur Berechnung negativer Stimmgewichte. Methodik und Ergebnisse der Prüfung aktueller Wahlrechtsmodelle (Info-Rundbrief des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages; WD 8-3010- 158/11), abgerufen unter <http://tinyurl.com/b3otnmr> am 12.01.2013.
- Meyer, Hans (1973): Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahl-systematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, Frankfurt am Main.
- Meyer, Hans (1994): Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlaß der Bundestagswahl 1994, in: KritV 77, Heft 4, S. 312-362.
- Nohlen, Dieter (2007): Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme, 5. überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen & Farmington Hills.
- Nohlen, Dieter (2009a): Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück nach Weimar? Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Bundeswahlgesetz vom 3. Juli 2008, in: ZParl Heft 1, S. 179-195.
- Nohlen, Dieter (2009b): Wahlsysteme in Reformprozessen, in: Wahlsystemreform. Sonderband 2009, herausgegeben von Gerd Strohmeier, Nomos: Baden-Baden, S. 45-80.
- Pappi, Franz Urban/Herrmann, Michael (2010): Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht. Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung, in: ZParl 41, Heft 2, S. 260-278.
- Pehle, Heinrich (1999): Ist das Wahlrecht in Bund und Ländern reformbedürftig? Eine Bilanz seiner Mängel und Ungereimtheiten nach 50 Jahren, in: Gegenwartskunde 48, Heft 2, S. 233-256.
- Pehle, Heinrich (2008): Die Bundestagswahlen von 2005 und 2009. Verfassungswidrig und doch gültig? – Die Novelle des Bundeswahlgesetzes und das Urteil zum „negativen Stimmgewicht“, in: GWP 57, Heft 4, S. 471-478.
- Ridder, Wolfram (2011): Das neue Wahlsystem zum Deutschen Bundestag. Politischer Kontext und Effekte der Novelle des Bundeswahlgesetzes, in: GWP 60, Heft 4, S. 423-430.
- Strohmeier, Gerd (2011): Die Geister, die Karlsruhe rief – eine Replik auf die Beiträge zur Wahlsystemreform in Heft 2/2010 der ZParl, in: ZParl 42, Heft 1, S. 186-193.

# Fremdenfeindlichkeit im internationalen Vergleich westlicher Länder

*Kristina Kraus/Peter Preisendörfer*<sup>1</sup>



Kristina Kraus, MA, hat an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz Soziologie und Politikwissenschaft studiert. Ihre Studienschwerpunkte waren soziale Ungleichheit, Statistik, Methoden der empirischen Sozialforschung und internationale Beziehungen.



Prof. Dr. Peter Preisendörfer arbeitet am Institut für Soziologie der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Organisationssoziologie, Umweltsoziologie und quantitative Methoden der empirischen Sozialforschung.

## **Zusammenfassung**

Der Aufsatz zielt darauf ab, einen Einblick in die sozialwissenschaftliche Forschung zum Thema der Fremdenfeindlichkeit zu vermitteln. Zunächst werden kurz Theorien und Hypothesen zu der Thematik vorgestellt. Anschließend wird am Beispiel der Ergebnisse einer international vergleichenden Umfrage in acht Ländern verdeutlicht, wie Sozialwissenschaftler Fremdenfeindlichkeit empirisch erfassen und welche Ergebnisse man dabei erwarten kann. Einige dieser Ergebnisse: Die Fremdenfeindlichkeit ist am niedrigsten in Kanada, am höchsten in Großbritannien, Deutschland liegt im Mittelfeld. Frauen und Personen mit höherer Bildung sind weniger fremdenfeindlich als Männer und Personen mit geringer Bildung. Während eine ungünstige eigene wirtschaftliche Lage fremdenfeindliche Einstellungen begünstigt, tragen persönliche Kontakte zu Migrant\*innen dazu bei, Fremdenfeindlichkeit zu verhindern.

## **1. Einleitung**

Die Untersuchung des Phänomens der Fremdenfeindlichkeit ist in den Sozialwissenschaften ein wichtiges Thema. Dies zunächst, weil Betroffene darunter leiden und in ihrer Lebensqualität beeinträchtigt werden. Aber auch deshalb, weil sich die Umgangsformen mit „Fremden“ sowohl auf der Ebene einzelner Individuen als auch auf der Ebene ganzer Gesellschaften als Gradmesser für Offenheit, Toleranz und Modernität werten lassen.

Der vorliegende Beitrag will im ersten Schritt einen Einstieg in die wichtigsten Theorien zur Erklärung der Fremdenfeindlichkeit liefern. Auf der Grundlage dieser Theorien lassen sich Vorhersagen dazu herleiten, unter welchen Bedingungen fremdenfeindliche Einstellungen entstehen und welche Personengruppen dafür besonders anfällig sind. Im zweiten Schritt soll gezeigt werden, wie in sozialwissenschaftlichen Umfragen Fremdenfeindlichkeit in der Regel zu messen versucht wird und zu welchen Ergebnissen man dabei gelangt – hinsichtlich länderspezifischer Differenzen einerseits und hinsichtlich individueller und situationaler Bestimmungsfaktoren der Fremdenfeindlichkeit andererseits. Die zu berichtenden Ergebnisse basieren auf eigenständigen Auswer-

German Marshall Fund  
 tungen der TTI-Studie 2010. Unter dem Titel *Transatlantic Trends: Immigration* wurde diese Studie im Jahr 2010 vom *German Marshall Fund* in acht westlichen Ländern in der Form telefonischer Befragungen mit Zufallsstichproben der erwachsenen Bevölkerung durchgeführt.

## 2. Theorien und Hypothesen

Überblickt man die einschlägige Theoriediskussion rund um das Thema der Fremdenfeindlichkeit (dazu z.B. Ganter 1998; Alba 2000; Winkler 2000), lassen sich im Wesentlichen fünf Theorieansätze ausmachen, die als Erklärungsmuster für fremdenfeindliche Einstellungen regelmäßig wiederkehren. Diese fünf Ansätze schließen sich nicht wechselseitig aus, sondern folgen zum Teil ähnlichen und sich ergänzenden Überlegungen.

Autoritarismus-These  
 Der erste Ansatz, die Autoritarismus-These, ist eng mit dem Namen Theodor Adorno verknüpft, der sich im Zuge seiner Arbeiten zum Nationalsozialismus intensiv mit den Eigenheiten der autoritären Persönlichkeit auseinandergesetzt hat (Adorno et al. 1950). Die These besagt, dass Personen mit einer autoritären Persönlichkeitsstruktur verstärkt zu fremdenfeindlichen Einstellungen neigen. Die Begründung dafür ist hauptsächlich individualpsychologisch fundiert, sie beginnt mit persönlichen Unterdrückungserfahrungen in der Kindheit, geht weiter über Verunsicherungen und Abgrenzungsversuche in der Jugendphase und reicht bis hin zu kognitiven Rigiditäten und Allmachtsphantasien im Erwachsenenalter. Will man die Autoritarismus-These empirisch überprüfen, erfordert dies eine gesonderte Erhebung des Persönlichkeitsmerkmals des Autoritarismus. In den Daten, die wir in diesem Aufsatz verwenden, fehlt leider eine solche Erhebung.

Anomietheorie  
 Ebenfalls zum Teil noch personenbezogen orientiert ist die Anomietheorie, die von Robert Merton (1938) genauer ausgearbeitet wurde. Anomie beschreibt bei Merton einen gesellschaftlichen Zustand der Norm- und Regellosigkeit und ist damit zunächst einmal ein Merkmal auf der Ebene einer Gesellschaft oder eines ihrer Subsysteme. Aber man spricht auch von Anomie im Sinne eines Individualmerkmals und meint damit in erster Linie subjektive Orientierungslosigkeit. Von Anomie als Kollektiv- und auch als Individualmerkmal wird behauptet, dass sie Fremdenfeindlichkeit begünstigt. Der Rückbezug auf die eigene Gruppe und die Abgrenzung gegenüber Fremden werden dabei als Mechanismen gesehen, die eigene Norm- und Orientierungslosigkeit zu überbrücken. Vor allem Heitmeyer (z.B. 1989) hat in Deutschland die Anomietheorie zur Erklärung der Fremdenfeindlichkeit und des Rechtsextremismus in zahlreichen Studien (meist bei Jugendlichen) verwendet. Dabei stellt er stets auch einen Bezug zum Trend der gesellschaftlichen Individualisierung her – ein Trend, der durch den Wegfall traditioneller Vorgaben und die Herauslösung aus sozialen Bindungen viele Menschen überfordere.

Die auch im Alltagsdenken wohl gängigste Erklärung für Fremdenfeindlichkeit rangiert in der sozialwissenschaftlichen Diskussion unter der Überschrift „Theorie der relativen Deprivation“. Trotz zahlreicher Vorläufer wurde

Theorie der relativen  
Deprivation

diese Theorie hauptsächlich von Walter Runciman (1966) im Detail entwickelt. Zentrale Ursache fremdenfeindlicher Einstellungen sind nach dieser Theorie tatsächliche und/oder wahrgenommene Benachteiligungen im Vergleich zu anderen, die als Bezugsgruppe fungieren. Die Benachteiligungen (z.B. Arbeitslosigkeit oder eine schlechte finanzielle Lage), die sich auf die eigene Person oder die eigene Gruppe erstrecken können, führen gemäß Deprivationstheorie zu Enttäuschung und Unzufriedenheit, und im Sinne eines Ventils kommt es dann zu einer Verlagerung der negativen Grundstimmung dergestalt, dass „die Fremden“ als Sündenbock herhalten müssen.

Gruppenbe-  
drohungstheorie

Eine gewisse Nähe zur Deprivationstheorie hat die so genannte Gruppenbedrohungstheorie, die von der Idee her auf Herbert Blumer (1958) zurückgeht. Der Unterschied zur Deprivationstheorie besteht darin, dass nicht so sehr aktuelle, sondern bevorstehende bzw. für die Zukunft befürchtete Benachteiligungen im Mittelpunkt stehen. Der Gruppenbedrohungstheorie begegnet man in unterschiedlichen Varianten. Die wohl wichtigste ist dabei die Konkurrenz-Hypothese. Sie besagt, dass Konkurrenz um materielle Güter und andere knappe Ressourcen der Auslöser für Fremdenfeindlichkeit ist. Während diejenigen, die mit „den Fremden“ nicht um sozialen Status und Einkommenschancen konkurrieren, sich aufgeschlossen und weltoffen generieren, reagieren diejenigen, deren Status und Einkommen durch zusätzliche Konkurrenz bedroht wird, mit Ablehnung und Zurückweisung. In der empirischen Umsetzung wird aus der Konkurrenz-Hypothese vor allem die Erwartung hergeleitet, dass Personen mit niedriger Bildung stärker fremdenfeindlich sind, da sie mit den Zuwandern auf dem Arbeitsmarkt am ehesten und stärksten konkurrieren. Eine andere Variante der Gruppenbedrohungstheorie bezieht sich auf räumliche Konkurrenz. Dabei wird vermutet, dass die wahrgenommene Bedrohung mit der Zahl „der Fremden“ in einem räumlichen Gebiet (z.B. in einem Wohnviertel) zunimmt und deshalb die Fremdenfeindlichkeit steigt.

Kontakt-Hypothese

Während die bisher besprochenen Theorien auf Faktoren abstellen, die fremdenfeindliche Einstellungen begünstigen, thematisiert die letzte Theorie einen Faktor, der dem entgegen wirkt, nämlich persönliche Kontakte zu „den Fremden“. Die ursprünglich auf Gordon Allport (1958) zurückgehende Kontakt-Hypothese sieht persönliche Beziehungen als Möglichkeit und Weg, Vorurteile abzubauen, Verständnis zu entwickeln, das Fremde in Vertrautes zu überführen und damit positive Einstellungen aufzubauen. So plausibel diese These zunächst klingt, so bedeutsam erscheinen zwei Einschränkungen: Erstens muss man bei den Kontakten wohl unterscheiden, ob es sich um freiwillig eingegangene Kontakte handelt (z.B. Freundschaften) oder eher um unfreiwillige Kontakte (z.B. am Arbeitsplatz oder in der Nachbarschaft); bei letzteren ist fraglich, ob die Kontakt-Hypothese empirisch zutrifft. Zweitens ist bei der Kontakt-Hypothese die Kausalrichtung unklar, denn der Wirkungsmechanismus kann auch so laufen, dass diejenigen, die fremdenfeindlich sind, weniger zu Kontakten bereit sind und diese vermeiden.

### 3. Ausmaß der Fremdenfeindlichkeit im Ländervergleich

Die vom *German Marshall Fund* durchgeführte Studie *Transatlantic Trends: Immigration 2010* (im Weiteren kurz TTI-Studie 2010) hat sich schwerpunktmäßig mit fremdenfeindlichen Einstellungen beschäftigt und ist deshalb in besonderem Maße geeignet, die Thematik empirisch zu beleuchten. Die Studie erstreckte sich auf die acht Länder USA, Kanada, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, die Niederlande und Spanien. In computergestützten Telefoninterviews – mit Zufallsstichproben im Umfang von jeweils rund 1000 erwachsenen Personen (insgesamt n=8010) – wurden diverse Fragen gestellt zu Wahrnehmungen und Einstellungen gegenüber legaler und illegaler Zuwanderung, Einwanderungspolitik sowie Assimilation und Integration.

Aus dem Pool dieser Fragen bzw. Aussagen haben wir auf der Grundlage inhaltlicher Überlegungen einerseits und methodisch-statistischer Prüfkriterien andererseits im Endeffekt elf Fragen bzw. Aussagen ausgewählt, die für eine zuverlässige und konsistente „Vermessung“ der Fremdenfeindlichkeit besonders geeignet erscheinen.<sup>2</sup> Diese sind in Tabelle 1 aufgeführt. In der Tabelle finden sich zudem die Prozent-Auszählungen für Kanada, Deutschland und Großbritannien. Neben Deutschland richtet sich das Augenmerk auf Kanada und Großbritannien, weil unter den acht untersuchten Ländern Kanada das Land mit der geringsten und Großbritannien das Land mit der höchsten Fremdenfeindlichkeit ist.

*Tabelle 1: Aussagen zur Messung von Fremdenfeindlichkeit*

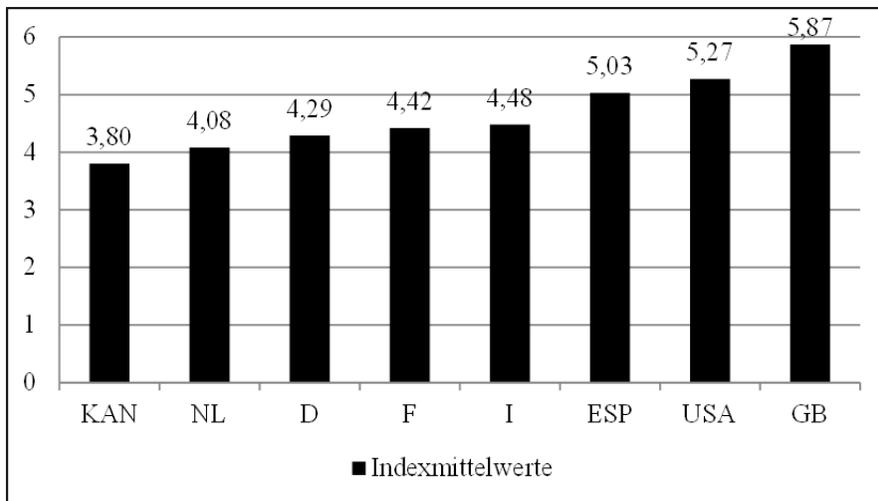
|   | <b>KAN</b> | <b>D</b> | <b>GB</b> |
|---|------------|----------|-----------|
| 1) Besorgt über legale Einwanderung: % besorgt  | 23%        | 27%      | 35%       |
| 2) Besorgt über illegale Einwanderung: % besorgt  | 51%        | 55%      | 72%       |
| 3) Einwanderung beeinflusst nationale Kultur negativ:<br>% Zustimmung                                   | 31%        | 30%      | 49%       |
| 4) Einwanderer nehmen Einheimischen Arbeitsplätze weg:<br>% Zustimmung                                  | 29%        | 20%      | 57%       |
| 5) Einwanderer tragen zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei:<br>% Ablehnung                              | 28%        | 53%      | 44%       |
| 6) Durch Einwanderung sinken Löhne der Einheimischen:<br>% Zustimmung                                   | 24%        | 35%      | 49%       |
| 7) Arbeitsmigranten sollten nach bestimmter Zeit in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen: % Zustimmung | 14%        | 24%      | 37%       |
| 8) Illegale Einwanderer sollten in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen: % Zustimmung                  | 49%        | 38%      | 67%       |
| 9) Recht, bei Kommunalwahlen zu wählen, sollte Staatsangehörigen vorbehalten sein: % Zustimmung         | 53%        | 47%      | 50%       |
| 10) Einwanderer profitieren mehr von Sozialleistungen als sie an Steuern zahlen: % Zustimmung           | 52%        | 58%      | 60%       |
| 11) Einwanderung ist eher ein Problem als eine Chance:<br>% Zustimmung                                  | 25%        | 40%      | 67%       |

Ein Blick auf Tabelle 1 zeigt zunächst eindrucksvoll, dass Vorbehalte gegenüber Fremden, eine skeptisch distanzierte Grundhaltung gegenüber Einwanderern und fremdenfeindliche Einstellungen kein Randphänomen sind, sondern

offenbar eine weit verbreitete Grundstimmung in der Bevölkerung der reichen westlichen Länder treffen. Dabei gibt es ausgeprägte Länderunterschiede. Während z.B. in Kanada lediglich 24% der Meinung sind, durch Einwanderung würden die Löhne der Einheimischen sinken, sind es in Deutschland 35%, in Großbritannien hingegen 49% (Frage 6 in Tabelle 1). Oder z.B. vertreten in Kanada nur 25% die Position, die Einwanderung sei für das Land insgesamt eher ein Problem als eine Chance, in Deutschland 40%, in Großbritannien immerhin 67% (Frage 11 in Tabelle 1).

Die elf Fragen bzw. Aussagen von Tabelle 1 werden für die weiteren Analysen zu einem zusammenfassenden Index der Fremdenfeindlichkeit aufaddiert. Dabei wurde für jede Antwort, die eine fremdenfeindliche Einstellung anzeigt, ein Punkt vergeben, so dass sich der Index in einem Wertebereich von 0 (minimale) bis 11 (maximale Fremdenfeindlichkeit) bewegen kann. Abbildung 1 informiert über die Durchschnittswerte des Index in den acht Ländern.

Abbildung 1: Mittelwerte des Index der Fremdenfeindlichkeit in den untersuchten Länder



Orientiert man sich an den Indexmittelwerten und deren Differenzen, kann man vier Gruppen unterscheiden: Kanada als das fremdenfreundlichste Land; die Niederlande, Deutschland, Frankreich und Italien im unteren Mittelfeld; Spanien und die USA im oberen Mittelfeld; und Großbritannien als das eindeutig am stärksten fremdenfeindliche Land.

#### 4. Bestimmungsfaktoren der Fremdenfeindlichkeit

Um zu untersuchen, welche Faktoren – zusätzlich zu den Länderdifferenzen – einen Einfluss auf die Fremdenfeindlichkeit haben, betrachten wir im Folgenden die Gesamtgruppe der Befragten und führen sieben weitere potenzielle

Einflussmerkmale in die Analyse ein: 1) Geschlecht (0=Frau, 1=Mann), 2) Alter (in sechs Altersgruppen von 1=18-24 Jahre bis 6=65 Jahre und älter), 3) Bildung (in fünf Bildungsgruppen von 1=nur Grundbildung bis 5=Hochschulausbildung), 4) Arbeitslosigkeit (0=aktuell nicht arbeitslos, 1=aktuell arbeitslos), 5) eigene finanzielle Lage (0=keine Verschlechterung im letzten Jahr, 1=Verschlechterung im letzten Jahr), 6) freundschaftliche Kontakte zu Zuwanderern (0=nein, 1=ja), 7) Wohnort (0=städtisch, 1=ländlich).

Dem Einfluss dieser Faktoren auf die Fremdenfeindlichkeit (genauer: auf den Index der Fremdenfeindlichkeit) soll multivariat mittels OLS-Regression nachgegangen werden. Der Einsatz der Regressionsanalyse bringt an dieser Stelle den Vorteil, dass man überprüfen kann, ob ein Merkmal unter sonst gleichen Umständen (also bei statistischer Kontrolle der anderen Faktoren) einen Einfluss ausübt oder nicht. Es könnte z.B. sein, dass die Ländereffekte ganz oder teilweise verschwinden, wenn man die Unterschiede im Niveau der individuellen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit in Rechnung stellt. Die Ergebnisse der Regressionsschätzung sind in Tabelle 2 dargestellt.

*Tabelle 2:* Bestimmungsfaktoren der Fremdenfeindlichkeit (OLS-Regression)

|  | Regressions-<br>koeffizient | T-Wert   |
|--|-----------------------------|----------|
| Geschlecht (1=Mann)  | 0,23                        | 3,51***  |
| Alter (1-6)  | 0,03                        | 1,42     |
| Bildung (1-5)  | -0,47                       | 15,12*** |
| Arbeitslosigkeit (1=aktuell arbeitslos)                      | 0,11                        | 0,82     |
| Eigene finanzielle Lage (1=Verschlechterung im letzten Jahr) | 0,58                        | 8,65***  |
| Freundschaftliche Kontakte zu Zuwanderern (1=ja)             | -1,00                       | 13,86*** |
| Wohnort (1=ländlich)   | 0,06                        | 0,78     |
| Kanada (im Vergleich zu Deutschland)                         | -0,07                       | 0,54     |
| Niederlande (im Vergleich zu Deutschland)                    | -0,14                       | 1,06     |
| Frankreich (im Vergleich zu Deutschland)                     | -0,01                       | 0,10     |
| Italien (im Vergleich zu Deutschland)                        | -0,17                       | 1,28     |
| Spanien (im Vergleich zu Deutschland)                        | 0,67                        | 5,12***  |
| USA (im Vergleich zu Deutschland)                            | 1,29                        | 9,67***  |
| Großbritannien (im Vergleich zu Deutschland)                 | 1,61                        | 12,13*** |
| Regressionskonstante   | 6,07                        | 32,78*** |
| Fallzahl N   |                             | 6854     |
| Anpassungsgüte des Modells Adj. R <sup>2</sup>               |                             | 0,14     |

Erläuterungen: Abhängige Variable ist der Index fremdenfeindlicher Einstellungen. Die Regressionskoeffizienten geben an, um wie viel sich der Indexwert der Fremdenfeindlichkeit ändert, wenn sich die unabhängigen Variablen von 0 auf 1 ändern (z.B. beim Geschlecht oder beim Wohnort) bzw. sich um eine Einheit erhöhen (z.B. bei den Altersgruppen oder bei der Bildung). Die Zusammenhänge zwischen den einzelnen unabhängigen Variablen und der Fremdenfeindlichkeit sind bei \* signifikant ( $p < 0,05$ ), bei \*\* hochsignifikant ( $p < 0,01$ ) und bei \*\*\* höchstsignifikant ( $p < 0,001$ ).

Aus der Tabelle lässt sich ablesen, dass Männer signifikant häufiger fremdenfeindliche Einstellungen bekunden als Frauen. In Abhängigkeit vom Alter zeigen sich keine signifikanten Differenzen. Mit zunehmender Bildung sinkt die Fremdenfeindlichkeit, was für die Gültigkeit der Konkurrenz-Hypothese spricht. Abstellend auf die Deprivationstheorie, ist es nach den TTI-Daten

2010 nicht individuelle Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, die Fremdenfeindlichkeit begünstigt, sondern vor allem die eigenen finanzielle Lage. Wenn sich diese im zurückliegenden Jahr verschlechtert hat, dann trägt das eindeutig zu einer stärker fremdenfeindlichen Grundhaltung bei. Auch die Kontakt-Hypothese findet eine klare Bestätigung, denn diejenigen, die angeben, dass sie freundschaftliche Kontakte zu Zuwanderern haben, sind sehr viel weniger fremdenfeindlich eingestellt. Keine nennenswerten Unterschiede in der Fremdenfeindlichkeit ergeben sich hingegen im Stadt-Land-Vergleich. Obwohl sich die Zuwanderer hauptsächlich in Städten ansiedeln, liegt dort die Fremdenfeindlichkeit nicht überdurchschnittlich hoch. Und was schließlich die Ländereffekte (bei statistischer Kontrolle der anderen Merkmale) anbelangt, stellt sich das Bild in der multivariaten Betrachtung etwas einfacher dar als in der bivariaten Gegenüberstellung (in Abbildung 1): Auf der einen Seite stehen Kanada, die Niederlande, Frankreich, Italien und Deutschland (das in dem Regressionsmodell als Bezugsgruppe gewählt wurde) mit einer vergleichsweise niedrigen Fremdenfeindlichkeit, auf der anderen Seite Spanien, die USA und Großbritannien mit einer hohen Fremdenfeindlichkeit.

Die nächste Frage nun lautet, ob sich die gerade am Gesamtdatensatz untersuchten Bestimmungsfaktoren der Fremdenfeindlichkeit länderspezifisch unterscheiden. Es könnte z.B. sein, dass sich der negative Bildungseffekt oder der positive Kontakteinfluss nicht in allen acht Ländern zeigt. Dies lässt sich untersuchen, indem man – unter Ausschluss der Ländervariablen – das Modell aus Tabelle 2 getrennt für die acht Länder berechnet und die jeweiligen Effekte miteinander vergleicht. Das Ergebnis dieses Analyseschrittes ist in Tabelle 3 festgehalten. In der Tabelle wird lediglich die Richtung und Stärke der Effekte registriert: die Richtung mit Plus oder Minus; die Stärke mit Klammern zur Bezeichnung eines nichtsignifikanten Einflusses, mit einem einfachen Plus bzw. Minus zur Bezeichnung eines auf dem 5%-Niveau signifikanten Einflusses und mit einem doppelten Plus bzw. Minus zur Bezeichnung eines auf dem 1%-Niveau signifikanten Einflusses.

*Tabelle 3:* Länderspezifische Unterschiede in den Bestimmungsfaktoren der Fremdenfeindlichkeit

|   | KAN | NL  | D   | F   | I   | ESP | USA | GB  |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Geschlecht (1=Mann)   | (+) | (+) | (+) | (+) | (+) | (+) | (+) | +   |
| Alter (1-6)   | (+) | (-) | (-) | (+) | (-) | (-) | +   | (+) |
| Bildung (1-5)   | (-) | --  | --  | --  | --  | --  | (-) | --  |
| Arbeitslosigkeit (1=aktuell arbeitslos)                         | (+) | (-) | (-) | (-) | ++  | (-) | -   | (+) |
| Eigene finanzielle Lage<br>(1=Verschlechterung im letzten Jahr) | ++  | (+) | ++  | +   | (-) | ++  | ++  | ++  |
| Freundschaftliche Kontakte zu<br>Zuwanderern (1=ja)             | --  | --  | --  | --  | --  | --  | --  | --  |
| Wohnort (1=ländlich)  | (+) | (-) | (+) | (+) | (-) | (-) | (+) | (-) |

Erläuterungen: (+) bedeutet eine tendenzielle Erhöhung der Fremdenfeindlichkeit (aber nicht signifikant), + eine signifikante Erhöhung ( $p < 0,05$ ), ++ eine hochsignifikante Erhöhung ( $p < 0,01$ ). Analog stehen die Minuszeichen für eine tendenzielle, signifikante und hochsignifikante Verringerung der Fremdenfeindlichkeit.

Die Tabelle macht deutlich, dass es gewisse, aber keine markanten länderspezifischen Differenzen im Wirkungsmodus der untersuchten Einflussfaktoren gibt. Männer sind in allen acht Ländern stärker fremdenfeindlich eingestellt als Frauen, aber der Effekt ist in der Regel schwach ausgeprägt und nicht signifikant. Beim Alter zeigt sich, dass es in den USA einen signifikant positiven Einfluss auf die Fremdenfeindlichkeit hat, in den anderen Ländern verbleibt die Einflussstärke unterhalb der Signifikanzschwelle. Recht konsistent ist der negative Bildungseffekt: In sechs Ländern geht ein höheres Bildungsniveau der Befragten mit einer hochsignifikant geringeren Fremdenfeindlichkeit einher, nur in Kanada und den USA spielt die Bildung offenbar keine wesentliche Rolle. Im Zusammenspiel der beiden Deprivationsvariablen „Arbeitslosigkeit“ und „Verschlechterung der eigenen finanziellen Lage im letzten Jahr“ erweist sich die zweitgenannte Variable als die eigentlich wichtige, nur in Italien bewirkt bereits die bloße Tatsache, dass jemand aktuell arbeitslos ist, eine stärkere Fremdenfeindlichkeit. Einheitlich über alle Länder hinweg tragen Kontakte zu Zuwanderern zu einer Verringerung fremdenfeindlicher Einstellungen bei. Als letztes lässt sich Tabelle 3 entnehmen, dass der Wohnort mit der einfachen Differenzierung „städtisch versus ländlich“ in keinem Land signifikant mit dem Niveau fremdenfeindlicher Einstellungen verknüpft ist.

## 5. Schlussbemerkungen

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Theoriediskussion               | Im vorliegenden Beitrag wurde zum einen ein Einblick in die Theoriediskussion zum Thema fremdenfeindlicher Einstellungen gegeben, zum anderen wurden empirische Befunde eigener Auswertungen der international vergleichenden TTI-Studie 2010 präsentiert. Der Empirieteil hatte vor allem die Funktion aufzuzeigen, wie Fremdenfeindlichkeit in sozialwissenschaftlichen Umfragen in der Regel erhoben wird und zu welchen Ergebnissen man dabei gelangt.  |
| empirische Befunde              |   |
| Niveau der Fremdenfeindlichkeit | In der Gesamtbetrachtung bleibt festzuhalten, dass das in Umfragen gemessene Niveau der Fremdenfeindlichkeit auf jeden Fall erstaunlich (und zum Teil erschreckend) hoch ist. Wenn man zusätzlich bedenkt, dass es in der Befragungssituation wohl nicht gerade als sozial erwünscht angesehen wird, fremdenfeindliche Einstellungen offen zu artikulieren, muss man davon ausgehen, dass die Befragungsergebnisse das Bild tendenziell noch beschönigen.   |
| Länderunterschiede              | Was die Länderunterschiede anbelangt, ist es zweifellos nicht leicht, für die beobachtete Abfolge fremdenfeindlicher Einstellungen ohne Weiteres eine überzeugende Erklärung zu liefern. Zusammenfassende Kategorisierungen wie z.B. klassische Einwanderungsländer, angloamerikanische Länder oder Mittelmeerländer vermögen nicht, die festgestellten Unterschiede argumentativ einzufangen. Erst Detailkenntnisse der Grundstimmung in den Ländern sowie der jeweiligen innenpolitischen Konstellation, wie sie sich zum Zeitpunkt der Erhebung gestaltete, dürften an dieser Stelle weiterhelfen. |
| Bestimmungsfaktoren             | Die meisten der gefundenen Bestimmungsfaktoren der Fremdenfeindlichkeit fügen sich den theoretischen Erwartungen. Speziell die relative Deprivationstheorie, die Konkurrenz-Hypothese und die Kontakt-Hypothese finden eine   |

klare Bestätigung. Aber es gibt auch Befunde, die unerwartet ausfallen bzw. die man nicht so deutlich erwartet hätte. Was z.B. ist der Grund für den recht konsistenten Geschlechtseffekt dergestalt, dass Männer stärker fremdenfeindlich eingestellt sind? Wie kommt es, dass das Bildungsniveau der Befragten in Kanada und den USA nicht signifikant mit der Fremdenfeindlichkeit korreliert? Diese und andere Fragen können und sollen verdeutlichen, dass Fremdenfeindlichkeit ein Thema ist, das – im Sinne einer gesellschaftlichen Dauerbeobachtung – eine kontinuierliche „Beforschung“ verdient.

## Anmerkungen

- 1 Wir danken dem German Marshall Fund of the United States für die Bereitstellung der empirischen Daten für diesen Aufsatz.
- 2 Informationen zu methodischen Details lassen sich nachlesen in Kraus (2012). Basisergebnisse zur TTI-Studie 2010 sind außerdem online zugänglich unter GMFUS (2010).

## Literatur

- Adorno, Theodor W. et al. (1950): *The Authoritarian Personality*. New York: Harper & Row.
- Alba, Richard D. (Hg.) (2000): *Deutsche und Ausländer. Freunde, Fremde oder Feinde? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Allport, Gordon W. (1958): *The Nature of Prejudice*. New York: Doubleday.
- Blumer, Herbert (1958): *Race Prejudice as a Sense of Group Position*. In: *Pacific Sociological Review*, Vol. 1, No. 1, S. 3-7.
- Ganter, Stephan (1998): *Ursachen und Formen der Fremdenfeindlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: FES.
- GMFUS (German Marshall Fund of the United States) (2010): *Transatlantic Trends: Immigration. Key Findings 2010*. Abrufbar unter <http://trends.gmfus.org/> (Stand: 02.10.2012)
- Heitmeyer, Wilhelm (1989): *Rechtsextremistische Orientierungen bei Jugendlichen. Empirische Ergebnisse und Erklärungsmuster einer Untersuchung zur politischen Sozialisation*. 3. Auflage. Weinheim: Juventa.
- Kraus, Kristina (2012): *Fremdenfeindlichkeit im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Determinanten von Fremdenfeindlichkeit in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Spanien, Kanada und den USA*. Mainz: Magisterarbeit am Institut für Soziologie der Universität Mainz.
- Merton, Robert K. (1938): *Social Structure and Anomie*. In: *American Sociological Review*, Vol. 3, No. 5, S. 672-682.
- Runciman, Walter G. (1966): *Relative Deprivation and Social Justice*. Berkeley: University of California Press.
- Winkler, Jürgen R. (2000): *Formen und Determinanten fremdenfeindlicher Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Jan van Deth, Hans Rattinger und Edeltraud Roller (Hg.): *Die Republik auf dem Weg zur Normalität? Wahlverhalten und politische Einstellungen nach acht Jahren Einheit*. Opladen: Leske + Budrich, S. 359-384.



Hans Peter Bull

## Widerspruch zum Mainstream

Ein Rechtsprofessor in der Politik

Ein Zeitzeuge berichtet: Wie erlebt ein Professor, der nicht im Elfenbeinturm leben will, Politiker und Politik? Der erste Datenschutzbeauftragte des Bundes und spätere Innenminister von Schleswig-Holstein schildert in seiner Autobiographie, wie er als Jurist und Hochschullehrer in politische Ämter gelangt ist und was ihn dort bewegt hat. Er setzt sich mit der deutschen Vergangenheit auseinander, die auch seine Familiengeschichte nachhaltig prägt, und fragt aus verschiedenen Perspektiven, wie heute Politik gemacht wird. Wichtige Abschnitte bilden die Auseinandersetzungen um den Datenschutz, die bis in die neueste Zeit reichen, die Landespolitik in Kiel von der Regierung Engholm bis zum Rücktritt aus der Regierung Simonis und die Probleme des Parteienstaates am Beispiel der innerparteilichen Schiedsgerichtsbarkeit, die er von innen kennengelernt hat, und des gescheiterten NPD-Verbotsverfahrens, an dem der Autor als Bevollmächtigter der Bundesregierung teilgenommen hat.

2012, 343 S., 51 s/w Abb., geb., 29,- €, 978-3-8305-3123-4

**Kombipaket** Print & E-Book-PDF: 45,- €, 978-3-8305-2812-8



Christian Schröder

## Europa in der Finanzfalle

Irwege internationaler Rechtsangleichung

Internationale Regulierung gilt als ein Mittel, um die Finanzmärkte vor Krisen zu bewahren. Das Buch zeigt auf, dass genau das Gegenteil richtig ist. Die internationale Regulierung hat zum Entstehen schwerer Krisen beigetragen. Die internationale Finanzmarktpolitik allgemein und insbesondere das Recht der Europäischen Union (EU) haben versagt. In Europa geht es so schlimm zu, dass die am Euro teilnehmenden Mitgliedstaaten der EU in einer international bedingten Finanzfalle sitzen.

Die Bürokration der EU und insbesondere die EU-Kommission haben auf dem Weg in die letzten Finanzkrisen versagt. Das Buch weist das anhand der systemischen Finanzkrise und der Staatsschuldenkrise bis ins Detail nach.

Das Werk enthält aber auch Vorschläge, wie manches zum Besseren gewendet werden kann. Der Text benennt dezidiert die wesentlichen Eckpunkte einer Finanzmarktregulierung, rät aber dringend dazu, international nur feste Grundsätze zu regeln, die Einzelheiten aber den Nationalstaaten zu überlassen.

2012, 133 S., kart., 24,90 €, 978-3-8305-3148-7

**Kombipaket** Print & E-Book-PDF: 40,- €, 978-3-8305-2814-2



**BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG**

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

E-Mail: [bwv@bwv-verlag.de](mailto:bwv@bwv-verlag.de)

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

# Rechtspopulisten als Krisengewinnler in West- und Osteuropa?

*Florian Hartleb*



Dr. phil. Florian Hartleb, Research associate beim Centre for European Studies in Brüssel, Lehrbeauftragter an der Universität Bonn sowie an der Hochschule für Politik München

## **Zusammenfassung**

Nach Meinung vieler Beobachter stehen die EU und damit das gesamte Integrationsprojekt vor einem Belastungstest. Die Sorge geht um, dass vor allem rechtspopulistische Parteien die Krisengewinnler sind, da sie seit geraumer Zeit immer wieder Wahlerfolge auf nationaler Ebene in West- wie in Osteuropa erzielen. Dabei mobilisieren und emotionalisieren sie mit den Themen „Euroskeptizismus“ sowie „Recht und Ordnung“. Bei letzterem werden beträchtliche Unterschiede zwischen West- und Osteuropa deutlich. Mit dem oft von einem charismatischen Anführer vorgetragenen Appell werden durch das Anknüpfen an wohlfahrtschauvinistische Motive auch breite Teile der Mittelschichten anfällig. Gemeinsam ist den Tendenzen, dass die etablierten Vertreter von Politik ebenso wie die tradierten Formen von Demokratie unter Druck geraten sind. Dennoch gibt der Befund Entwarnung, dass es durch die Buntscheckigkeit und Heterogenität von rechtspopulistischen Parteien bislang nicht zu einer Populistischen Internationalen gekommen ist.

## **1. Einleitung: Relevanz und Fragestellung**

Europas Rechtspopulisten sind im Aufwind, was insbesondere bei den europäischen Eliten für Unruhe sorgt. Der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, etwa äußerte in seiner Grundsatzrede zur „Erneuerung Europas – Rede zur Lage der Union 2011“ am 28. September 2011 im Europäischen Parlament in Straßburg seine Sorge: „Populistische Bewegungen stellen die größten Errungenschaften der Europäischen Union in Frage – den Euro, den Binnenmarkt, ja sogar den freien Personenverkehr“ (Barroso 2011). Auch die Vertreter der in Westeuropa schrumpfenden sozialdemokratischen und christdemokratisch-konservativen Parteien, im deutschen Kontext als Volksparteien bezeichnet, zeigen sich besorgt, zumal die Krise der Euroländer 2011 für eine tief greifende Diskussion über Stärken und auch offenkundige Schwächen des europäischen Projekts sorgt und institutionelle Änderungen notwendig macht.

schrumpfende sozialdemokratische und christdemokratisch-konservative Parteien

Schwächen des  
europäischen  
Projekts

Die Sorge geht um, dass vor allem rechtspopulistische Parteien die Krisengewinnler sind, da sie immer wieder Wahlerfolge auf nationaler Ebene erzielen. So zogen neue Herausforderparteien in die Parlamente ein, etwa bei den Parlamentswahlen im September 2010 in Schweden („Schwedendemokraten“) und im April 2011 in Finnland („Wahre Finnen“, mittlerweile in „Die Finnen“ umbenannt). Inzwischen kann man von einer „zweiten Generation“ des Rechtspopulismus sprechen, da sich in Frankreich und Österreich mit Marine Le Pen (Front National) und Heinz-Christian Strache (Freiheitliche Partei Österreich, kurz FPÖ) erfolgreich die auf die Parteiführer ausgerichteten Parteien erneuert haben. Das Bild ist freilich nicht einheitlich. So mussten die Rechtspopulisten auch Einbußen verzeichnen, zuletzt in den Niederlanden. Bei der von ihr forcierten vorgezogenen Neuwahl vom September 2012 kam die „Partei für die Freiheit“ von Geert Wilders nur noch auf 10,1 Prozent. Sie büßte nicht nur 5,4 Prozentpunkte, sondern auch ihre komfortable Position als „Tolerierer“ der Minderheitsregierung ein.

#### Aktueller Erfolg rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa (gemäß ihrer letzten Wahlen; geordnet nach den Wahlerfolgen)

| Land        | Politische Partei                               | Letzte nationale Wahl |                        | Europawahl 2009        |
|-------------|---|-----------------------|------------------------|------------------------|
|             |   | Datum                 | Resultate <sup>1</sup> | Resultate <sup>2</sup> |
| Norwegen    | Fortschrittspartei (Fremskrittspartiet – FRP)   | 14/09/2009            | 22.9%                  | -                      |
| Finnland    | (Wahre) Die Finnen (Perussuomalaiset – PS)      | 17/04/2011            | 19.0%                  | 9.8%                   |
| Österreich  | Freiheitliche Partei Österreichs – FPÖ)         | 28/09/2008            | 17.5%                  | 12.71%                 |
|             |   | 10/06/2012            |                        |                        |
| Frankreich  | Front National ( FN)                            | (erster               | 13.6%                  | 6.3%                   |
|             |   | Wahlgang)             |                        |                        |
| Dänemark    | Dänische Volkspartei (Dansk Folkeparti – DF)    | 15/09/2011            | 12.3%                  | 14.8%                  |
| Österreich  | Bündnis Zukunft Österreich – (BZÖ)              | 28/09/2008            | 10.7%                  | 4.58%                  |
| Niederlande | Freiheitspartei (Partij voor de Vrijheid – PVV) | 12/09/2012            | 10.1%                  | 16.97%                 |
| Italien     | Lega Nord (LN)                                  | 14/04/2008            | 8.3%                   | 10.2%                  |
| Belgien     | Vlaams Belang (VB)                              | 13/06/2010            | 7.7%                   | 9.85%                  |
| Schweden    | Schwedendemokraten (Sverigedemokraterna – SD)   | 19/09/2010            | 5.7%                   | 3.27%                  |

Source: <sup>1</sup>parties-and-elections.de; <sup>2</sup>European Parliament

Osteuropa  
Nationalpopulismus

Auch in Osteuropa entfaltet der Rechtspopulismus seine Wirkung. Mitunter wird er durch den starken patriotischen Bezug zur Nation auch als Nationalpopulismus bezeichnet. Populistische Züge weist die mit einer satten Zweidrittelmehrheit ausgestatteten Fideszpartei von Viktor Orbán in Ungarn auf. In Polen weist die ebenfalls nationalkonservative Partei „Recht und Gerechtigkeit“ manch populistische Merkmale auf. Besonders in ihrer Regierungszeit zwischen 2005 und 2007 unter Einschluss zweier mittlerweile verschwundener Parteien sorgten die Zwillingbrüder Jarosław und der mittlerweile tragisch verunglückte Lech Kaczyński für Unruhe in Europa. Bei den Wahlen in Litauen im Oktober 2012 bekam die Partei „Ordnung und Gerechtigkeit“ von Rolandas Paksas 7,8% und ist als Juniorpartner an der sozialdemokratisch geführten Regierung beteiligt. Neben diesem häufig als Parteienfamilie apostrophier-

ten Rechtspopulismus (Decker/Lewandowsky 2012) lässt sich das Aufkommen eindeutig neofaschistisch-antisystemischer Formationen verzeichnen, die bei den letzten Wahlen in Griechenland im Mai und Juni 2012 („Goldene Morgenröte“) und Ungarn im April 2010 („Jobbik“) sogar in die Parlamente einzogen. Besonders krass ist der Fall „Ungarn“, da die antisemitische und romafeindliche Jobbik auf fast 17% kam.

Populistische Parteien von links sorgen für eine neue Buntscheckigkeit der europäischen Parteienlandschaft. Bei der Parlamentswahl in Polen im Oktober 2011 kam eine anti-konservative Palikota, benannt nach ihrem Parteivorsitzenden und Namensgeber Ruch Palikota, auf 10,1%. Bei der vorgezogenen Parlamentswahl in der Slowakei im März 2012 erreichte eine antielitäre „Partei der gewöhnlichen Leute und unabhängigen Personen“ 8,6%. Besonders in Deutschland ist die eher linksalternative Piratenpartei, die einen Neuansatz von „digitalisierter Politik in Echtzeit“ verfolgt, zumindest zeitweise erfolgreich; sie zog in zahlreiche Landesparlamente ein. Mehr und mehr zeigt die allgemeine Entwicklung, dass schillernde Figuren – Nicht-Politiker, Geschäftsleute oder öffentlich bekannte Figuren wie in Italien der Komiker Beppe Grillo – in die Politik drängen. In Österreich versucht der Geschäftsmann und Milliardär Frank Stronach wie einst erfolgreich Silvio Berlusconi den Einstieg in die Politik.

Populistische  
Parteien von links

Gemeinsam ist den Tendenzen, dass die etablierten Vertreter von Politik ebenso wie die tradierten Formen von Demokratie unter Druck geraten sind. Der folgende Beitrag konzentriert sich auf die genuin rechtspopulistischen Parteien, hinterfragt nach einer Begriffsklärung ihre thematischen Erfolgsbedingungen – die „winning formula“ (Kitschelt 1995) – den Faktor „Persönlichkeit“ und ihr Wählerklientel. Am Ende stehen ein Fazit und Perspektiven.

„winning formula“

## 1. Begriffliche Annäherungen an ein Phänomen

Besondere Relevanz kommt der Bezeichnung Populismus durch die Verwendung im politischen und medialen Diskurs zu. Oftmals ist der Begriff dabei negativ konnotiert und beschreibt den Vorwurf, der andere rede dem Volk nach dem Munde und schüre latent vorhandene Ängste und Vorurteile. Positiv gewendet gilt der „Populist“ als jemand, der die Probleme der „kleinen Leute“ versteht, sie artikuliert und direkt mit dem „Volk“ kommuniziert. Hier zeigt sich die Zwiespältigkeit des Begriffs Populismus. Einerseits verkörpert er allein aufgrund seiner Bedeutung demokratische Ideale. Populismus ist nach dieser Logik ein fester Bestandteil von Demokratie. Andererseits, gemäß dem Suffix „-ismus“, intendiert der Terminus Populismus schon per se eine Übersteigerung, welche sich auch gegen Normen des modernen demokratischen Verfassungsstaats, namentlich gegen Repräsentativkörperschaften und demokratisch-administrative Entscheidungsprozesse, richten kann. Populismus und Demokratie stehen daher in einem Spannungsverhältnis (Sturm 2000).

Populismus und  
Demokratie in einem  
Spannungsverhältnis

Der Rechtspopulismus umfasst ein Konglomerat aus Strömungen, die an die „einfachen Leute“ und nicht an bestimmte Schichten, Klassen, Berufsgrup-

pen oder Interessen appellieren. Sowohl privilegierte Schichten als auch gesellschaftliche Randgruppen dienen als Sündenböcke für soziale Missstände. Hieraus ergeben sich zwei zentrale Aspekte:

- Die *vertikale* Dimension als allgemeines Merkmal des Populismus: die Abgrenzung gegen die politische Klasse (Institutionen, Altparteien). Sie kommt in einer Stimmung des „Wir“ gegen „die-da-oben“ zum Ausdruck.
- Die *horizontale* Dimension als spezifisch rechte Variante des Populismus: die Abgrenzung gegen Immigranten oder andere Randgruppen, Fremde und Kriminelle; das „Wir“ gegen „die-da-draußen“.

Populistische Parteytypen, die sich nicht nur von den etablierten Parteien, sondern durch ihre grundsätzliche Systembejahung auch von rechtsextremistischen Parteien abgrenzen lassen, bedienen Anti-Parteien-Affekte. Sie stehen in Gegnerschaft zum Establishment, neigen zu vorgeschobenen, inszenierten und dadurch medienwirksamen Tabubröchen, verfügen über eine zentrale Leitfigur, zielen mit einer identitätsstiftenden Wir-Gruppe auf klare Feindbilder, preisen die direkte Verbindung zwischen „Volk“ und Regierenden und stellen ein zentrales Thema in den Mittelpunkt ihrer Agitation. Populistische Parteien agieren mit einer Politik der Beschwerdeführung, die auf den politischen Gegner zielt und wenig Skrupel kennt. Gerne setzen sie speziell in Wahlkämpfen das Mittel des „Negative-Campaigning“ ein, da sie als Anti-Parteien-Parteien im Zuge der modernen „Waschmittelwahlkämpfe“ darauf erpicht sind, sich als „Farbtupfer“ darzustellen. Die sogenannten Polarisierungsstrategien manifestieren sich beispielsweise in Schuldzuweisungen und richten sich generell gegen Politiker etablierter Parteien. Das macht sie aber noch nicht zu Rechtsextremen.

Anti-Parteien-  
Parteien

Der Populismus bietet nicht zuletzt auch Orientierung, weil er als Bewegung auftritt, welche die Lösung von Problemen „personalisiert“. Seine Struktur ist dadurch gekennzeichnet, dass es sich eher um lose organisierte Bewegungen mit Massenbasis als um politische Parteien im tradierten Sinn handelt. Geert Wilders ist gar das einzige Mitglied seiner Partei, was eine völlige Loslösung vom tradierten Konzept der Mitgliederpartei bedeutet. Der Populismus ist Symptom eines Funktionswandels der Parteien, gerade weil die Partei nicht mehr durch eine Pyramidenstruktur aus der Basis wächst, sondern eine virtuelle Erscheinung rund um eine einzige Person zu sein scheint. Bereits aufgrund der eher lockeren Binnenorganisation ergibt sich eine auf den „Kopf“ zugeschnittene Bindung. Innerparteilich kann es dabei zu einem Mangel an Demokratie kommen. Die Parteien werden autoritär geführt und vertreten diesen Anspruch durch den Vorsitzenden. Zentrale Fragen entscheidet oftmals die Führungsfigur, ohne die übrige Parteiführung oder gar die Parteibasis einzubeziehen. Teilweise nötigt sie die Partei zur Akzeptanz, indem sie Entscheidungen zunächst in der Öffentlichkeit bekannt gibt, um dadurch Druck auf Funktionäre und Mitglieder auszuüben.

Personalisierung

Mangel an  
Demokratie

Aufstieg und jäher Fall der populistischen Heilsbringer liegen deshalb eng zusammen. Die eigene Partei kann durchaus die Gefolgschaft verweigern, sich über den rigiden Führungsstil mokieren und sich bei Misserfolg emanzipieren. Die Führungspersönlichkeit hat die Funktion, die teilweise widersprüchlichen

Positionen seiner Partei zu kaschieren und das Spannungsverhältnis zwischen klarer inhaltlicher Positionierung und thematischer Beliebigkeit zu überdecken. Sie zentriert das Öffentlichkeitsbild der ganzen Partei auf ihre Person. Einerseits ist diese Fixierung die Chance des um Aufmerksamkeit buhlenden Außenseiters, andererseits gehen damit große (Sicherheits-)Risiken einher.

Das politische Denken der Führungspersönlichkeit changiert zwischen Wunschdenken und Selbstüberschätzung. Eine fortwährende Überblendung von Anspruch und Realität, Schein und Substanz tritt ein. Gerät er selber ins Kreuzfeuer der Kritik, kann das die Handlungsfähigkeit der Partei, die auf ihn angewiesen ist, lähmen. Wenn ihr Anführer durch elektorale Misserfolge nicht mehr unantastbar ist, kommen interne Querelen und Zerwürfnisse der tendenziell instabilen Partei leicht zum Vorschein. Von Putschversuchen und Palastrevolutionen können sich derartige Parteien kaum regenerieren. Sie sind von ihrem Anführer abhängig, das Schicksal der Partei ist mit dem des Parteiführers verbunden. Der Fall „Österreich“ zeigt aber, dass die Parteien zu einer Regeneration fähig sind. Heinz-Christian Strache ist erfolgreich in die Fußstapfen von Jörg Haider getreten, der einst eine tiefe Existenzkrise der FPÖ verursacht hatte.

Führungs-  
persönlichkeit

## 2. Thematische winning formula

### 2.1. Recht und Ordnung

Das Thema der Sicherheit bzw. Sicherung des Vaterlandes („homeland“), verbunden mit dem Slogan „Recht und Ordnung“ hat in West- wie Osteuropa große Bedeutung. Bei Parteien in Osteuropa steht sogar der Parteiname dafür, in Polen „Recht und Gerechtigkeit“ oder in Litauen „Ordnung und Gerechtigkeit“. Recht und Ordnung wird als Problem präsentiert, dem nur durch Maßnahmen wie Aufstocken der Polizei und Ausdehnung ihrer rechtlichen Befugnisse und Videoüberwachung etwa von öffentlichen Plätzen zu begegnen sei. Den Ängsten vor einer – angeblich – rapide auswuchernden Kriminalität setzen sie damit einen starken Staat mit einer Politik der „Null Toleranz“ entgegen. Recht und Ordnung bezieht sich auf das populistische Ideal des „homeland“, zugleich auf moralisierende Weise Dekadenz und Werteverfall beschwörend. Das Thema Verbrechen tangiert die unmittelbaren Erfahrungen, vermeintliche Gerechtigkeitsgefühle sowie die Ängste und Unsicherheiten insbesondere der „einfachen Leute“.

Im engeren Sinne existieren beträchtliche Unterschiede zwischen West- und Osteuropa. In Westeuropa kombinieren die rechtspopulistischen Vertreter law and order mit einem immigrationsfeindlichen Diskurs, der in Osteuropa mangels Immigranten praktisch keine Rolle spielt. Allein eine Angst vor einer „Chinesischen Invasion“ wird mitunter beschworen. In Litauen wird „Ordnung und Gerechtigkeit“ sogar von der polnischen Minderheit unterstützt. An Stelle von Immigrationsfeindschaft agitieren populistische, mehr aber extremistische

Immigrations-  
feindlicher Diskurs

Roma Gruppierungen häufig gegen die Roma, etwa in der Slowakei, Tschechien und in Ungarn und in Südosteuropa.

In Westeuropa hingegen hat die Immigrationsfrage mittlerweile einen immens hohen Stellenwert, auch im öffentlichen Diskurs und damit auch in Wahlkämpfen. Durch neue Entwicklungen wie dem „arabischen Frühling“ bleibt das Thema auf der Tagesordnung, da es Furcht vor einem „Zuviel“ an Immigration gibt. Die rechtspopulistischen Parteien und deren Repräsentanten schlagen aus einer „Das Boot ist voll“-Kampagne Kapital. Wie aus Umfragen hervorgeht, sind ungefähr zwei Drittel der Bürger der Europäischen Union schon seit Längerem der Ansicht, die Obergrenze der Aufnahmefähigkeit von Migranten sei erreicht. Mit derartigen Einstellungen wird nicht nur ein „Nein“ zu Asylbewerbern oder Arbeitsimmigranten ausgedrückt, sondern ein tief liegendes Gefühl der Unsicherheit und des Unbehagens in Worte gefasst. Experten räumen heute ein, dass politisch Verantwortliche und soziale Einrichtungen die Einwanderer viel zu lange „in Watte gepackt“ hätten. Sie übersahen den kulturellen Konflikt, der sich zwischen dem orthodoxen Islam und den libertär-permissiven europäischen Gesellschaften abzeichnete, in denen sich beispielsweise die Emanzipationsprozesse von Frauen und Homosexuellen gerade zu identitätsstiftenden Werten entwickelt hatten (Cuperus 2011).

Die in der Tat wenig integrierten Muslime haben im heutigen Europa unter Diskriminierungen und Vorurteilen zu leiden. Nahezu alle rechtspopulistischen Formationen sehen die europäische Kultur bedroht und warnen vor der Islamisierung Europas und der Gefährdung der nationalen Identität. Sie spielen auf der Klaviatur der Ressentiments, womit sie aber immer größeren Einfluss auf die Regierungs-*Policies* entfalten (Burkaverbot etc.) und direkt oder indirekt Wirkung erzielen. Die Präsenz des Islams und dessen öffentliche Darstellung – der Bau von Moscheen, traditionelle Kleidung und Ähnliches – ist ihnen ein Dorn im Auge. Zudem will der Rechtspopulismus die Erwartungen einer Wählerschaft erfüllen, die seit dem 11. September 2001 an einer Art antiislamischen Psychose leidet. Der Islam wird als globale Bedrohung gesehen. Das antiislamische Motiv steht dann auch im Mittelpunkt vieler Kampagnen, etwa durch die Freiheitliche Partei in Österreich unter Heinz-Christian Strache und den Spruch „Daham statt Islam!“.

antiislamische  
Psychose

Erfolgreich mit dem Thema „Antiislam“ ist die Partei für die Freiheit (Partij voor de Vrijheid, PVV) von Geert Wilders. Wilders verglich den Koran mit Hitlers „Mein Kampf“. In seinen Reden, Kommentaren und Interviews zeigt Wilders eine immer radikaler werdende Variante der Islamphobie. Diese gründet sich auf einer Vielzahl von apokalyptischen Verschwörungstheorien zur bevorstehenden Unterwerfung Europas. Den Islam selbst sieht Wilders in erster Linie als politische Ideologie mit totalitärem Anspruch (Wilders 2012: 7-27). Im eigenen Land musste sich Wilders von Oktober 2010 an wegen seiner harten Kritik am Islam vor Gericht verantworten, wurde aber im Juni 2011 freigesprochen. Seine Äußerungen deckten sich mit der Meinungsfreiheit. Damit konnte Wilders triumphieren.

Verschwörungstheorien

## 2.2. Euroskeptizismus

Trotz des fortschreitenden Integrationsprozesses ist das Thema „EU“ in der Bevölkerung nicht sehr populär. Die Krise der Eurozone, besonders der chronische Patient „Griechenland“, verstärkt diese Furcht. Bei der jüngsten Parlamentswahl in Finnland am 18. April 2011 wurde gegen die von der EU getragene Portugalrettung mobilisiert, so dass die euroskeptische Partei „Wahre Finnen“, mittlerweile in „Die Finnen“ umbenannt, fast aus dem Stand heraus auf beinahe 20 Prozent der Stimmen kam. Die nicht-xenophobe Partei stand im Wahlkampf dafür, Hilfszahlungen an die Schuldenländer zu blockieren und den Rettungspakt nach zu verhandeln. Euroskeptizismus kann dann zu einem Mobilisierungsthema werden, wenn die EU, oder besser ein Mitgliedsland von ihr, in finanzielle Nöte gerät und nach europäischer Solidarität gefragt wird. Derzeit steht viel auf dem Spiel.

Krise der Eurozone

Generell sind derartige (finanzielle) Solidaritätsbekundungen innerhalb der nationalen Öffentlichkeiten schwer zu kommunizieren sein, so dass, bei Häufung solcher Fälle einer euroskeptischen Mobilisierung Tür und Tor geöffnet wäre. Für eine euroskeptisch geeinte Parteienfamilie fehlt es, trotz derartiger konjunktureller Gelegenheitsstrukturen, dennoch an einem strukturellem Identitätskern, Vertrauen und Solidarität untereinander sowie einer programmatisch-strategischen Agenda, obwohl beträchtliche Teile in der europäischen Öffentlichkeit euroskeptisch eingestellt sind (Hartleb 2011). Euroskeptizismus ist nicht nur auf die rechtspopulistischen Parteien beschränkt, wenn man auf die starke euroskeptische Formation innerhalb der regierenden britischen Konservativen („Tories“) und ihre konkreten Auswirkungen auf die britische Europapolitik blickt.

Der Rechtspopulismus bekundet seine Skepsis gegenüber einem zusammenwachsenden Europa. Rechtspopulistische Parteien bedienen die in der Bevölkerung vorhandenen Stimmungen gegen ein Europa, welches auf Kosten der eigenen nationalen Identität von der EU regiert werde. Die Europäische Union beäugen sie misstrauisch gemäß dem Slogan „Europa ja – EU nein!“. Rechtspopulisten warnen vor einem massiven Einschnitt in die nationale Souveränität und Identität durch die Brüsseler Institutionen, denen es offensichtlich an Bürgernähe und demokratischer Legitimation fehle. Missstände im derzeitigen Institutionengefüge bieten den idealen Anknüpfungspunkt: Der EU-Politik mangelt es tatsächlich an demokratischer Rechenschaftspflicht, auch wenn der Vertrag von Lissabon die Rechte des Europäischen Parlaments stärkte.

„Europa ja –  
EU nein!“

Im Unterschied zu rechtsextremen Positionen lehnen Rechtspopulisten den europäischen Einigungsprozess jedoch nicht ab. Vorrangig kritisieren sie das „Wie“, nicht das „Ob“. Das EU-Thema lässt sich in verschiedenen Variationen transparent machen. Auf diese Weise können Populisten die Schwäche der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik anprangern und damit in ihrer typischen Schwarz-weiß-Malerei ein christlich-abendländisches Bollwerk gegen einen unberechenbaren Islam propagieren. Oder sie prangern den freien Warenverkehr im Binnenmarkt an und machen ihn für die organisierte Kriminalität verantwortlich. Sie bauen darauf, dass es ein gewaltiges Potential an antieu-

eine ökonomische  
und kulturelle  
Festung Europa

europäischen Ressentiments gibt, welches politisch nutzbar ist. Manche rechtspopulistischen Parteien verhalten sich gegenüber der EU ambivalent, insbesondere in Immigrationsfragen. Populisten, die längerfristig „überleben“ wollen, werden allem Anschein nach nicht zum Boykott der EU aufrufen, sondern vielmehr „eine ökonomische und kulturelle Festung Europa“ anpreisen und vermarkten. Ausmaß und Grad an Euroskeptizismus fluktuieren stark, wie das polnische Beispiel zeigt. Die populistische Aufwallung unter den Kaczyńskis ist einem europafreundlichen Kurs von Donald Tusk gewichen, der auch in der Bevölkerung große Zustimmung findet. Insbesondere in Osteuropa spielt der auf die Bevölkerung wirkende Elitendiskurs eine besondere Rolle. Verbreitet man den Untersuchungsraum auf das gesamte Osteuropa, ist das Thema „Europa“, etwa in den baltischen Staaten, parteipolitisch nur von peripherer Bedeutung.

### 3. Wählerklientel

kapitalismuskritische  
Positionen

Globalisierungs-  
verlierer

In den 1980er und frühen 1990er Jahren vertraten viele erfolgreiche europäische Rechtsaußen-Parteien in Westeuropa noch neoliberale, aber kaum kapitalismuskritische Positionen. Beispiele sind die österreichische FPÖ und der Front National. Der Wettbewerbsgedanke dominierte. Heute buhlen solche rechten Formationen um Globalisierungsverlierer. In der Tat zeigen Untersuchungen zu rechtspopulistischen Parteien in Westeuropa, dass rechtspopulistische Parteien ein Potential in den Bevölkerungsgruppen haben, die Deprivationserfahrungen aufweisen. Es handelt sich dabei um ökonomisch marginalisierte und sozial randständige Gruppen (Spier 2010). Im osteuropäischen Kontext ist immer wieder die Rede von den so genannten Transformationsverlierern – Gruppen, die mit dem Systemwechsel überfordert waren oder sind (Frölich-Steffen 2008).

Der Kapitalismus selbst bietet zahlreiche Anstöße für Kritik, wie die weltweite Kettenreaktion im Zuge des Kollapses einiger US-amerikanischer Banken im Jahr 2008 gezeigt hat. Auch seit 2011 wiederholt sich die Situation; die globalen Finanzmärkte sind höchst schwankend, mit negativen Folgen für die USA, Europa, aber auch für das aufstrebende China. Prognosen gestalten sich als sehr schwierig, was Kapitalismuskritikern Nahrung gibt. Dennoch haben diese kaum Gegenrezepte bereit. Dies erschwert ihr politisches Überleben im Unterschied zu den bereits etablierten rechtspopulistischen Parteien.

Wohlfahrts-  
chauvinismus

Neben der Globalisierungsverliererthese gibt es den Wohlfahrtschauvinismus als griffige Erklärungsformel für die elektorale Unterstützung von Populisten. Die Politik des Wohlfahrtschauvinismus zielt darauf ab, die Leistungen des Wohlfahrtsstaates weitgehend allein der einheimischen Bevölkerung zukommen zu lassen. Der Begriff Wohlfahrt bezieht sich dabei auf die vom Staat gestellten Sozialleistungen für den Einzelnen und nicht auf den gesellschaftlichen Wohlstand (Decker 2004: 198-206). Wohlfahrtschauvinismus argumentiert mit der Fiktion, Verteilungskonflikte drehten sich ausschließlich um den eigenen Nationalstaat. Somit werden protektionistische Einstellungen inner-

protektionistische  
Einstellungen

halb der Bevölkerung und der Wählerschaft bedient. Die Wähler wollen ihren Besitzstand um jeden Preis erhalten und wenden sich deshalb an eine Partei, die für diese Bestrebung einzustehen verspricht. Rechtspopulistische Formationen bedienen mit Abschottungsparolen Schutzbedürfnisse der Bevölkerung. Sie schüren die Angst vor ökonomischer Deklassierung und dem sozialen Abstieg. Die These vom Wohlfahrtschauvinismus erklärt auch, dass es zwischen den Problemen der Krisenländer und einem möglichen Aufstieg rechtspopulistischer Formationen keinen zwingenden Automatismus geben muss. Bislang gibt es in Ländern wie Spanien, Portugal oder Irland keine solche Kraft, obwohl es reale Problemlagen gibt wie etwa die immens hohe Jugendarbeitslosigkeit in Spanien.

In der heutigen Zeit, in der die durch Automatisierung und Verlagerung der Produktion in Länder mit niedrigen Arbeitskosten überflüssig gewordenen Industriearbeiter sich um eine Stelle im Dienstleistungssektor bewerben und dabei mit Immigranten konkurrieren müssen, kann von einer (sogar internationalen) Modernisierungskrise gesprochen werden. Einerseits setzt sich die gebildete Oberschicht heutzutage fast ausschließlich aus individualistischen und liberalen Weltbürgern zusammen, die mehrere Fremdsprachen beherrschen und die durchaus die multikulturelle Gesellschaft mit ihren offenen Grenzen und die Globalisierung bejahen. Andererseits halten die bildungsfernen Schichten an nationalen Traditionen, an ihrer Muttersprache, an der einheimischen Kultur und an den alten Wohnvierteln in Großstädten fest, trotz vermehrter Ansiedelung von Immigranten. Außerdem befürchten sie, dass der nationale Fürsorgestaat oder Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen würde, wenn den massenhaft eingewanderten Ausländern der Zugang zu seinen Leistungen nicht gesperrt wird; ihr *welfare state chauvinism* wird von populistischen und nationalistischen Parteien aufgegriffen und geschürt. Eine weitere Erklärung wird nach der Formel „mehr Ausländeranteil und mehr Immigration gleich mehr Erfolg für die immigrationsfeindlichen Rechtspopulisten“ angeführt. Rechtspopulistische Parteien können unabhängig von der real existierenden Einwanderungspolitik des jeweiligen Landes reüssieren. Das gilt gerade für Skandinavien. In Schweden konnten die Schwedendemokraten 2010 in das Parlament einziehen, obwohl es im Lande keine größeren Immigrationsprobleme gibt.

Modernisierungskrise

## 4. Fazit und Perspektiven

Rechtspopulisten gemein ist:

- die harsche Kritik am Modus des Regierens, insbesondere an den angeblichen „Kartellparteien“, die den Interessen des homogen konstruierten „Volkes“ zuwiderlaufen (Beyme 2011: 59).
- die Herausforderung für das konsensuale Demokratiemodell (wie bereits in Österreich, den Niederlanden im Rahmen des Poldermodells, Skandinavien und Finnland sowie Polen).
- ein Aufbrechen des proeuropäischen Konsenses (Finnland, Frankreich, Niederlande, Polen).
- das Initiieren eines Antiislamdiskurses ohne Tabus, etwa in Frankreich, Belgien und den Niederlanden.
- eine feindliche Haltung gegenüber Minderheiten im eigenen Land (in der Slowakei, Tschechien, Ungarn und Südosteuropa vor allem gegenüber den Roma).
- eine zementierte Außenseiterrolle, etwa durch den *cordon sanitaire* der etablierten Parteien (in Frankreich und Belgien).
- gesteigerte innerstaatliche Konflikte, in Belgien zwischen Flamen und Wallonen.

Als Worthülsen sind hingegen die Ankündigungen einer neuen Republik zu verstehen. Einst sprach der österreichische Prototyp des Rechtspopulisten, Jörg Haider, von der Schaffung einer „Dritten Republik“, ebenso Jarosław Kaczyński in Polen von der „Vierten Republik“ wie nun Paksas in Litauen während der Parlamentswahl im Oktober 2012 von der „Dritten Republik“. Hier geht es um eine Art „New Deal“, der den Weg in eine korruptionsfreie Republik mit neuen Eliten und mehr Partizipation zeigen soll. Wie besonders Jörg Haider mit den posthum enthüllten Skandalen ebenso wie der Fall Rolandas Paksas (der als Staatspräsident einst einem Impeachmentverfahren ausgesetzt war) zeigen, sind derartige Bekundungen wenig glaubwürdig.

Der Populismus gibt gerade vor, einen konstruierten homogenen Volkswillen zu repräsentieren, und wirft der Parteienkonkurrenz vor, diesen – angeblich – zu sabotieren. Es entsteht eine Art Generalanklage, die sich nicht gegen die Parteiendemokratie an sich, sondern gegen ihren Status quo und gegen eine durch einen überdehnten Parteienstaat verursachte Malaise richtet. Populistischen Politikern geht es nicht vorrangig um die Anliegen einer Bevölkerungsschicht, geschweige denn um das Allgemeinwohl, sondern um ihren persönlichen Erfolg. Populisten müssen die kritische Frage, welchem Adressaten sie – noch dazu in überzeugender Art und Weise – Rechenschaft erstatten, erst einmal beantworten. Die simple Berufung auf das „Volk“ reicht dafür nicht aus.

Eine beliebte Forderung lautet, die etablierten Parteien müssten sich die Themen der Populisten zu eigen machen und so ihren Bewegungen die Grundlage entziehen. Man kann in dieser Strategie aber auch eine Gefahr für die Demokratie sehen: Wenn sich die Themen der Populisten im demokratischen Mainstream etablierten, stünden Werte wie Gleichheit, Minderheitenschutz

und die freie Rede auf dem Spiel. Ohnehin fahren viele europäische Regierungen in der Immigrationspolitik nun einen härteren Kurs. In Belgien beispielsweise bewirkte das Vlaams Belang trotz mangelnder Regierungsbeteiligung eine Veränderung der *policy* bezüglich der Migrations- und Integrationspolitik.

In Zeiten von Facebook, Twitter, Google plus etc., überall, gerade bei den Campaignmanagern als Wunderwaffe gepriesen, wird selbst Entscheidungspolitik (im Unterschied zur Darstellungspolitik) in Echtzeit übertragen, was einerseits Chancen wie die Ansprache an die junge Generation bietet, andererseits auch das Risiko, der Kurzatmigkeit auf dem Leim zu gehen. Keine politische Sitzung kommt mehr ohne die emsige Kommunikation ihrer Teilnehmer mit der Außenwelt aus. Allein mit sozialen Medien und der damit einhergehenden Flut an wenig systematisierten, kaum gefilterten Informationen werden sich die etablierten Parteien der Mitte aber nicht aus dem Zangengriff rechtspopulistischer Herausforderer und anderer Protestparteien im linken Spektrum befreien können (Hartleb 2012).

Die Zukunft der Europäischen Union mitten in der Krise geht in Richtung Fiskal- und Bankenunion („Vereinigte Staaten“). Dagegen regt sich freilich Widerstandsgeist, nicht nur durch Europas Populisten. Technokratie erzwingt die Sehnsucht nach Visionen und politischer Führung, Renationalisierungstendenzen werden daher eine Begleiterscheinung der europäischen Integration bleiben – eine verzweifelte Reaktion, den Nationalstaat inmitten des europäischen Mehrebenensystems nicht nur symbolisch zu erhalten. Rechtspopulistische Parteien haben gerade in ökonomischen Fragen keine Rezepte bereit und können in den brennenden Fragen der Gegenwart wie Austerität und der Suche nach Wachstumsmöglichkeiten wenig bereitstellen. Das heißt, es wird auch im Zuge der Eurowährungskrise zu keiner populistischen Internationalen kommen.

## Literatur

- Barroso, José Manuel Durão 2011: in deutscher Fassung „Erneuerung Europas – Rede zur Lage der Union 2011“ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/607&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (abgerufen am 2. Dezember 2012).
- Beyme Klaus von 2011: Representative democracy and the populist temptation, in: Alonso, Sonia/ Keane, John/Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *The Future of Representative Democracy*, Cambridge, S. 50-73.
- Cuperus, René 2011: Der populistische Dambruch. Die niederländischen Volksparteien unter Druck, in: Wielenga, Friso/Hartleb, Florian (Hrsg.): *Populismus in der modernen Demokratie. Die Niederlande und Deutschland im Vergleich*, Münster u.a., S. 163-178.
- Decker, Frank: *Der neue Rechtspopulismus*, Opladen 2004, S. 198-206.
- Decker, Frank/Lewandowsky Marcel 2012: Die rechtspopulistische Parteienfamilie, in: Jun, Uwe/ Höhne, Benjamin (Hrsg.): *Parteienfamilien. Identitätsbestimmend oder nur noch Etikett?*, Opladen & Toronto, S. 268-281.
- Frölich-Steffen, Susanne 2008: Populismus im Osten und im Westen als parallele Entwicklungen?, in: Bos, Ellen/Segert, Dieter (Hrsg.): *Osteuropäische Demokratien als Trendsetter?: Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts*, Opladen/Farmington Hill, S. 303-321.
- Hartleb, Florian 2011: *A thorn in the side of European elites. The new Euroscepticism*, Centre for European Studies, Brüssel.

- Hartleb, Florian 2012: *All Tomorrow's Parties: The Changing Face of European Party Politics*, Centre for European Studies, Brüssel.
- Kitschelt, Herbert, mit Anthony McGann 1995: *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*, Ann Arbor.
- Spier, Tim 2010: *Modernisierungsverlierer? Die Wählerschaft rechtspopulistischer Parteien in Westeuropa*, Wiesbaden.
- Sturm, Roland 2010: *Das Urteil steht vor dem Argument. Rechtspopulisten beanspruchen das Monopol der Interpretation des Volkswillens*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. Februar, S. 11.
- Wilders, Geert 2012: *Marked For Death. Islam's War Against the West and Me*, Washington D.C.

# Führung in der Politik: Angela Merkels Kanzlerschaft

*Stephan Klecha*



Stephan Klecha ist Politikwissenschaftler am Göttinger Institut für Demokratieforschung.

## **Zusammenfassung**

Angela Merkels Werdegang ist bemerkenswert. Weder war lange Zeit absehbar, dass sie an die Spitze der Regierung treten würde noch traute man ihr einen Erfolg zu. Doch mit ihrem moderierenden Führungsstil und einer steten Lernbereitschaft sichert sie sich bislang den Machterhalt.

„Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik“, legt Artikel 65 des Grundgesetzes fest. Nun ist in einer Demokratie politische Führung grundsätzlich nicht über autoritative Vorgaben möglich. Letztendlich ist die Wirksamkeit politischer Führung gebunden an die historische Konstellation und die gegebenen institutionellen Bedingungen. Persönliche Fähigkeiten und parteipolitische Erwartungen ermöglichen und erfordern unterschiedliche, mit der Zeit auch wechselnde Varianten von politischer Führung. Das einbeziehend ist Angela Merkels Kanzlerschaft ein geeignetes Objekt, um Führung in der Politik zu erörtern, weil der Wechsel von einer Großen zu einer Kleinen Koalition unterschiedliche Blickwinkel eröffnet.

## **Werdegang zur Kanzlerin**

Als Tochter eines evangelischen Pfarrers, der sich bewusst für ein Leben in der DDR entschieden hatte, wuchs Merkel in einem ostdeutschen Zwischenmilieu auf, das weder oppositionell noch besonders staatsnah war. Unspektakulär verlief ihr schulischer und beruflicher Werdegang, der die promovierte Physikerin an die Akademie der Wissenschaften in Berlin führte.

Erst im Herbst 1989 gelangte sie in die Politik und schloss sich dem Demokratischen Aufbruch (DA) an (Roll 2009: 118), der später von der CDU absorbiert wurde. Die Christdemokraten stellten die zwischenzeitliche stellvertretende Regierungssprecherin dann für die Bundestagswahl auf. Merkel wurde schließlich nicht nur Abgeordnete, sondern Helmut Kohl kürte sie gar zur Ministerin für Frauen und Jugend. Sie profitierte davon, dass Kohl bei der Suche

nach weiblichen Regierungsmitgliedern nur eine sehr begrenzte Auswahl an Personen in der Ost-CDU zur Verfügung stand, die in jedem Falle hinsichtlich etwaiger Kontakte zur Staatssicherheit als unbescholten galten.

Verlegenheits-,  
Kompromiss- und  
Proporzbesetzung

Ohne Zweifel war Merkel somit eine Verlegenheits-, Kompromiss- und Proporzbesetzung, die bis dato zudem mit dem zugewiesenen Themenfeld keinerlei Berührungspunkte besessen hatte. In einer Mischung aus Unkonventionalität und Kalkül kokettierte sie dann in den folgenden Jahren damit, dass sie sich in bestimmte Dinge eben erst einarbeiten müsse. Merkel erschien deswegen als „unverbraucht“ und „unverdorben“ (Schlieben 2009: 411). In diesem Amte hinterließ sie keine sonderlich großen Spuren, konnte aber in einem relativ kleinen Ministerium lernen, wie Politik in Bonn damals funktionierte.

Proporzfordernisse, Glück, Unterstützung, passende Gelegenheiten trafen auf ein sich entwickelndes Machtbewusstsein und ein Geschick, das Ministerium skandalfrei zu führen. Letzteres war besonders wichtig, weil seinerzeit doch einige Rücktritte von Ministerkollegen die Politikverdrossenheit förderten. Das stärkte letztlich auch Merkels Position in der Partei, die 1991 den stellvertretenden Parteivorsitz im Bund und 1993 den CDU-Landesvorsitz von Mecklenburg-Vorpommern übernahm.

Die solide Bilanz als Ministerin und die Verankerung in der Parteihierarchie beförderten sie 1994 schließlich an die Spitze des Umweltministeriums. Zweifelsohne war das ein einflussreicheres Amt, aber eben kein sonderlich zentrales Ressort. Schon deswegen hätte man sie nicht als Nachfolgerin von Helmut Kohl gesehen. Dort galten eh andere als Favoriten, vor allem jene mit langjähriger parteipolitischer Erfahrung und gefestigten Beziehungen in der alt-bundesrepublikanischen CDU (Klecha 2012: 219). Als geschiedene, kinderlose Protestantin, die seinerzeit unverheiratet mit einem Chemieprofessor zusammenlebte, passte Merkel zudem nur schwerlich zum tradierten Frauen- und Familienbild der CDU.

Generalsekretärin

Dass Merkel nach dem Regierungsverlust 1998 kein Dasein als Hinterbänklerin wie ihre vorherigen Kabinettskollegen Claudia Nolte, Jochen Borchert oder Manfred Kanther fristete, war abermals einer günstigen Gelegenheit geschuldet. Der neue CDU-Vorsitzende Wolfgang Schäuble wählte sie für den Posten der Generalsekretärin aus. Auch hier war Merkel eine Proporzbesetzung, weil die nähere Wahlauswertung besondere Schwächen der CDU bei Frauen und in Ostdeutschland offengelegt hatte. Schäuble wollte zudem das Thema Ökologie stärker für die CDU besetzen, wofür der Sachverstand der bisherigen Umweltministerin natürlich hilfreich war.

Unter Merkels Regie und unter dem Eindruck eines schwachen Auftretens der neuen Bundesregierung gelangen der Union etliche Wahlerfolge. Der Höhenflug der Partei währte jedoch nur bis zu dem Tage, als das Netz illegaler Parteienfinanzierung aufgedeckt wurde, das unter Helmut Kohls Führung gepflegt worden war.

Hoffnungsträgerin

Die paralyisierte Partei entdeckte Merkel als Hoffnungsträgerin: Wegen ihrer ostdeutschen Biographie konnte sie mit der jahrzehntelangen Finanzierungspraxis der Partei definitiv nichts zu tun haben. Gleichzeitig hatte sie sich als erste aus der CDU-Führung öffentlich von Kohl distanziert. Nach dem Rücktritt Schäubles, der in den Strudel der Affäre hineingezogen worden war,

lief der vakante Parteivorsitz mit einem Male auf Merkel zu, nicht jedoch die anstehende Kanzlerkandidatur. Zahlreiche CDU-Landesverbände präferierten dafür den bayerischen Ministerpräsidenten und CSU-Vorsitzenden Edmund Stoiber, dem Merkel die Kandidatur dann andiente. Im Gegenzug ließ sie sich aber den Vorsitz der gemeinsamen Unionsfraktion zusichern.

Parteivorsitz

Merkel erlangte darüber eine innerparteiliche Hausmacht, die sie durch die geschickte Besetzung der Fraktions Spitze stärkte. Kritiker und Opponenten band sie darin ein. Auf dieser Grundlage baute sie sodann eine strategische Allianz aus zwar kritischen, aber doch loyalen Personen auf (Hanisch/Kohlmann 2009: 19).

Fraktionsvorsitz  
innerparteiliche  
Hausmacht

Gleichzeitig versuchte sie sich als entschiedene Reformerin zu positionieren. Das mit neoliberalen Positionen scharf konturierte Programm in der Steuer- und Gesundheitspolitik, welches der Leipziger CDU-Bundesparteitag 2003 verabschiedete (Hirscher 2006: 92), ging einher mit triumphalen Erfolgen der Union in den Ländern und Kommunen. Die CDU unter Merkel hatte wieder Profil und Erfolg. Trotzdem regte sich gegen eine mögliche Kanzlerkandidatur weiter Widerstand in der Partei: Konservative fühlten sich nicht richtig vertreten. Die Landesfürsten plädierten für einen noch härteren Kurs gegenüber der schlingern den Regierung Schröder. Gleichzeitig taten sich im Leipziger Reformprojekt Widersprüche in der Finanzierung auf.

Reformerin

Die Wahlerfolge in den Ländern waren ohnehin nicht der Programmatik, sondern eher der Schwäche der Regierung geschuldet. Ein klares Anzeichen dafür lieferte im Frühjahr 2005 die Landtagswahl in Schleswig-Holstein, bei der sich die SPD wieder einigermaßen behaupten konnte. Die Vorbehalte gegen die Parteivorsitzende wurden wieder stärker. Mögliche Aspiranten auf eine Kanzlerkandidatur stichelten vorzugsweise in Hintergrundgesprächen mit Medienvertretern.

Dass sich daraus keine Revolte gegen Merkel entwickelte, lag an Bundeskanzler Gerhard Schröder, der nach der Niederlage seiner Partei bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen die Bundestagswahl um ein Jahr vorzog. Das verkürzte die Aktions- und Reaktionszeit so sehr, dass Merkel zwangsläufig den ersten Zugriff auf die Kanzlerkandidatur hatte. Ohnehin versprochen die Umfragen ihr zu diesem Zeitpunkt einen triumphalen Wahlsieg. Im Wahlkampf aber attackierte die SPD mit großem Erfolg die Pläne der CDU und griff dabei insbesondere Merks potentiellen Finanzminister Paul Kirchhoff für dessen akademisch verbohrt e Argumentation an. Am Ende begegneten sich Union und SPD fast gleichauf. Alle Kritiker Merks konnten sich im Lichte dessen bestätigt fühlen.

Kanzlerkandidatur

Schröder half ungewollt mit, die Reihen der Union schnell wieder zu schließen. Pöbelnd, selbstherrlich und wüst attackierte er am Wahlabend Merkel und sprach ihr im Fernsehen das Recht auf die Regierungsführung ab. Die Empörung bei der Union, für die nur noch eine Große Koalition als realistische Machtoption übrig blieb, war groß. Von einem aufgepumpten Verlierer wie Schröder wollte man sich nicht vorschreiben lassen, wen die Union als Kanzler vorschlägt. Diese Stimmung nutzte Merkel überaus geschickt und ließ sich prompt zur Fraktionsvorsitzenden wiederwählen. Damit stellte sie Geschlossenheit her und verhinderte, dass die SPD einen Keil in die Union treiben

konnte. Am Ende willigten die Sozialdemokraten in eine Koalition unter Merks Führung ein.

Merkel hatte somit auf schlingernden Wegen und unter Zugeständnissen an die SPD die CDU aus der Opposition zurück an die Regierung geführt und sich die Kanzlerschaft gesichert. In den Ländern war die Partei gouvernemental ohnehin erdrückend stark. Das genügte fürs Erste als innerparteiliche Legitimationsgrundlage.

## Führungsstile

|   |  |
|---|--|
| Moderierender Führungsstil                                      | In der Großen Koalition entwickelte Merkel einen moderierenden Führungsstil. Das mag im Gegensatz zu den allgemeinen Erwartungen an Führung stehen. Allerdings sind hierarchische, kraftmeiernde Führungsstile in Demokratien schwerlich durchzuhalten. Parlamentarische Systeme begrenzen sie in besonderer Weise. Unterm Strich relativiert sich dann die viel gerühmte Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Seine auf den ersten Blick starke Position (Abwahl nur durch konstruktives Misstrauensvotum, quasi plebiszitäre Legitimation durch die Rolle als Spitzenkandidat, Richtlinienkompetenz) ist jedenfalls durch eine Koalition und durch die darin hineinwirkenden Mechanismen der Parteiendemokratie eingeengt. Machtlos ist der Kanzler dennoch nicht, sofern der Führungsstil über eine situationsgemäße Kommunikation an die vorhandenen Gegebenheiten angepasst wird. |
| Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers                         |  |
| Außenpolitik  | Die tatsächlichen Einflüsse variieren je nach Politikfeld. In der Außenpolitik haben alle Kanzler eine ihrer Hauptdomänen gesehen. Im Gegensatz dazu muss ein Kanzler aber für seine innenpolitischen Vorhaben sehr unterschiedliche „Potpourris an möglichen Hilfen, die vor allem im informellen Bereich liegen“ (Debus 2008: 96), aktivieren.   |
| Regierungsapparat<br>Netzwerkebene<br>öffentliche Unterstützung | Politische Führung lässt sich vor diesem Hintergrund in drei komplementäre Funktionsbereiche ausdifferenzieren: Sie setzt zunächst eine effiziente Steuerung und Koordination des Regierungsapparats voraus. Sie muss sodann formelle wie informelle Netzwerk- und Kommunikationsebenen entwickeln. Schließlich muss politische Führung öffentliche Unterstützung mobilisieren (Glaab 2010: 124).  |
|   | Das Zusammenspiel dieser Bereiche variiert erheblich: Zu Ludwig Erhards Zeiten etwa war das Kanzleramt eine reichlich desorganisierte Behörde. Der Kanzler verstand sich auch nicht sonderlich in der Kontaktpflege, aber er konnte über lange Zeit eine beachtliche öffentliche Unterstützung mobilisieren. Als auch diese wegfiel, war sein Sturz unvermeidlich. Ähnliches ließe sich wohl über Willy Brandt sagen. Helmut Kohl hingegen hatte nur in einer sehr kurzen Zeit eine hinreichende öffentliche Unterstützung besessen, dafür verstand er meisterhaft, sich in Netzwerken zu arrangieren und politische Mitstreiter zu umgarnen.  |
|   | In der Großen Koalition sicherte Merkel sich öffentliche Unterstützung und Reputation durch die EU-Ratspräsidentschaft sowie die Präsidentschaft der G8. Auch mit ihrer Haltung in der anhaltenden Schuldenkrise traf sie bis-   |

lang die politische Stimmung im Lande. Ihre kommunikativen Netzwerke in der eigenen Partei basieren auf zwei Elementen. Einerseits haben sich die möglichen Rivalen Merkels lange Zeit gegenseitig belauert und dadurch auch blockiert. Andererseits verstand es Merkel vielfach, einstige Kritiker einzubinden und dadurch auf den gemeinsamen Erfolg zu verpflichten. Volker Kauder, der einst die Allianz für Stoiber anführte, amtiert als Fraktionsvorsitzender. Christian Wulff stieg kurzzeitig zum Bundespräsidenten auf und Günther Oettinger wechselte in die Europäische Kommission. Roland Kochs Forderungen nach einer angemessenen Berücksichtigung seines Landesverbands kam sie mit den Berufungen von Franz Josef Jung und Kristina Schröder in Ministerämter nach.

Schwächen zeigt hingegen die Koordination der Ressorts. In der Großen Koalition unter Kanzleramtsminister Thomas de Maizière funktionierte das noch recht geräuschlos, auch weil die SPD sich kooperationswillig zeigte und zudem aus den vorangegangenen sieben Jahren Regierungszeit eine gewisse Disziplin mitbrachte. Mit ihrem gegenwärtigen Kanzleramtsminister Ronald Pofalla und der lange machtabstinenten FDP kommt es hingegen des Öfteren zu kommunikativen Dissonanzen.

## Ostdeutsche Frau nutzt konsequent Gelegenheitsfenster

Merkel war in den Wirren der Wendemonate in die Politik geschlittert und danach durch Proporz protegirt worden. Konsequent hat sie die kurzen Gelegenheitsfenster genutzt. Eine strategische Planung, an deren Ende die Kanzlerschaft steht, ist im Gegensatz zu Kohl oder Schröder bei ihr aber nicht zu erkennen. Oftmals profitierte sie von einem Mangel an Alternativen. Weder verfügte sie über gewachsene Unterstützernetzwerke, noch fiel sie durch überschäumenden Ehrgeiz auf. Ihr rhetorisches Talent ist begrenzt und machtpolitische Chuzpe besitzt sie ebenfalls eher wenig. Allerdings ist Merkel auch kein politischer Hasardeur wie Adenauer, Schmidt oder Schröder. Sie agiert eher besonnen, stets wohlüberlegt, aber bei der passenden Gegebenheit dann doch sehr entschlossen.

entschlossen

Wie Adenauer, Schmidt oder Kohl zählt sie zu den Politikern, die über eine bemerkenswerte physische Konstitution verfügen. Gerade in Zeiten zahlloser internationaler Konferenzen ist das von Nutzen. Dort wiederum kann sie dank guter Fremdsprachenkenntnisse ebenfalls glänzen. Als Vorteil erweist sich bisher auch, dass Merkel eine große Neugier und Offenheit für Veränderungen besitzt.

physische  
Konstitution

Diese Unvoreingenommenheit beweist Merkel bei personellen Entscheidungen und bei politischen Themen. Eine Konsequenz des missglückten ersten Versuchs, die Kanzlerkandidatur zu erlangen, war daher das offensive Einbinden von möglichen Gegnern. Rational, sachlich, distanziert und nüchtern bewertet sie die Dinge. Ihr Orientierungspunkt ist nicht der fortgeschrittene politische Diskurs, sondern die Beurteilung von Fakten. Eine rasche Auffassungsgabe und die Fähigkeit, sehr unterschiedliche Argumente aufzunehmen, helfen

Unvoreingenommenheit

ihr, politische Lösungswege zu erarbeiten (Murswieck 2008: 182). Damit geht einher, dass Merkel bereit ist, sich den nötigen Sachverstand zu erschließen. Die zahlreichen Beraterrunden, welche Ministerien unterhalten, dienen ja oftmals eher als Argument, um eine bestimmte Politik zu legitimieren. Das ist bei Merkel anders. Sie versucht, Dinge von Grund auf zu verstehen und nutzt dazu wissenschaftliche Expertise. Sie verändert deswegen schon mal ihre inhaltlichen Positionen oder passt ihre Kommunikationsstrategie veränderten Gegebenheiten an.

Damit riskiert Merkel aber, dass ihr fehlende Überzeugung nachgesagt wird und dass sie den oft interessengeleiteten Expertenmeinungen ausgeliefert ist. Merkel passt sich dafür flexibel gesellschaftlichen Veränderungen an. Darin gleicht sie einigen ihrer Vorgänger: Adenauer war in vielen Politikfeldern anpassungsfähig. Schmidt, Kohl und Schröder waren geradezu geborene Pragmatiker. Kiesinger beherrschte zwar die orientierende politische Rede, doch vor den Niederungen des politischen Alltags scheute er oftmals zurück und agierte darin eher geschmeidig. Erhard ist hingegen letztlich an seiner starren ordnungspolitischen Orientierung ebenso gescheitert wie Willy Brandt, dessen hochfliegende Ideen am Ende zahllose Enttäuschungen produzierten. Offensichtlich ist Pragmatismus eher eine vorteilhafte Tugend, um als Kanzler längerfristig zu bestehen.

Pragmatismus

## Zwischen Großer und Kleiner Koalition

Ohnehin ist der Spielraum des Kanzlers begrenzt. Seit der letztmaligen Wiederwahl Konrad Adenauers 1961 haben sich dazu Koalitionsverträge etabliert. Gerade im Format einer Großen Koalition betont der jeweilige Juniorpartner, sich nicht dem Regierungschef unterzuordnen. Koalitionsverträge liefern dazu die prozedurale und inhaltliche Festlegung. In der zweiten Großen Koalition auf Bundesebene war das besonders umfangreich geregelt (März 2010: 90). Die Sozialdemokraten hatten dadurch ein personelles wie inhaltliches Übergewicht geschaffen. Die acht SPD-Minister hatten ein Portfolio beieinander, in dem bereits mit den Ressorts Finanzen, Arbeit, Gesundheit und Bauen über zwei Drittel des Bundesetats verwaltet wurden. Zudem hatte sich die SPD damit die weitgehende Gestaltungshoheit in genau jenen Politikfeldern gesichert, die eigentlich zum Kern der Leipziger Reformagenda Merkels gehörten. Dem sozialdemokratischen Block standen ganze vier Fachminister der CDU und zwei der CSU gegenüber. Mithin war es im Prinzip ausgeschlossen, dass energische Machtworte von Merkel Erfolg gehabt hätten.

Als geradezu logische Konsequenz dieser Konstellation wich Merkel auf einen präsidientlichen Führungsstil aus. Dazu gehört, nicht allzu früh in komplizierte Konflikte einzugreifen, keine detaillierten Vorgaben zu formulieren und Streitfragen durch Moderation beizulegen. Positive Begleiterscheinung dieses stark zurückgenommenen, adaptiv-moderierenden Führungsstils war eine große Popularität der Kanzlerin, die gleichsam ein wenig über den Dingen schwebte.

präsidientlicher Führungsstil

Obwohl die Koalitionsfraktionen die Kohärenz im Abstimmungsverhalten kaum so gewährleisten konnten wie in einer kleinen Koalition, musste Merkel sich um die Mehrheiten keine Sorgen machen. Die großen Linien waren somit leicht durchsetzbar. Die schwach führende Kanzlerin war also durchsetzungsstark hinsichtlich der Politik ihrer Regierung.

Für die Parteivorsitzende Merkel war die Große Koalition zudem hilfreich, um Veränderungen am einst so stark konturierten Programm der eigenen Partei vorzunehmen. Auch wenn die CDU bis 2009 nochmals leicht an Zustimmung verlieren sollte, ihre Position als stärkste Partei konnte Merkel festigen, gerade weil sie programmatischen Ballast abwarf. Die Angriffe der SPD auf die neo-liberale Prägung Merkels hatten 2005 noch ihre Wirkung entfaltet. 2009 perlten sie an Merkels CDU ab.

Dass Merkel überhaupt mit einer energischen Reformagenda in Verbindung gebracht wurde, hing ja ohnehin wenig mit ihren Grundüberzeugungen zusammen. Getreu ihrer Vorliebe für Expertengremien hatte sie mit den Reformen im Gesundheits- und Steuerwesen einst Kommissionen von Fachleuten betraut. Unglücklicherweise haben Experten die Angewohnheit, eine rationale, vielleicht auch ideale Form der Politikentwicklung zu beschreiben, die sich jedoch im politischen Geschäft schwerlich durchsetzen lässt. Gerade die Sozialstaatlichkeit hat in Westdeutschland eine gewachsene Tradition, die dort tief im christdemokratischen Wählermilieu verankert ist. Das alles blendete Merkel aus, weil sie wegen ihrer ostdeutschen Herkunft selbst dazu keine besondere Verbundenheit hatte. Sie wurde darin aber auch von jenen Vertretern der westdeutschen CDU bestärkt, die nach 1990 in Verantwortung gelangten. In deren Sozialisation war statt Caritas, konservativen Werten oder christlicher Nächstenliebe ebenfalls der Grundwert der Freiheit weitaus zentraler und dominanter (Walter u.a. 2011: 49, 196). Merkel traf also auf eine geradezu euphorische Zustimmung beim mittleren Funktionärskörper der Partei, also gerade dort, wo es zuvor ihr gegenüber die stärksten Widerstände gegeben hatte.

Reformagenda

Allerdings verdeckten der Ablösungsprozess der Funktionseleite der (westdeutschen) CDU von ihrem ursprünglichen gesellschaftlichen Milieu und die Auflösung gesellschaftlicher Milieustrukturen, dass Werte des gesellschaftlichen Konsens und des sozialen Ausgleichs eben unvermindert einen hohen Zuspruch in der Gesellschaft hatten. Die durch die oftmals auseinanderklaffenden Mehrheiten von Bundesrat und Bundestag erzwungene Kooperation der beiden politischen Lager wurde daher auf der Ebene der Policy in aller Regel eher als ausgleichend und förderlich angesehen. Kurzum, Funktionärskörper und Wählerschaft der CDU klafften in dieser Frage weit auseinander. Offenkundig wurde das im Bundestagswahlkampf 2005.

Deswegen war aus Merkels Sicht eine neuerliche Kurskorrektur unausweichlich. Abermalige Änderungen einer Programmatik, welche die Partei einst mit Begeisterung aufgenommen hat, sind aber ebenfalls nicht ohne Friktionen möglich. Die Große Koalition nötigte der Union jedoch Geschlossenheit ab. Die SPD hatte nämlich, zumindest rechnerisch, eine Option, um ohne die Union eine andere Regierung zu bilden. Die bloße Gefahr eines Bündnisses von SPD, Grünen und Linken reichte, um die CDU zu disziplinieren. Einen Koalitionsbruch musste Merkel also um jeden Preis vermeiden, weswegen eine

Koalitionsvertrag möglichst buchstabengetreue Umsetzung des Koalitionsvertrags für sie zentral wurde (Glaab 2010: 132), womit wiederum der CDU ebenfalls Abweichungen verwehrt blieben.

Die hadernnden Teile der Partei richteten die Hoffnungen auf ein Bündnis mit der FDP nach der folgenden Bundestagswahl. Die FDP besaß in den Jahren der Großen Koalition die Option, sich zum Lordsiegelbewahrer einer neo-liberalen Politik zu erklären. Die FDP konnte sich darüber diejenigen Wähler sichern, welche die CDU im Zuge ihres neuerlichen programmatischen Schwenks verlor. In der Summe schuf das erst eine hinreichende Mehrheit für ein Bündnis aus Union und FDP.

Damit änderte sich jedoch weder etwas an Merkels Führungsstil noch an der grundlegenden programmatischen Ausrichtung der Union. Der rasante Niedergang der FDP in den Umfragen mahnte in der CDU alle, weiterhin der Kanzlerin zu folgen, die ihre Partei stabil hielt.

Durchlavieren Weil sich Merkels Führungsstil somit bewährt hatte, fielen Entscheidungen weiterhin auf der Grundlage einer Adaption politischer Stimmungen oder wurden den Fachministern überlassen. Das Durchlavieren hatte Merkel so zur Methode erhoben. Für die Regierungsarbeit war das möglicherweise nicht die schlechteste Entscheidung. Es sicherte Merkel weiterhin höchste Zustimmungswerte, die zumindest bei der gemessenen politischen Stimmung für die Bundestagswahl halbwegs positiv auf die Union abfärbten. Die CDU verlor in den Jahren 2010 bis 2012 dennoch reihenweise bei den Landtagswahlen. Noch bitterer erging es aber währenddessen eben der FDP.

zwei unterschiedliche Funktionslogiken An Merkel wird deutlich, dass sich Politiker in Regierungsverantwortung in einem veritablen Dilemma befinden: Zwischen der nüchternen Analyse von komplexen Sachverhalten und der erforderlichen Emotionalisierung in Wahlen besteht ein erkennbarer Gegensatz. Die Zusammenführung von Kanzlerschaft und Parteivorsitz mindert zwar die damit einhergehenden Abstimmungsprobleme, doch sie verhindert nicht, dass es zwei unterschiedliche Funktionslogiken sind, in denen sich die jeweilige Person bewegt: Ein Parteiführer versucht mit Leidenschaft zunächst einmal, seine Anhänger zu erreichen. Doch deren Entzückung schreckt ja gerade diejenigen Wähler ab, die gewöhnlich zu einem anderen Lager tendieren. Doch diese muss er erreichen, wenn er einen Regierungsauftrag erhalten will. Die dadurch erzwungene programmatische Offenheit, Rationalität und Sachlichkeit wird aber in den Augen der eigenen Anhänger schnell als möglicher Verrat an eigenen Positionen angesehen.

## Kanzlerin der Krise

Für die Wiederwahlaussichten Merkels war – wie bei ihren Vorgängern bereits – die wirtschaftliche Entwicklung überaus wichtig. Erhard, Brandt und Schmidt, am Ende auch Kohl und Schröder scheiterten letztlich, als Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt auftraten, die sie nicht oder nicht mehr in den Griff bekamen. Insoweit verlief Merkels Kanzlerschaft bislang erfolgreich. Ein über weite Strecken positives Wirtschaftswachstum ging einher mit einem

spürbaren Rückgang der Arbeitslosigkeit. Auch der Ausgleich des Staatshaushalts, seit 1969 unerreicht, rückte während Merkels Amtszeit zwei Mal in Reichweite. Doch diese Entwicklung war keineswegs ungebrochen. Eine sich von 2007 an erst durch die amerikanische und hernach auch durch die europäische Wirtschaft mäandernde Krise des Immobilien- und Bankensektors drohte sich 2008 zu einer ökonomischen Kernschmelze zu verdichten. Spätestens nach dem Zusammenbruch der amerikanischen Bank Lehman Brothers wurde die Lage überaus heikel. Die Bundesregierung reagierte mit einem umfangreichen Maßnahmenbündel: Einige Banken wurden ganz oder teilweise in staatliche Obhut genommen. Sämtliche Spareinlagen wurden per Erklärung von Merkel und Finanzminister Steinbrück quasi staatlich garantiert. Parallel dazu wurden zwei umfangreiche Programme zur Stimulierung der wirtschaftlichen Nachfrage aufgelegt.

Die Große Koalition hatte bereits eine behutsame Abkehr von Merkels Leipziger Kurs ermöglicht, nicht zuletzt weil einige Reformen am Widerstand der SPD scheiterten. Mit der Weltfinanzkrise war der einst geplante neoliberale Reformkurs ohnehin weitgehend diskreditiert. Stattdessen tätigte ausgerechnet eine Regierung Merkel in keynesianischer Manier milliardenschwere staatliche Investitionen. Merkel negierte faktisch alle vorherigen Positionen und ließ insbesondere die sozialdemokratischen Fachminister walten. Die Parteiführerin Angela Merkel war in Angesicht dessen keineswegs unumstritten in den eigenen Reihen (Sturm 2010: 62; Glaab 2010: 150). Virulent wurden die Zweifel an Merkel letztlich mit der Berufung des CSU-Politikers Karl-Theodor zu Guttenberg zum Bundeswirtschaftsminister Anfang 2009. Der telegene und rhetorisch beschlagene fränkische Baron verweigerte sich nämlich energisch, als der Automobilbauer Opel um Staatshilfen bat. Guttenberg positionierte sich dadurch als ordnungspolitisches Gewissen der Unionsparteien, was ihm wiederum eine immense Popularität verschaffte. Überdies konnte sich der glänzend aussehende junge Minister auf einen vordergründig tadellosen Lebenslauf ebenso stützen wie auf das Prestige einer sehr solventen Familie mit politisch exzellentem Leumund. Guttenberg erhielt in der Union und in ihrer Wählerschaft jene Verehrung, die Merkel selbst nicht oder nicht mehr erreichte.

Dadurch weckte er die Sehnsüchte nach einer anderen als jener von Sachzwängen getriebenen Politik, die Merkel anwandte. Er band somit einen Teil der Wähler und wäre wohl mittel- bis langfristig eine Alternative zu Merkel geworden. Es ist ein wenig paradox, aber Bundeskanzler brauchen von Fall zu Fall potentielle Rivalen um sich herum. Sie helfen ihnen, Schwächen beim Wähler zu kompensieren, und wecken zusätzliche Erwartungen. Willy Brandt wäre 1969 wohl nicht Kanzler geworden, wenn er allein auf eine Zuspitzung der direkten Auseinandersetzung mit dem sehr populären Kanzler Kiesinger gesetzt hätte. Stattdessen brachte die SPD das Renommee ihrer Minister Karl Schiller oder Georg Leber in Stellung. Für Helmut Kohl war insbesondere in den 1980er Jahren die Einbindung von Gerhard Stoltenberg als Finanzminister auf der einen und Norbert Blüm als Arbeitsminister auf der anderen Seite immens wichtig, um die eigene Kanzlerschaft zu sichern. In diesem Sinne war Guttenberg gerade mit Blick auf die Bundestagswahl 2009 von Nutzen für Merkel. Doch es handelte sich natürlich um einen möglichen Rivalen, der sich

Abkehr von Merkels  
Leipziger Kurs

potentielle Rivalen

aber nach Bekanntwerden der zahlreichen Plagiate in seiner Dissertation 2011 aus der Politik zurückzog und ihr nicht mehr gefährlich werden konnte.

Moderation und  
Reaktion auf externe  
Ereignisse

Die Sehnsucht nach einer stringenten Politik befriedigte Merkel auch nicht nach dem Wechsel des Regierungsformats 2009. So prägen eben weiterhin die Moderation und Reaktion auf externe Ereignisse die Regierungspolitik. Das wirkte sich sogar bis in die Politikfelder hinein aus, in welchen Merkel bis dato recht entschieden dann doch eine eigene Grundsatzposition vertreten hatte. Von einer längeren Nutzung der Kernkraft, für die sie stets und vehement plädiert hatte, nahm sie im Frühjahr 2011 Abstand, als in der Folge eines Tsunami vor Japans Küste dort gleich vier Atomanlagen havarierten. Diese Katastrophe hatte Merkels Überzeugung falsifiziert, wonach in entwickelten Industrienationen eine solche Technologie beherrschbar sei. Das traf sich mit der politischen Stimmung und veranlasste Merkel sogar zur zügigen Abschaltung der Hälfte aller deutschen Meiler.

Ähnlich situativ handelte die Kanzlerin in der anhaltenden und auf die Staatshaushalte übergreifenden Finanzkrise. Eine einfach zu kommunizierende Lösung kann sie dort freilich ebenso wenig anbieten wie eine Zielperspektive. Allerdings bedient sie in dieser Frage sehr geschickt die Urangst der Deutschen vor inflationären Tendenzen. Mit ihrem Verweis auf die Tugenden der schwäbischen Hausfrau, die nur so viel ausbebe, wie sie einnehme, bietet sie eine leicht verständliche Metaphorik für eine Austeritätspolitik an. Das hinderete sie jedoch nicht, ihre Position auch in der Finanzpolitik flexibel an die sich recht rasch wechselnden Erfordernisse äußerer Ereignisse anzupassen.

Hierbei nimmt sie wenig auf die Befindlichkeiten ihrer Partei Rücksicht. Darin unterscheidet sie sich kaum von etlichen ihrer Vorgänger. Weder Erhard noch Schmidt noch Schröder waren besonders emsige Bannerträger ihrer Partei und von deren Programmatik. Auch Adenauer war alles andere als ein Parteifunktionär, vielmehr sprang er oft ruppig und rüde mit seiner CDU um. Doch alle Kanzler mussten darauf achten, sich zumindest eine hinreichende Unterstützung in der Partei zu sichern. Diese lässt sich am ehesten auf die Launen und Wendungen des Kanzlers oder der Kanzlerin ein, wenn sich Erfolg einstellt. Dabei gilt das Hauptaugenmerk stets der folgenden Bundestagswahl. So ist es auch bei Merkel. Seitdem die FDP Ermüdungserscheinungen aufweist, arbeitet Merkel an anderen Machtoptionen, zu denen zweifelsohne auch ein schwarz-grünes Bündnis gehört. Das ist sicherlich keine Wunschoption, wohl aber eine denkbare Variante.

Symbolpolitik

Damit diese nicht an unüberwindbaren Gegensätzen scheitert, schleift Merkel die konservativen Elemente in der Unionsprogrammatik weiter. Mit ihrem Eintreten gegen die Präimplantationsdiagnostik oder der Zustimmung zum Betreuungsgeld geht sie zwar auf der Ebene der Symbolpolitik auf den konservativen Flügel der Partei zu. Doch bei etlichen gesellschaftspolitischen Themen öffnet sie die Partei weiter. Da bleibt wenig Raum für orientierte Botschaften. In einer Zeit, in der sich alte Gewissheiten auflösen, ist das möglicherweise nicht die schlechteste Eigenschaft, denn sie hält machtpolitische Optionen offen.

Das hat gerade mit Blick auf die lockerer gewordenen Wählerschaften einen immensen Vorteil, birgt aber auch Risiken. In Zeiten halbwegs festgefügt-

ter politischer Lager mit ihren habituellen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Differenzen und zuweilen scharfen Gegensätzen bedurfte es nur einiger weniger Schlagworte, um die eigene Wählerschaft zu mobilisieren. So wussten die Unionswähler auf der einen und die Anhänger der Sozialdemokraten auf der anderen Seite, dass sich diese Unterschiede auch in wirtschafts- und außenpolitischen Orientierungen niederschlugen. Mit einer deftigen Rhetorik von Adenauer, Strauß oder auch Kohl beziehungsweise von Brandt, Schmidt und teilweise auch von Schröder in Stimmung gebracht, wirkte das mobilisierend für die eigene Klientel. Je deutlicher sich aber die Unterschiede einebneten, desto stärker schreckt genau das am Ende die doch zahlreicher werdenden Wechselwähler ab. Deren Mobilisierung ist aber schwierig und ihre Sprunghaftigkeit ist riskant. Zumal eine zu starke Orientierung an deren wechselnden Meinungen auch die verbliebene Stammwählerschaft irritiert.

## Fazit

Angela Merkels Werdegang erscheint eher unkonventionell und ungewöhnlich. Niemand hätte es 1990, 1994 oder 1998 wohl für möglich erachtet, dass sie einmal an die Spitze der Bundesregierung treten würde. Doch Merkels Weg zeigt, dass politische Biographien kaum planbar sind. Vielmehr hängen sie eben von Gelegenheitsfenstern ab, in denen ein Politiker entscheiden muss, ob und wie er sie nutzt. Dabei kann man eher zufällig in Funktionen gelangen, doch in diesen festigt man sich nur dann, wenn man engagiert und mit einer gewissen Solidität ein Amt ausübt. Deswegen stieg Merkel von der eher wenig auffallenden Frauen- zur Umweltministerin auf. Deswegen konnte Merkel vom Posten der Generalsekretärin auf den der Parteivorsitzenden wechseln.

politische  
Biographien kaum  
planbar

Man muss aber auch mit einkalkulieren, welche Widerstände es in einer Partei gibt. Man kann dabei in einer offenen Auseinandersetzung sehr schnell nicht nur zweiter Sieger werden, sondern das Ende seiner Karriere damit einläuten. Man kann aber auch wie Merkel 2002 bei der Kanzlerkandidatur Stoibers die eigenen Ambitionen gerade rechtzeitig genug zurückstellen, um sich langfristig Vorteile zu sichern.

Schließlich muss man den Zufall mit einkalkulieren. Das wird bei Merkel deutlich, wenn man einmal die historische Entwicklung etwas modelliert: Wären 1998 die Einbrüche der Union bei den Frauen und im Osten nicht so stark gewesen und hätte es keine innerparteiliche Kontroverse um die Ökosteuer gegeben, vielleicht hätte Schäuble dann eher auf einen jungen, westdeutschen Unionspolitiker wie Norbert Röttgen oder Peter Altmaier als Generalsekretär gesetzt. Ohne die Spendenaffäre wäre 2002 wohl Schäuble Kanzlerkandidat geworden. Ohne die vorgezogene Bundestagswahl 2005 hätte möglicherweise ein anderer Unionspolitiker versuchen können, Merkel zur Seite zu drängen. Hätte Schröder nach der Wahl nicht Merkels Führungsrolle offen attackiert, wäre das mit unkalkulierbaren Folgen unter Umständen in der Union selbst passiert. Wäre Guttenberg nicht über seine akademischen Mogeleyen gestürzt, man würde wohl heute darüber debattieren, wann dieser Merkel im Kanzler-

amt nachfolgt. Es sind dann eben oft Kleinigkeiten und Zufälle, die über den politischen Werdegang entscheiden.

Auch deswegen muss ein Kanzler in der Lage sein, sich veränderten institutionellen und historischen Umständen anzupassen. Es scheint geradezu das Wesen der deutschen Kanzlerdemokratie geworden zu sein, dass diejenigen Kanzler bestehen, die sich Stimmungen anpassen, die das Koalitionsklima pflegen und die nicht zuletzt Erfolge für ihre Partei organisieren. Bei Merkel ist wegen der beiden grundverschiedenen Koalitionsformate das augenfällig, ja es lädt wiederholt zu Kritik ein, die nicht zuletzt aus den eigenen Reihen stammt. Bislang funktioniert die Machtsicherung auf der Bundesebene jedoch geradezu vortrefflich.

## Literatur

- Debus, Tessa 2008: Regierungsstile deutscher Kanzler, in: Breit, Gotthard/Massing, Peter (Hrsg.), *Regierung und Regierungshandeln*, Schwalbach/Ts., S. 93-110.
- Glaab, Manuela 2010: Political Leadership in der Großen Koalition. Führungsressourcen und -stile von Bundeskanzlerin Merkel, in: Egle, Christoph/Zohnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Die Große Koalition 2005-2009*, Wiesbaden, S. 121-153.
- Hanisch, Klaudia/Kohlmann, Sebastian 2009: Die CDU, Eine Partei nach dem Ende ihrer selbst, in: Butzlaff, Felix/Harm, Stine/Walter, Franz (Hrsg.), *Patt oder Gezeitenwechsel, Deutschland 2009*, Wiesbaden, S. 11-35.
- Hirscher, Gerhard 2006: Ende der bürgerlichen Mehrheit?, Die Oppositionsparteien CDU, CSU und FDP, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Koord.), *Bilanz der Bundestagswahl 2005, Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, München, S. 83-118.
- Klecha, Stephan 2012: Bundeskanzler in Deutschland, Grundlagen, Funktionen, Typen, Op-laden – Berlin – Toronto.
- März, Peter 2010: Wirksame Krisenbekämpfung oder lähmendes Kartell, Große Koalitionen im Bund, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Koord.), *Bilanz der Bundestagswahl 2009, Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, München, S. 71-96.
- Murswiek, Axel 2008: Regierungsstile und Kanzlerdemokratie, in: Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen, S. 175-203.
- Roll, Evelyn 2009: *Die Kanzlerin, Angela Merkels Weg zur Macht*, Berlin, 2. Auflage.
- Schlieben, Michael 2009: Angela Merkel – die Königin der Seiteneinsteiger, Lorenz, Robert/Micus, Matthias (Hrsg.), *Seiteneinsteiger, Unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie*, Wiesbaden, S. 431-455.
- Sturm, Roland 2010: Erfolgreiche streitbare Koexistenz?, Die Politik der zweiten Großen Koalition: Strategien, Politikstile und Inhalte, in: Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (Koord.), *Bilanz der Bundestagswahl 2009, Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, München, S. 47-70.
- Walter, Franz/Werwath, Christian/D’Antonio, Oliver 2011: *Die CDU, Entstehung und Verfall christdemokratischer Geschlossenheit*, Baden-Baden.

# Die deutsche Europa-Diskussion – Auf der Suche nach einer klaren Kontur

*Werner Weidenfeld*



Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld, Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Man hat ein neues „Wort des Jahres“ gekürt: „Rettungsroutine“. Es löst einen anderen Begriff ab: „Stresstest“. Die seit Jahren andauernde Krise Europas setzt die Politik des ganzen Kontinents unter Spannung. Die Herausforderung ist höchst komplex. Helmut Schmidt erklärt das Problem mit unverblümter Direktheit: „Was fehlt, ist Führung“. Immer intensiver wird dazu der Blick auf Deutschland gerichtet. Welche Zukunftsperspektive wird für Europa eröffnet und welche Rolle wird Deutschland dabei übernehmen?

## Das unverzichtbare deutsch-französische Tandem

Auch wenn dabei heute eine besondere Dringlichkeit mitschwingt, so darf man nicht übersehen, dass das Thema „Deutschland in Europa“ von den ersten Tagen der Integration nach dem Zweiten Weltkrieg virulent war, mit jeweils unterschiedlichen Akzenten. Da galt es zunächst den ehemaligen Kriegsgegner zu kontrollieren. Konrad Adenauer konnte dann erklären, Europa diene auch zum Schutz des deutschen Volkes vor seinen eigenen fragwürdigen Traditionsbeständen, nämlich antidemokratischem Denken und antiwestlichen Affekten. Dann hatten Deutschland und Frankreich die Kernkonflikte um die Römischen Verträge zu klären. Nur wenig später dachten beide Nachbarn an eine europäische Politische Union und Sicherheitsunion. Als die übrigen EWG-Mitglieder nicht mitmachen wollten, kreierte sie mit dem Deutsch-französischen Freundschaftsvertrag einen bilateralen Ansatz. Und so ging es weiter: Frankreichs „Politik des leeren Stuhls“ gegen Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, Vollendung des Binnenmarkts als Antwort auf die „Eurosklерose“. Und dann, als politische Krönung gedacht, die Wirtschafts- und Währungsunion mit dem Euro. Immer war deutsch-französische Führung gefordert. Als sie nicht geleistet wurde, wie beim Vertrag von Nizza, blieben die großen Fortschritte aus.

Die Frage nach der deutschen Führungsleistung ist also immer verwoben mit dem Blick auf das deutsch-französische Tandem, nach der Osterweiterung der Europäischen Union erweitert auf ein deutsch-französisch-polnisches Dreieck.

## Wer soll führen?

Ein Blick in die Geschichte zeigt auch immer wieder die Ambivalenz der Forderung nach einem deutschen Führungsbeitrag in Europa. Führung wird gefordert. Wird sie dann geleistet, wird sie sofort kritisiert. Wird sie unterlassen, wird ebenfalls Kritik geübt. Alle Nachbarn sollen in die Führungsperspektive einbezogen werden. Führung ist also in Teambildung zu realisieren – eine ebenso sensible wie machtpolitisch komplizierte Aufgabe. Aber in diesem Modus hat sie sich auch heute zu verwirklichen.

Den besonderen Schwierigkeitsgrad hat die Direktorin des Internationalen Währungsfonds, Christine Lagarde, auf den Punkt gebracht: „Wir Europäer sind nicht besonders gut darin, zu erklären, wie die Entscheidungsprozesse funktionieren. Aber jetzt rege ich meine Kollegen in Europa an, den Prozess und die Umstände besser zu erklären“.

Bundeskanzlerin Angela Merkel betont immer wieder, im Blick auf Europa müsse man „auf Sicht fahren“. Sie unterstreicht damit einerseits ihre situative machttechnische Fingerfertigkeit und andererseits ihr Defizit an strategischen Entwürfen.

## Der deutsche Europa-Diskurs

Der europapolitischen Debatte in Deutschland gelingt es nicht, die komplexen Sachverhalte transparent zu machen. Die politische Debatte ist im Wesentlichen geprägt von den zügig wechselnden Akzenten eines situativen Krisenmanagements. Entsprechend kritisieren die im Bundestag vertretenen Parteien nicht den grundsätzlichen europapolitischen Kurs und stimmen den Vorlagen der Bundesregierung zu. So agieren CDU und CSU, FDP, SPD und Grüne. Lediglich die Linke stimmt mit „Nein“, ohne aber damit eine die Öffentlichkeit packende Debatte auszulösen. Alltag ist vielmehr, dass der Grünen-Vorsitzende Cem Özdemir die Europapolitik gutheißt, aber kritisiert, dass die Bundeskanzlerin und ihr Finanzminister unterschiedliche politische Schritte vollziehen. Der europapolitische Konsens ist in Deutschland breiter als in den meisten anderen Staaten. Das hat historische Hintergründe: Nach den Katastrophen politischer Kultur, die Deutschland auslöste und den ganzen Kontinent in Kriege und Abgründe trieb, war die Wendung umso dramatischer. Die Antwort war ein unbedingtes „Ja“ zu Europa. Vertrauensgewinn, Gleichberechtigung, Schutz gegen antidemokratische Tendenzen – in der Bundesrepublik Deutschland besaß die Bejahung der europäischen Gemeinschaftsbildung von Anfang an durch die Jahrzehnte eine spezifisch-tiefe Verankerung. Konsequenterweise hat es auch nach Vollzug der Grundsatzentscheidungen zu den Römischen Verträgen nie einen Wahlkampf gegeben, in dessen Zentrum ein Pro und Contra zu Europa stand. Die Parteistrategen hatten frühzeitig erspürt, dass mit einem Anti-Europa-Kurs keine Wahl zu gewinnen ist. Entsprechend wurde bisher die europapolitische Debatte weniger vom Deutschen Bundestag geprägt als von etlichen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts. „Karlsruhe spricht, Europa zittert.“ Das Verfassungsgericht er-

zwang auch eine stärkere Beteiligung des Parlaments. Das alles wurde ergänzt durch das „Duell der Notenbanker“.

Vor diesem Hintergrund wird bei aller Pflege der Bejahung Europas dennoch verstärkt die europäische Legitimationsfrage aufgeworfen. Da ist im Krisenmanagement ein Fiskalpakt entstanden, der die Verantwortung über 700 Mrd. Euro trägt – und wer legitimiert die dazu notwendigen Entscheidungen? Sowohl in den Medien als auch in den Parteien werden Forderungen nach direkter Volksabstimmung über die europapolitischen Entscheidungen laut. Der intellektuelle Diskurs erfasst diese Thematik. Jürgen Habermas plädiert für ein europäisches Verfassungsprojekt. Hans Magnus Enzensberger warnt vor der Entmündigung Europas durch das sanfte Monster Brüssel. Ein anderer Beitrag („Für einen Kurswechsel in der Europapolitik“) stammt von drei unterschiedlich geprägten Autoren: Peter Bofinger, Julian Nida-Rümelin und Jürgen Habermas. An eine solche Argumentation lassen sich einzelne Facetten einer wirtschaftswissenschaftlich getragenen Debatte anschließen.

Die zweifellos erheblich intensiviertere Debatte hat aber bisher keine klare Kontur angenommen. Da wird ein Detail des europäischen Rettungsschirms kritisiert, daneben eine Volksabstimmung gefordert, dann deutsche Führung angemahnt – und zugleich davor gewarnt. Der Beobachter ist angesichts der Vielfalt der Stimmen und des rudimentären Zusammenhangs eher irritiert.

„Die deutsche Europapolitik verfolgt seit Adenauer eine Strategie des ‚reflexiven Multilateralismus‘, der zu Folge Bonn bzw. Berlin nationale Interessen in der Gemeinschaft nicht direkt und nicht unilateral verfolgte, sondern seine Präferenzen im europäischen Kontext bildet und in enger Abstimmung mit der französischen Führung und den kleinen Mitgliedstaaten sowie mit der Europäischen Kommission koordinierte – der Vertrag von Maastricht und die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion gelten als Musterbeispiel dieser Strategie des ‚leading from behind‘. Das deutsch-französische Tandem gilt seit einigen Jahren jedoch als ‚odd couple‘, was die Abstimmung zwischen Berlin und Paris in der Krisenpolitik zusätzlich erschwerte. Mit der deutschen Einheit und der damit einhergehenden finanziellen Belastung veränderten sich die Rahmenbedingungen dieser multilateralen Politik, so dass die traditionelle ‚Europafreundlichkeit‘ in Deutschland in Frage gestellt wurde und vermehrt die tatsächlichen oder vermeintlichen Kosten in den Mittelpunkt gerückt wurden.“ („Jahrbuch der Europäischen Integration“)

Eine Ordnung des sprunghaften, schwer übersehbaren Diskurses zur deutschen Europapolitik wird nur möglich, wenn zur Sache selbst, zur Krise der Integration, Klarheit verschafft wird. Die Anfragen an die deutsche Außenpolitik werden intensiver; die Herausforderungen wechseln hektischer – von der Zukunft des Euro über die Perspektive europäischer Solidarität bis hin zur Transformation arabischer Staaten, vom Nahost-Konflikt über die Energiewende bis hin zur Verhaltensstrategie im UN-Sicherheitsrat und die Zukunft der NATO. Die medialen Schlagzeilen vermitteln Schlüsselbegriffe für elementare Wahrnehmungsmuster: Krise, Albtraum, Ratlosigkeit, Europa im Stresstest.

Aber auch die intensiveren und nachdenklicheren Untersuchungen zur deutschen Außenpolitik finden keine greifbaren Antworten: „Deutsche Außenpolitik: Orientierungslos“. Alt-Bundeskanzler Helmut Kohl konstatiert: „Deutschland ist

schon seit einigen Jahren keine berechenbare Größe mehr.“ Jürgen Habermas holt noch weiter aus: „Früher ließen sich Politiken der Bundesregierungen aus einer nachvollziehbaren Perspektive bündeln: Adenauer war auf die Bindung an den Westen fixiert, Brandt auf die Ostpolitik und die Dritte Welt; Schmidt relativierte das Schicksal des kleinen Europa aus dem Blickwinkel der Weltökonomie, und Helmut Kohl wollte die nationale in die europäische Einigung einbinden. Alle wollten noch etwas! Schröder hat schon eher reagiert als gestaltet; immerhin wollte Joschka Fischer eine Entscheidung über die *finalité*, wenigstens die Richtung der europäischen Einigung herbeiführen. Seit 2005 zerfließen die Konturen vollends. Man kann nicht mehr erkennen, worum es geht; ob es überhaupt noch um mehr geht als um den nächsten Wahlerfolg. Die Bürger spüren, dass ihnen eine normativ entkernte Politik etwas *vorenthält*.“

Daran knüpft sich die Frage nach der deutschen Führungsaufgabe in Europa. Man fordert „mehr Verantwortung“. Wie diese Verantwortung strategisch umzusetzen ist, wird zur Schlüsselfrage, die im Blick auf den Status quo in der Literatur kritisch beleuchtet wird. Der Analytiker der Macht Joseph Nye schreibt dazu: „Erfolgreiche Führungspersönlichkeiten müssen eine Vision kommunizieren, die ihrer Politik einen Sinn verleiht und andere anspricht, diese Politik zu unterstützen. Gemeinhin enthält eine derartige Vision ein Zukunftsszenario, das den Wandel fördern soll. Oder sie beschreibt den Status quo als reizvoll, um Widerstand gegen den Wandel anzusprechen. Wie auch immer: Ohne eine Vision ist es schwierig, andere überhaupt in eine Richtung zu führen.“

Die Frage nach der Strategiefähigkeit deutscher Außenpolitik ist damit gestellt. Deutschland ist es nicht gewohnt, umfassende strategische Verantwortung zu übernehmen. Dafür benötigt man eine strategische Kultur und eine strategische Elite.

## „Mehr Europa!“ – sind die Menschen einverstanden?

Der Machtzuwachs Europas ist unübersehbar; der Bedeutungsschub Europas ist greifbar; der Souveränitätsverzicht der Staaten geht weiter. Zur Krisenbewältigung wird ein „Mehr Europa“ gefordert. Aber wird dies alles von den Menschen mitvollzogen? Bedeutet etwa ein „Mehr Europa“ nicht zugleich ein „weniger Demokratie“? Die Frage nach der Legitimation Europas ist gestellt.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits die rote Linie aufgezeigt. Es wird eingreifen, wenn der Souveränitätsverzicht die Staatlichkeit Deutschlands angreift. Die plakativen Forderungen sind bekannt: „Mehr Macht dem EU-Bürger!“, „Die Bürger sollen über den Euro abstimmen“. Zugleich wird Europa aufgefordert, „endlich seinen Bürgern zu vertrauen“. Die Unzufriedenheit vieler Bürger führte in ungewöhnlich vielen EU-Mitgliedsstaaten zu Regierungswechseln und zu wachsenden Anteilen des rechten Populismus. Der demokratische Wahlakt als Ausdruck der Volkssouveränität ist die Quelle moderner Legitimation. Aber im Blick auf das Europäische Parlament ist bisher nicht die Gleichheit der Wahl gewährleistet. Die Distanz zwischen Europäischem Parlament und europäischem Bürger erscheint immer noch als sehr

groß. Auch die im Lissabon-Vertrag vorgesehene Bürgerinitiative wird da wohl keine Abhilfe schaffen.

Verschärft wird dies durch die anstehenden Erweiterungen der Europäischen Union – über Kroatien hinaus. Es stehen dann an: Montenegro, Serbien, Mazedonien, Albanien, Kosovo – nicht zu vergessen die Türkei.

Die Distanz der Menschen zur Politik muss wieder reduziert werden, soll Europa handlungsfähig bleiben. In der Europäischen Union sind die Bürger dabei, der Politik ihr Vertrauen zu entziehen. Europa mutiert zur Misstrauensgesellschaft. Die Verfahren des Rechtsstaates und der Demokratie sind ihnen fremd geworden. Die Bürger wollen mitmachen, ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen und nicht bloß Objekte ferner Entscheidungsinstanzen sein. In jedes Thema müssen die Europäer frühzeitig und direkt einbezogen werden. Nicht zuletzt eröffnen Internet-TV, Facebook und Twitter eine neue Welt der Mitwirkung, die dann auch in die persönliche Begegnung übergehen kann. Planspiele, Jugendparlamente und vieles mehr – neue Wege der Vermittlung Europas gibt es durchaus. Nur müssen sie intensiver und strategischer genutzt werden. Die europäischen Institutionen müssen in intensivierter Direktheit vor Ort die Kontroverse initiieren und organisieren. Die Präsenz vor Ort kann zum Schlüssel neuen Verstehens werden: „Going local“ sollte ein künftiges Motto werden, das Europa erlebbarer macht.

Die europäische Ebene verzeichnet also einerseits einen Bedeutungsgewinn – andererseits aber unterliegt sie demselben Erosionsprozess der politischen Kultur wie in den Mitgliedsstaaten. Hier wie dort besteht dringlicher Bedarf an Strategie, Zukunftsbild und Botschaft – aber hier wie dort wird nur punktuell, situativ und sprunghaft agiert.

Eine vitale transnationale Demokratie setzt auch voraus, dass sich die EU-Bürger mit dem politischen System identifizieren und europäische Politik demokratisch legitimieren – etwa durch den Wahlakt zum Europäischen Parlament, vor allem aber in einer lebhaften öffentlichen Auseinandersetzung zu europäischer Politik. Europapolitik wirkt nach innen in die Mitgliedsstaaten hinein – und trotzdem ist sie noch immer kein selbstverständlicher Bestandteil nationaler, geschweige denn transnationaler Debatten. Europa ist nach wie vor ein artifizieller Nebenschauplatz. Obwohl die daraus resultierende Akzeptanz- und Legitimationskrise der Europäischen Union bereits seit langer Zeit schwelte, wurden die politischen Entscheidungsträger erst dann alarmiert, als die Nachricht vom Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden kam und ein substanzieller und notwendiger Reformschritt in der Systementwicklung der Europäischen Union über Nacht blockiert wurde. Es liegt aus diesem Grund im wohlverstandenen Eigeninteresse der Union, die Unterstützung des Bürgers für die Europapolitik durch geeignete politische Kommunikation wieder zu gewinnen.

Das Thema Europäische Integration muss zum integralen und selbstverständlichen Bestandteil politischer Debatten in den Mitgliedsstaaten werden. Die Abschottung der nationalen von der europäischen Ebene im politischen Diskurs muss aufgehoben werden, denn sie entspricht im Mehrebenensystem nicht mehr der Realität. Dazu ist Lernen und Umdenken erforderlich, nicht nur für die Bürger, sondern auch für nationale politische Entscheidungsträger. Gelingt dies nicht, so besteht die Gefahr, dass Politik zwar zunehmend auch auf

europäischer Ebene gemacht wird, aber dabei abgekoppelt bleibt von der Legitimation durch die Bürger. Anders formuliert: Der Bürger muss den politischen Entscheidungsträgern auch ein Mandat für ihre Politik in der Europäischen Union geben. Und dies vermag er nur, wenn der Europapolitik ein größerer Raum in den tagespolitischen Debatten eingeräumt wird und eine Rückkopplung zur täglichen Lebenswelt der Bürger stattfindet. Erst dann können die Bürger Europa als Teil ihrer eigenen Umwelt begreifen und zum Bezugspunkt ihrer eigenen Standortbestimmung machen.

Es bleibt also auf mittlere Sicht das fundamentale Strukturproblem internationaler Politik: die Diskrepanz zwischen globalisierter Problemstruktur, teils internationaler und teils nationaler Entscheidungsstruktur, sowie weitgehender nationaler Legitimationsstruktur. Diese Diskrepanz verweist auf das Schlüsseldefizit des Politischen der Gegenwart.

## Leitbild Europa

Es gab Zeiten, da löste das Eurothema eher Langeweile aus. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) war etabliert. Sie besaß Zuständigkeiten für den Agrarmarkt und den Außenzoll. Die Integration war fester Bestandteil der weltpolitischen Statik des Ost-West-Konflikts. Viele Brüsseler Korrespondenten klagten, dass ihre Heimatredaktionen keine Artikel zu Europa haben wollten. Dies alles hat sich nun tiefgreifend verändert. Europa ist zum Machtkoloss geworden. Ein umfassender Kompetenztransfer von den Mitgliedsstaaten auf die supranationale Ebene hat stattgefunden. Einen symbolträchtigen Ausdruck fand dieser in der Schaffung der gemeinsamen Währung (Euro).

Notwendig ist also Erklärung, Begründung und Deutung in einer unruhigen und zugleich komplizierten Zeit. In der Geschichte Europas ist diese Notwendigkeit nicht zum ersten Mal gegeben. Der historisch bedeutendste Schritt einer neuen Deutung der Lage war am Ende des Zweiten Weltkriegs zu beobachten. Ein Kontinent hatte über Jahrhunderte Kriege und Katastrophen erlebt. Millionen von Menschen wurden vernichtet. Blutspuren zogen sich durch die Nationen. Das Syndrom des völligen Untergangs, der völligen Vernichtung wurde anschaulich und real. Um dies alles abzuwenden, wurde der Hebel der politischen Kultur komplett gewendet: Nicht mehr eine nationalistische Überschätzung, nicht mehr die aggressive Feindlichkeit sollten die europäische Welt erklären, sondern der Aufbruch in ein gemeinsames Europa. Das Wörterbuch des Unmenschen wurde in das Archiv abgelegt und das Bild von Frieden und Freiheit sollte zum dominanten Deutungsmuster werden. Breite Bürgerbewegungen scharten sich hinter dieser Vision. Eine supranationale Gemeinschaft sollte Frieden unter jenen Staaten schaffen, denen das über Jahrhunderte nicht gelang. Ein rechtsstaatlicher Verbund der ehemaligen Kriegsgegner wurde zum Zukunftsmodell.

Diese Friedensperspektive besaß eine zweite Dimension: Im Ost-West-Konflikt fühlte man sich in den Demokratien des Westens existenziell bedroht durch die kommunistischen Diktaturen des Ostens. Jeder westeuropäische Staat wäre zu schwach gewesen, um der imperialen Weltmacht des Ostens erfolg-

reich Widerstand leisten zu können. Nur gemeinschaftlich würde ein Überleben gelingen. So wurde die Integration Europas zur unmittelbar plausiblen existenziellen Überlebensbedingung der Demokratien. Europarat, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Europäische Atomgemeinschaft, Deutsch-Französischer Freundschaftsvertrag: eine große Erfolgsgeschichte nahm ihren Lauf – auf der Grundlage der neuen Erfahrung von Frieden, Freiheit und Sicherheit. Als man unter der Führung von Helmut Kohl und François Mitterrand eine Wirtschafts- und Währungsunion mit einer gemeinsamen Währung schuf, wurde Kohl nicht müde, diesen Schritt als eine Frage von Krieg und Frieden zu erklären.

In den aktuellen Turbulenzen um den Euro griff der Altbundeskanzler dieses Bild wieder auf. Er schrieb in einem Artikel erneut, Europa sei eine Frage von Krieg und Frieden. Aber die Reaktion war völlig anders als früher. Seriöse Kommentare bescheinigten dieser Formel nun, sie sei „gespenstisch“. Daraus ist abzuleiten: Die elementare Begründung der Einigung Europas muss die neuen Konstellationen ebenso erklären wie die große Erfolgsgeschichte und die lange Geschichte der Krisen. Eine bloße Wiederholung der alten Formeln reicht zum Verstehen der komplexen Lage Europas nicht aus. Aber genauso wenig kann das bloße Abheben auf situatives Krisenmanagement und fluide Spekulationswellen der Märkte die Lage erklären.

## Europa und die Globalisierung

Bringen wir die aktuelle Krise, die Schwierigkeiten und Herausforderungen mit den elementaren historischen Begründungen von Krieg und Frieden auf einen Schlüsselpunkt des Themas: Europas Politik muss das Erklärungsdefizit eliminieren. Es ist viel mehr Zeit und Kraft auf die Erläuterung zu richten. Wer die Deutungshoheit gewinnt, der gewinnt auch die Zukunft. Und dennoch: Auch ein strategischer Entwurf zum Projekt Europa wird heute in einen schwierigen Kontext geraten. Die sowieso nur schwach ausgeprägte Identität Europas hat inzwischen ihre politische Stabilisierungsleistung weitergehend eingebüßt. Es gab in früheren Jahrzehnten durchaus stärkere Prägungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg spürten die Europäer – jenseits ihrer entfernten historischen Erfahrungslinien – die ausgeprägte Notwendigkeit, als Antwort auf die Weltkriege eine Friedensgemeinschaft aufzubauen. Diese gemeinsame Idee geriet dann in einen dramatischen weltpolitischen Konflikt. Die Auseinandersetzung zwischen Ost und West war mehr als ein bloß vordergründiger Machtkonflikt: Sie war auch ein elementarer Konflikt um Normen. Und dies wirkte wiederum identitätsstiftend. Als der weltpolitische Konflikt zwischen Ost und West beendet war, fehlte die Identitätshilfe.

Europa kann heute nur als rettende, elementare Antwort auf die Globalisierung ein neues Ethos entfalten. In der Globalisierung liegt die Idee für die neue, kraftvolle Begründung. Ein Aufbruch aus der „zweiten Eurosklerose“ kann nur vermitteln, wer die Kunst der großen Deutung beherrscht. Am Beginn steht die Globalisierung mit ihren dramatischen Konsequenzen für jeden Ein-

zelen. Europa liefert die Antwort darauf mit seinem strategischen Konzept der Differenzierung nach innen und nach außen. Nur die Union kann schlüssige Antworten liefern, nur die Gemeinschaft ist stark genug, den einzelnen Staaten Schutz, Ordnung und Individualität zu garantieren. Europa hat das Potenzial zur Weltmacht. Allerdings muss dieses Potenzial angemessen organisiert und mit dem Geist europäischer Identität erfüllt werden. Eine solche historische Großleistung kann das gleiche Europa erbringen, das heute den großen Herausforderungen verunsichert gegenübersteht.

## Europäische Identität – Europäische Strategiegemeinschaft

Eine mächtige politische Wirklichkeit, die ihre Identität sucht, braucht den Ort repräsentativer Selbstwahrnehmung. In der klassischen Lehre der repräsentativen Demokratie ist dieser Ort das Parlament. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sind heute aber weit davon entfernt, der öffentliche Ort der Selbstwahrnehmung einer Gesellschaft mit ihren Zukunftsbildern und Hoffnungen, mit ihren Ängsten und Konflikten zu sein. Das Europäische Parlament muss also – wie auch die nationalen Parlamente – seine Rolle neu verstehen.

Identität wird durch einen gemeinsamen Erfahrungshorizont kreiert. Die Möglichkeiten hierzu bieten sich schon jetzt. Die Dichte integrativer Verbindung hat drastisch zugenommen. Längst ist es nicht mehr die bloße Zollunion oder dann nur der Binnenmarkt. Die Wirtschafts- und Währungsunion hat einen schicksalhaften Schub des Aufeinander-Angewiesenseins ausgelöst. Auch aus dem Ausland kommen fast täglich Anfragen – sei es zum UN-Sicherheitsrat, sei es zur Transformation im arabischen Raum, sei es im Nahost-Konflikt oder zu den Klima-Regimen. Aber eine kompakte europäische Antwort bleibt bisher aus. Allzu lange kann sich Europa dies nicht erlauben. Vielmehr muss es sich als Strategiegemeinschaft verstehen. Die Zäsur ist vergleichbar mit den großen Einschnitten in der Geschichte. Das Ringen um imperiale Hegemonie früherer Epochen, die Erfahrung großer kriegerischer Katastrophen erfasste ähnliche politische Tiefendimensionen wie auch die Gründungsschritte zur Erfolgsgeschichte der Integration. Der große Machtapparat der Europäischen Union wird folgerichtig konfrontiert mit der Frage nach seiner Legitimation.

Hält man sich das gesamte Spektrum der deutschen Europapolitik vor Augen, dann wird ein Resümee ganz klar: Die Debatte hat keine klare Kontur. Es gibt diverse Elemente der Kritik, ebenso wie die Betonung der Erfolgsgeschichte. Es gibt Detailhinweise auf Reform-Notwendigkeiten ebenso wie warnende Bemerkungen im Blick auf populistische Abgründigkeiten. Es gibt aber kein deutliches Profil, da Orientierung auch im Pro und Contra bieten würde. Die Baustelle Europa braucht aber eine solche transparente Erkenntnishilfe. Die Forderung, Klarheit zu schaffen, liegt also ganz elementar auf der Hand.

# Errungenschaften der Aufklärung – heute in Gefahr?

*Bernhard Schäfers*



Bernhard Schäfers

## I. Die Aufklärungsphilosophie als Grundlage einer Gesellschaft freier Bürger

„Aufklärung ohne Ende?“ – so lautete der Titel eines Vortrags des Hallenser Philosophen Rainer Enskat. Ja, die Aufklärung und damit „das Projekt der Moderne“, wie Jürgen Habermas deren Grundlagen zusammenfasst, sollten kein Ende haben. *Aufklärung* als Epochenbezeichnung bezieht sich vor allem auf das 18. Jahrhundert. Der französische Ausdruck, *Siècle des Lumières*, bringt es sehr schön zum Ausdruck: Den Menschen geht das Licht der Vernunft auf. Sie wird zur Quelle der Kritik an der bestehenden Ordnung und schließlich zum Ausgangspunkt für Forderungen, sie revolutionär umzustürzen.

Die Aufklärung kommt hier in den Punkten zur Sprache, die für die Grundlegung der Menschenrechte und die Fundamente der bürgerlichen Rechtsgesellschaft und Demokratie zentral sind. Sie wird vor allem mit den Franzosen Charles de Montesquieu (1698-1755) und Voltaire (1694-1778), dem Genfer Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) und den Enzyklopädisten, namentlich Denis Diderot (1713-1784) und Jean le d’Alembert (1717-1783), verknüpft. In Deutschland ragt das Werk von Immanuel Kant (1724-1804) heraus. Noch vor den Genannten legten Samuel von Pufendorf (1632-1694), der ab 1661 den ersten Lehrstuhl für Naturrecht in Deutschland an der Universität Heidelberg hatte, der Engländer John Locke (1632-1704) sowie der Schotte David Hume (1711-1776) entscheidende Grundlagen.

In seinen einflussreichen Werk, *Two Treatises of Government* (1690), konstatierte John Locke ein vorstaatliches Naturrecht, das das Recht auf Eigentum ebenso umfasst wie das auf Widerstand gegen staatliche Gewalt, wenn sie sich gegen das Naturrecht richtet. Die Souveränität liegt beim Volk, nicht mehr beim absolutistischen Herrscher. Bereits Locke fordert die Trennung der staatlichen Gewalten Legislative und Exekutive. Einige seiner Formulierungen gingen in die amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776 ein. Diese enthielt erstmalig einen detaillierten Katalog der Menschenrechte, darunter das

Recht auf Leben, Freiheit und Eigentum, Versammlungs-, Presse- und Religionsfreiheit, ganz so, wie wir es heute im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes wieder finden.

Die bekannteste Definition der Grundlagen und Absichten der Aufklärung stammt von Immanuel Kant. Als der Königsberger Philosoph 1785 auf eine Frage der „Berlinischen Monatsschrift“, was denn die viel beredete Aufklärung eigentlich sei, antwortete, begann er mit den bekannten Sätzen: „Aufklärung ist der Ausgang des Menschen aus seiner selbst verschuldeten Unmündigkeit. Unmündigkeit ist das Unvermögen, sich seines Verstandes ohne Leitung eines anderen zu bedienen“. Wenn sich Vernunft und Urteilskraft ausbreiten und in der Bevölkerung ein festes Fundament bekommen, verändert sich auch die Wirklichkeit – so war die Hoffnung, die Kant zum Schluss seiner Abhandlung aussprach

Sich des eigenen Verstandes zu bedienen setzt nicht nur Bildung und Wissen voraus, sondern auch sich mutig dieser Kräfte zu bedienen. *Sapere aude*, so hieß das bei Horaz (65-8 v. Chr.). Bildung und Wissen zielen seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts immer nachdrücklicher auf die Herbeiführung einer neuen, weder ständisch noch religiös dominierten Gesellschaft. Als ideale und materielle Forderungen und Grundlagen für die neue Staats- und Gesellschaftsordnung kristallisierten sich heraus:

- *Freiheit* des Individuums und *Gleichheit* aller, an wichtigster Stelle: vor dem Gesetz;
- *Toleranz* gegenüber allen religiösen Bekenntnissen;
- *Souveränität* des Volkes und *Gewaltenteilung*;
- Abschaffung der Zensur, freie Meinungsäußerung und eine freie Presse;
- freie Verfügung über *Eigentum* und *Vertragsfreiheit*.

Eine wichtige Grundlage zur Durchsetzung dieser Forderungen ist eine nur den Marktgesetzen gehorchende Ökonomie. Indem die Fähigkeiten und Fertigkeiten des Einzelnen zu selbst bestimmtem Markthandeln freigesetzt werden, wird auch das Allgemeinwohl befördert. Die *invisible hand*, die bisher unsichtbare Hand Gottes, die alles zum Guten lenkt, wird vom schottischen Moralphilosophen und Aufklärer Adam Smith (1723-1790) quasi sichtbar gemacht. Mit seinem Werk, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, legte er den Grundstein für den Liberalismus.

*Der Wohlstand der Nationen* erschien 1776, im gleichen Jahr auch auf Deutsch. Die große Resonanz hält vor bis zum heutigen Tag (bisher gab es 28 Übersetzungen). Smith beeinflusste auch Demokratietheorien: Der Kampf um Wählerstimmen ist mit dem um Kunden vergleichbar. Die Freiheit der Entscheidung für ein bestimmtes Gut am Markt und die Öffentlichkeit der Argumente im politischen Raum sind jeweils mit der Annahme verbunden, dass sich das vernünftigste Angebot durchsetzt.

Neben John Locke stammen wichtige politische Theorien zur sich herausbildenden Staats- und Gesellschaftsordnung von Charles de Montesquieu und Jean-Jacques Rousseau. Montesquieus „Vom Geist der Gesetze“, 1748 erstmalig erschienen, steht für den Grundsatz der Gewaltenteilung. Hatte John Locke bereits die Gewaltenteilung von Legislative und Exekutive gefordert, so

kommt nun ausdrücklich die Justiz hinzu.. *Du Contrat Social*, „Vom Gesellschaftsvertrag“ von Jean-Jacques Rousseau, behandelt u.a. die Probleme der Vereinbarkeit von Freiheit und Gleichheit, von Allgemeinwille und dem Willen aller. Dieses Werk, so wurde früh gesehen und kritisiert, bahnte sowohl den Weg zur Souveränität des Volkes als auch zur Usurpation des Volkswillens durch einen Tyrannen, wenn er beansprucht, den Allgemeinwillen zu repräsentieren. Robespierre war sein erster treuer Gefolgsmann.

Im Gegensatz zu dem, was häufig unterstellt wird, ging Rousseau nicht von einem idealisierten Menschenbild aus, so wenig wie der um 12 Jahre jüngere Immanuel Kant, der stark von ihm beeinflusst war. Kants Aussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Menschen sind Bedürfniswesen und Vernunftwesen. Sie sind zum friedlichen Zusammenleben mit anderen veranlagt, müssen aber die Voraussetzungen dafür als Einzelwesen und als Gattung, „gänzlich aus sich selbst herausbringen“ (Kant). Ja, die Menschen bedürfen, um zur „Vollständigkeit der Entwicklung ihrer Anlagen zu gelangen“, der Vergesellschaftung. Diese ist, wie der Mensch selbst, antagonistisch, und sie ist es, weil „die ungesellige Geselligkeit der Menschen, d.i. der Hang derselben, in Gesellschaft zu treten, doch mit einem durchgängigen Widerspruche, welche diese Gesellschaft beständig zu trennen droht, verbunden ist“.

Der Mensch wird also von seinen Anlagen her weder von sich aus seine eigene Freiheit mit der Freiheit anderer in Einklang bringen wollen noch ist er ein geborener Demokrat. Das garantiert nur, wie Kant sagt, die „allgemein das Recht verwaltende bürgerliche Gesellschaft“. Dass an der Demokratie als Lebensform und als Grundlage einer humanen Gesellschaft kein Weg vorbei führt, hat der Freiburger Soziologe Günter Dux in einem größeren Werk dargelegt. Demokratie wird als Verfassungsform definiert, „die dazu bestimmt ist, allererst die gesellschaftlichen Bedingungen einer selbst bestimmten Lebensführung des Subjekts zu schaffen“.

Eine weitere Grundlage für eine Gesellschaft der Freien und Gleichen ist im Willen aller zu einem *zivilisierten Verhalten* zu sehen. Norbert Elias hat in seinem Werk „Über den Prozess der Zivilisation“ gezeigt, wie sich seit dem hohen Mittelalter Verhaltensstandards für das gesittete Zusammenleben herausbildeten und in der entstehenden bürgerlichen Gesellschaft übernommen wurden. Der Weg führte von der *courtoisie* der höfisch-ritterlichen Gesellschaft über die *civilité* der absolutistischen Gesellschaft zur *civilisation* der bürgerlichen Gesellschaft. Ziviles Verhalten und Zivilisation wurden zu Schlagwörtern. Der *Code Civil des Français* von 1804 als Teil des *Code Napoléon* bildete für die sich herausbildenden Standards einen Rechtsrahmen. Das Gesetzeswerk war von großem Einfluss auf die Rechtsentwicklung der Teilstaaten des Deutschen Bundes und ab 1871 auf die des Deutschen Reiches. Die entstehende Zivilgesellschaft umfasste mehr und mehr das ganze Spektrum des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens, von der Zivilehe bis zum zivilen Ungehorsam.

Die von England um das Jahr 1770 ausgehende *Industrielle Revolution* schuf die materiellen Grundlagen zur Verwirklichung der Ziele der Aufklärung, wie sie sich in der politischen Revolution 1789 ff. konkretisiert hatten. Diese *Doppelrevolution*, wie sie der englische Sozialhistoriker Eric Hobsbawm

nannte, bewirkte mit ihren beiden Strängen seit Ende des 18. Jahrhunderts eine sich wechselseitig beschleunigende Bewegung – mit identifizierbaren, vorwärts treibenden Kräften. Auf materieller Seite sind es Technik und Wissenschaft, Industrie und das Gewinnstreben der Unternehmer; auf ideell-politischer Seite ist es vor allem die Forderung nach Gleichheit. Wie schwer Gleichheit mit der individuellen Freiheit zu vereinbaren ist, machten die um 1990 – zumindest in Europa – beendeten sozialistischen Gesellschaftsexperimente deutlich. Vereinfacht ausgedrückt: Die bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaften wollen die ungebremsste Freiheit des einzelnen Individuums, die sozialistischen die radikale Verwirklichung der Gleichheit, unter Hintanstellung individueller Freiheiten.

## II. Gefährdungen des Aufklärungsprojektes in der Gegenwart

### Menschen- und Bürgerrechte im Grundgesetz

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland wurde am 23. Mai 1949 in Bonn vom Parlamentarischen Rat, den gewählten Vertretern der bereits existierenden Bundesländer, verabschiedet. Es wurde auf dem Weg der Durchsetzung von Menschen-, Freiheits- und Gleichheitsrechten ein Meilenstein. Den verfassungsrechtlichen Garantien der Menschen- und Bürgerrechte kam nicht zuletzt wegen der gerade überwundenen Barbarei der Naziherrschaft in Deutschland und weiten Teilen Europas besondere Bedeutung zu.

Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Udo Di Fabio hebt im Vorwort zur neuesten Ausgabe des Grundgesetzes als Eckpfeiler u.a. hervor, dass es die Grundrechte des Bürgers gerade auch gegenüber dem Staat garantiere. Art. 1 lautet: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“.

Artikel 1 GG darf nicht verändert werden. Andere Grundrechtsartikel wurden in ihrer ursprünglichen Bedeutung abgeschwächt, so die Artikel über die Versammlungsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit. Besonders umstritten waren Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis und das Asylrecht. Gegenwärtig und wohl noch auf längere Zeit gibt es einen heftigen Streit um Art. 6 GG, der sich auf Ehe und Familie bezieht. Im Hinblick auf gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften, die im Jahr 2001 rechtlich sanktioniert wurden, wird von einigen politischen Kräften eine völlige Gleichstellung, zumal im Hinblick auf das Adoptionsrecht und die steuerliche Veranlagung, eingefordert.

Artikel 15 GG ist überschrieben: „Sozialisierung, Überführung in Gemeineigentum“. Dass es diesen Artikel überhaupt gibt, hängt mit den intensiven Diskussionen der Nachkriegszeit über den Zusammenhang von Kapitalismus und Faschismus zusammen. Hinzu kamen planwirtschaftliche Überlegungen. Sie fanden ihren Niederschlag in den ersten Partei-Programmen der Nachkriegszeit, auch in denen der 1945 gegründeten CDU und CSU. Die beabsich-

tigte Verstaatlichung der Bodenschätze und der Monopol- und Schlüsselindustrien hatte zunächst einen breiten Grundkonsens in der Bevölkerung. Mit dem Erfolg der Marktwirtschaft seit der Wirtschafts- und Währungsreform im Juni 1948 traten aber die Forderungen von Art. 15 GG in den Hintergrund. Da sind sie noch heute, irgendwie unauffindbar.

## Entzug von Souveränität durch den weltweit agierenden Finanzkapitalismus

Als Wirtschaftsminister Ludwig Erhard den von Alfred Müller-Armack – damals Professor der Nationalökonomie in Münster – geprägten Begriff *Soziale Marktwirtschaft* aufnahm und entsprechende Forderungen berücksichtigte, verschaffte er der marktwirtschaftlich-kapitalistischen Wirtschaftsweise nicht nur ein ordnungspolitisches Fundament, sondern auch eine breite Akzeptanz. Wie es der ab 1883 eingeführten Bismarckschen Sozialgesetzgebung gelang, für wachsende Zustimmung auch der Arbeiterschaft im zwölf Jahre zuvor gegründeten Deutschen Reich zu sorgen, so trug die *Soziale Marktwirtschaft* nicht unerheblich dazu bei, das bundesrepublikanische Staats- und Gesellschaftssystem zu legitimieren.

Doch die marktwirtschaftlich-liberale Ordnung wurde mehr und mehr zu einer von Monopolen, Kartellen und Profit maximierenden Unternehmern umgestaltete Form eines weltweit operierenden Kapitalismus. Das ist nicht neu und hat die Dynamik der kapitalistischen Expansion von Anfang an bestimmt. Bereits im Jahr 1828 brachte ein von Achim von Arnim verfasstes Gedicht die Ruhelosigkeit der kapitalistischen Expansion zum Ausdruck:

Morgenstund hat Gold im Munde,  
Denn da kommt die Börsenzeit  
Und mit ihr die süße Kunde,  
Die des Kaufmanns Herz erfreut:  
Was er abends spekulieret,  
Hat den Kurs heut regulieret.  
Eilend ziehen die Kuriere  
Mit dem kleinen Kursbericht,  
Dass er *diese* Welt regiere  
Von der *andern* weiß ich's nicht:  
Zitternd sehn ihn Potentaten,  
Und es bricht das Herz der Staaten.

Den Kapitalismus, den Max Weber (1864-1920) als die „schicksalsvollste Macht unseres modernen Lebens“ bezeichnet hatte, zu bändigen, liegt nicht nur im Interesse der marktwirtschaftlichen Ordnung, sondern auch der Bewahrung von Freiheit, von Demokratie und Souveränität. Bereits im 19. Jahrhundert tauchten skeptische Stimmen auf, die die Gefährdungen der Demokratie durch das *Marktmodell der Politik* erkannten: Der Kampf um Stimmen würde dem Kampf um Konsumenten immer ähnlicher und zur Verschuldung des Staates durch die Parteien führen, die an der Macht sind und bleiben wollen.

Die Verbindungen mit dem Finanzsystem würden immer enger, schon deshalb, um in fast beliebiger Höhe durch Staatsanleihen Ziele zu erreichen, die in der Wählergunst besonders hoch stehen. Genau dieses ist eingetreten und gefährdet nun das „Projekt Europa“.

Zur Erinnerung: Die Politik selbst stellte die Weichen für die unsere Demokratie gefährdenden Möglichkeiten einer entfesselten Finanzwirtschaft. Die Euro-Rettungsschirme und andere Maßnahmen, die unter Umgehung bzw. durch Bruch der bestehenden europäischen Gesetzeswerke zustande kamen und der Bevölkerung mit vielen Unwahrheiten „verkauft“ wurden und werden, machten die Parlamente zu Erfüllungsgehilfen eilig gefasster Beschlüsse auf europäischer und nationaler Ebene. Finanzmärkte und *Rating-Agenturen* treiben die Politik vor sich her. Dadurch wird zwangsläufig die nationale, aber auch die europäische Souveränität ausgehöhlt.

## Strukturwandel der Öffentlichkeit

Öffentlichkeit ist einer der zentralen Begriffe der Aufklärungsphilosophie und der bürgerlich-demokratischen Gesellschaft. Als solche ist sie ein Prinzip des allgemeinen Zugangs, z.B. zu Versammlungen und Örtlichkeiten. Sie verbürgt den Grundsatz der Publizität als Voraussetzung für Transparenz bei Angelegenheiten von „öffentlichem“, also allgemeinem Interesse und schließlich, als politische Öffentlichkeit, ist sie ein konstitutives Strukturmerkmal moderner Demokratien, vor allem als Medium der Herrschaftskontrolle. Öffentlichkeit ist nicht auf Staat und Verwaltung, Rechtsprechung und allgemeine soziale Kontrolle beschränkt, sondern gilt auch für die Wissenschaft, die Künste und andere Gesellschaftsbereiche.

Die Öffentlichkeits- und Kommunikationsstrukturen unterliegen seit der um 1970 einsetzenden *digitalen Revolution* einem radikalen Strukturwandel. Inzwischen hat sich die Medienlandschaft unüberschaubar ausgeweitet. Um nur ein Beispiel zu nennen: Bis in die 1970er Jahre gab es nur die öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramme von ARD und ZDF. Inzwischen lassen sich rund 400 Programme weltweit empfangen, verändern *Twitter* und *Facebook*, Handy, *IPad* und *Iphone* die Kommunikationsmöglichkeiten mit größter Relevanz für jedes Individuum, die Politik und Ökonomie. Kein Bereich bleibt davon unberührt.

Zu Recht spricht der in Kalifornien lehrende, in Spanien gebürtige Soziologe Manuel Castells in seinem dreibändigen Werk, *Das Informationszeitalter*, von der *Netzwerkgesellschaft*. Den Netzen zur individuellen, institutionellen und politischen Selbstdarstellung kommt eine völlig neue Qualität zu. Nehmen wir als aktuelles Beispiel die Piraten-Partei. Sie existiert nur auf der Basis zuvor nicht vorhandener Netze. Ihre überraschenden Wahlerfolge verändern die politische Landschaft. Inhaltlich werden Grundstrukturen des marktwirtschaftlichen und eigentumsrechtlichen Systems infrage gestellt. Das Recht auf geistiges Eigentum wird ignoriert und radikal im Hinblick auf individuelle Bedürfnisse umformuliert.

Auf der Basis der neuen Medien verändern sich nicht nur die Strukturen dessen, was bisher unter Öffentlichkeit verstanden wurde. Den Bürgerinnen

und Bürgern ist nicht genügend bewusst, dass mit ihrem exzessiven Informations- und Kommunikationsbedürfnis auch Freiheitsgefährdungen und Belästigungen aller Art verknüpft sein können. Wer seine Daten leichtfertig preisgibt, gelangt in eine Endlosschleife ihrer Verwertung; wer über *facebook* kommuniziert, wird seine persönlichen Daten niemals mehr löschen können, auch wenn er dies verlangt. Die Vernetzungsunternehmen werden immer mächtiger. Eine Ausstellung in der Frankfurter *Schirn* zum Titel „Privat“ zeigt, dass es die für das bürgerliche Zeitalter grundlegende Trennung von privat und öffentlich nicht mehr gibt bzw. nach den Protagonisten der neuen Medien nicht mehr geben sollte. *Facebook*-Gründer Mark Zuckerberg wird mit dem Satz zitiert: Privatheit ist eine obsolet gewordene soziale Norm.

## Individuelle Freiheit und kollektive Gleichheit im steten Widerspruch

Im „Gesellschaftsvertrag“ hatte Rousseau gefordert: „Finde eine Form des Zusammenschlusses, die mit ihrer ganzen gemeinsamen Kraft die Person und das Vermögen jedes einzelnen Mitglieds verteidigt und schützt und durch die doch jeder, indem er sich mit allen vereinigt, nur sich selbst gehorcht und genau so frei bleibt wie zuvor“. Sein Text macht deutlich: Es gibt keine Ideallösung für die Durchsetzung von Freiheit und Gleichheit in einem alle Bürgerinnen und Bürger befriedigenden Ausmaß.

Auf die Frage der Akademie von Dijon, „Was ist der Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen“, gab Rousseau eine bis heute gültige Antwort. Er unterstellte zwei Arten von Ungleichheit: „Eine nenne ich die natürliche oder physische Ungleichheit, weil sie von der Natur eingeführt worden ist (...). Die andere könnte man eine sittliche oder politische nennen, weil sie von einer Art Übereinkunft abhängt (...). Sie besteht in verschiedenen Freiheiten, welche einige zu anderer Nachteil genießen“.

In diesen Sätzen liegen alle nur denkbaren Antworten und Anlässe, die soziale Ungleichheit entweder zu legitimieren, sie in ihren Ursachen zu bekämpfen und einen Zustand völliger Gleichheit herzustellen. Die Bundesrepublik Deutschland ist nach ihrer Verfassung ein liberaler und sozialer Rechtsstaat, muss also ein Gleichgewicht finden zwischen der unabdingbaren Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der Individuen und der Verpflichtung auf den Sozialstaat, der die Freiheitsrechte zwangsläufig einschränkt. Impliziert ist auch die Verpflichtung zur Herstellung von *Chancengleichheit*, um die Startbedingungen der weniger Begünstigten zu verbessern.

Die Absichtserklärungen des Grundgesetzes wurden erst nach und nach erfüllt, zumal im Hinblick auf die Gleichheit der Geschlechter. Es gibt weiterhin erhebliche Differenzen, wie sie z.B. in der ungleichen Bezahlung von Frauen bei gleichwertiger Tätigkeit zum Ausdruck kommen. Ungleichbehandlungen entstehen aber auch dadurch, dass manche Bewerbungen nicht nur nach fachlichen, sondern die Frauen begünstigenden Kriterien entschieden werden, um deren Quote zu erhöhen. Das könnte auch geschehen, wenn der Vorschlag der zuständigen Kommissarin in Brüssel, den Frauenanteil in den Vorständen gro-

ßer Unternehmen auf 40 % anzuheben, nationales Recht wird. Woher weiß man eigentlich, dass Frauen unbedingt Mitglieder von Vorständen und Aufsichtsräten werden wollen? Ist es manchmal nicht klug, dies nicht zu wollen? Die Frage nach dem Wohl der Kinder und der Familien erscheint, wie bei der Diskussion um *Kita-Plätze* und das Betreuungsgeld, zweitrangig. Man rufe in Erinnerung, mit welcher Selbstverständlichkeit und männlicher Stirn Arbeitgeber-Präsident Hundt forderte, auf keinen Fall Betreuungsgeld zu zahlen, weil so die Frauen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stünden. Man muss sich klar machen, wie viel *political correctness* hier im Spiel ist. Sie ist auf vielen Gebieten so mächtig geworden, dass ein besonnenes Abwägen und aufgeklärtes Rasonnieren kaum eine Chance haben. Die *political-correctness* ist m.E. eine genaueklärerische Zeitmacht *par excellence*.

Abschließen möchte ich den Exkurs zum Thema Gleichheit/Ungleichheit mit der Erinnerung an eines der frühesten und hellstichtigsten Werke zur politischen Theorie unter den neuen Voraussetzungen von Gleichheit und Demokratie, an Alexis de Tocqueville's *Über die Demokratie in Amerika*. Im 1840 veröffentlichten zweiten Band ist zu lesen: „Niemals werden die Menschen eine Gleichheit begründen, die ihnen genügt, denn mit der Gleichheit nimmt die Liebe zu ihr unaufhörlich zu; indem man sie befriedigt, steigert man sie“.

## Die Gefährdung des Postulats der Gewaltenteilung durch Lobbyismus

Die deutsche Öffentlichkeit reagiert empfindlich auf Verstöße gegen die Gewaltenteilung, zumal bei Einflussnahmen auf die Justiz. Hier sind sie in der Regel schwerer nachzuweisen als bei der Legislative, der gesetzgebenden Gewalt. Bereits im Jahr 1955 veröffentlichte der renommierte Tübinger Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg ein Buch mit dem Titel „Herrschaft der Verbände?“. Gemeint waren nicht nur die Verbände, sondern die Interessenvertretungen aus dem gesellschaftlichen Bereich. Sie sind Teil des parlamentarischen Systems von Beginn an und im Prinzip eine Selbstverständlichkeit. Als nicht selbstverständlich wird der *Lobbyismus* angesehen werden, eine unzulässige, jeder öffentlichen Diskussion entzogene Interessenvertretung im parlamentarischen Bereich. Zu Recht wird er als fünfte Macht im Staate bezeichnet. Inzwischen dringen die Lobbyisten mit fertigen Gesetzentwürfen für ihre Sache bis in die Ministerien vor.

In Berlin gab es im Dezember 2012 knapp 2100 akkreditierte Interessenvertreter; in Brüssel sind es ca. fünf Tausend. Der Einfluss aus dem Banken- und Finanzsystem auf die gegenwärtige europäische Krisenpolitik ist sicherlich viel größer, als uns verantwortliche Politiker wissen lassen. Aber nicht nur er schadet der Demokratie in erheblichem Ausmaß.

## Der Verlust an zivilen und kulturellen Standards

Der Verlust ziviler und kultureller Standards ist nicht in dem Ausmaß Gegenstand der öffentlichen Diskussion, wie es sein müsste. Es war ein äthiopischer Prinz, Asfa-Wossen-Assef, der mit der Sensibilität eines Hochkultivierten und den Erfahrungen aus zwei Kulturen in seinem Buch *Manieren* die Deutschen auf deren Verlust hinwies. Der bedeutende Kultursoziologe Georg Simmel (1858-1918) hatte Recht mit seiner Anmerkung: „Der beste Kenner eines Landes und seiner Gesellschaft ist der Fremde, der bleibt“.

Zu erwähnen ist die Verrohung des Sprachverhaltens, nicht nur unter Kindern und Jugendlichen. Selbst der Stuttgarter Landtag ist davon nicht ausgenommen, wie die Presse mehrfach berichtete. Die unzivilisierten Verhaltensweisen in Bussen und im öffentlichen Raum, von den Fußballstadien ganz zu schweigen, werden zwar hier und da in der Lokalpresse thematisiert, ändern aber nichts.

Auch das genüssliche Zur-Schau-Stellen von Gewalt und Obszönitäten im Fernsehen, die öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht ausgenommen, ist ein Niedergang zivilisatorischer Standards und ein permanenter Angriff auf den guten Geschmack. Ein Großteil der Sendungen ist ein Beleg für Hegels Anmerkungen aus der Vorrede zu den „Grundlinien einer Philosophie des Rechts“, als er davor warnte, dass die „Architektonik der Vernünftigkeit des Staates“ durch die zunehmende „Seichtigkeit“ geäußerter öffentlicher Meinungen und im „Brei des Herzens, der Freundschaft und Begeisterung“ zusammenfällt, weil, so fährt er fort, „die subjektive Zufälligkeit des Meinens und der Willkür“ die Oberhand gewinnen.

## III. Gefährdungen auf europäischer Ebene und Schlussbemerkungen

Bei der Bewahrung des Erbes der Aufklärung geht es von Beginn an um ein europäisches Erbe. Nun, nachdem Europa institutionalisiert ist, gilt das in doppelter Hinsicht. Die Grund- und Menschenrechte sind in der EU und allen Vorläuferorganisationen von Beginn an fest verankert, zuletzt mit der „Charta der Grundrechte der EU“ vom Dezember 2000.

Ein Blick über die Landesgrenzen verheißt nichts Gutes: Italien war nie richtig angekommen in diesem Erbe; die Gegenwart ist dessen Karikatur. Ein „unsäglicher Gockel“, wie der langjährige Ministerpräsident Berlusconi Dezember 2012 von einer Bundesministerin genannt wurde, hat das Parlament korumpiert und mit seiner Medienmacht die Struktur einer freien Presse zerstört. Auch Spanien ist letztlich ein trauriger Fall. Hier fand das Erbe der Aufklärung nie einen fruchtbaren Boden; bescheidene Ansätze wurden seit Beginn des 19. Jahrhunderts von einer unseligen Allianz Anti-Liberaler und reaktionär klerikaler heftig bekämpft. Erst nach Francos Tod im Jahr 1975 schlug die Stunde der Demokratie, die nach nur kurzer Entwicklung durch die gegenwärtige Schuldenkrise vor schweren Belastungen steht.

Alarmierend sind die Entwicklungen in Ungarn, wo die freie Presse geknebelt und die Gewaltenteilung ausgehebelt wird, mit Begleiterscheinungen, die nach dem Ersten Weltkrieg zum Faschismus geführt haben: Populismus, Antisemitismus, Verfolgung von Minderheiten, Einschränkung der bürgerlichen Rechte. Auch in Bulgarien, Rumänien, der Slowakei und dem bald zur EU gehörenden Kroatien sind Aufklärung und Demokratie in unserem Verständnis nicht wirklich verankert. Hier wie in den Ländern des „arabischen Frühlings“ zeigt sich: die Demokratie als bloße Abstimmungsmechanik hat mit dem Erbe der Aufklärung wenig zu tun, mit der Sicherung der Grund- und Freiheitsrechte, der Gleichberechtigung von Mann und Frau und einer freien Presse als Fundamente.

Die Entwicklungen in Europa sind auch Belastungen für unsere Demokratie. Die Einrichtung eines Gottesstaates in Ägypten kann auch hierzulande der *Sharia*, bis in die Rechtsprechung, größeres Gewicht verleihen. Es bleibt zu hoffen, dass sich das Bundesverfassungsgericht als Hüterin einer freiheitlich-demokratischen Ordnung weiterhin bewährt.

Als der von Kant herkommende idealistische Philosoph Johann Gottlieb Fichte (1762-1814) im Berlin des Jahres 1808 seine Vorlesungen über „Die Theorie des gegenwärtigen Zeitalters“ hielt, bezeichnete er mit einem bekannt gewordenen Ausdruck die Epoche vor der Aufklärung als „Zeitalter der vollendeten Sündhaftigkeit“. Ich erliege nicht der Versuchung, das Nachaufklärungszeitalter, in dem wir uns befinden, so zu titulieren. Mit Friedrich Hölderlin ist vielmehr zu hoffen: „Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch“.

*Überarbeitete Fassung eines Vortrages vor der Philosophisch-Literarischen Gesellschaft und der Volkshochschule Baden-Baden am 22. Januar 2013.*

## Sollen wir die Vermögensteuer wieder einführen?

Matthias R. Kern



Matthias R. Kern studiert Soziologie und Philosophie im Bachelor an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

Die Vermögensteuer gilt Vielen als Garant einer gerechten Besteuerung. Doch hat sie das BVerfG in ihrer damaligen Form in einem Urteil aus dem Jahr 1995 für nicht verfassungskonform befunden. Da eine Reform zum damaligen Zeitpunkt politisch nicht umsetzbar war, wird sie seit 1997 nicht mehr erhoben. Heute stehen die Chancen für eine Wiederbelebung sehr gut, zumindest für den Fall einer Rot-Grünen Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. 77% der Bevölkerung und auch Kanzlerkandidat Peer Steinbrück zählen zu den Anhängern der Vermögensteuer.

Von den Befürwortern der Vermögensteuer wird angeführt, dass seit 1997 „die Einkommensteuer-Spitzensätze und die Unternehmenssteuern [...] gesenkt [wurden und] die Kapitalerträge nur noch der Abgeltungssteuer [unterliegen]. Weiterhin hat sich „die Verteilung der Erwerbseinkommen und der Vermögen seit Ende der 90er Jahre deutlich polarisiert“. Darüber hinaus konstatieren Anhänger der Vermögensteuer, dass „[d]ie Unternehmens- und Vermögenseinkommen [...] im Trend deutlich an[gestiegen sind], die Konzentration der Vermögensverteilung [...] zugenommen [hat], während die Masseneinkommen stagnierten und die niedrigen Erwerbseinkommen gesunken [sind]“.

DIW Wochenbericht Nr. 42/2012 vom 17. Oktober 2012. <http://tinyurl.com/ch3mg4p>

Diese Entwicklungen, in Verbindung mit der Tatsache, dass mittlerweile bessere Verfahren zur verkehrswertnahen Ermittlung von Vermögen (eine Bedingung für die Verfassungskonformität der Vermögensteuer) zur Verfügung stehen und dass der Steuerflucht durch Druck auf einschlägige Steuer-Oasen Einhalt geboten wird, legt aus der Sicht ihrer Befürworter die Wiedereinführung der Vermögensteuer nahe. Hinzu kommen die hohe Belastung der öffentlichen Haushalte durch Finanzkrise und Eurorettung, sowie die Schuldenbremse, die den Ländern, an welche das Geld aus der Vermögensteuer fließen würde, ab 2020 einen ausgeglichenen Haushalt vorschreibt. Die Popularität von Initiativen wie *Vermögensteuer jetzt!* und *Umfairteilen*, die sich der Öffentlichkeitsarbeit im Sinne einer Wiederbelebung der Vermögensteuer widmen, sollen diesen Forderungen Auftrieb geben.

Konkret diskutiert wird vor allem der Vorschlag, eine Steuer von 1% p.a. auf Vermögen von sowohl natürlichen als auch juristischen Personen zu erheben. Für natürliche Personen soll ein Freibetrag von zwei Mio. Euro gelten. Dieser Freibetrag verringert sich jedoch bei besonders hohen Vermögen auf einen Sockelbetrag von 500 Tsd. Euro, denn für jeden Euro, den das eigene Vermögen über zwei Mio. Euro liegt, wird der Freibetrag um 50 Cent verringert. (Beispielsweise gilt bei einem Vermögen von 3 Mio. Euro ein Freibetrag von 1,5 Mio. Euro, ab einem Vermögen von 5 Mio. Euro ein Freibetrag von nurmehr 500 Tsd. Euro.) Bei Zusammenveranlagung von Ehegatten oder Lebenspartnern soll sowohl der Frei- als auch der Sockelbetrag verdoppelt werden. Für juristische Personen soll ein Freibetrag von 200 Tsd. Euro gelten.

Doch stoßen Überlegungen zu Wiederbelebung der Vermögensteuer nicht nur auf Befürwortung: Kontrovers diskutiert werden unter anderem die Höhe des zu erwartenden Steueraufkommens, die Gerechtigkeit, die Verfassungskonformität und eine mögliche Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland.

## Das Steueraufkommen

Bedenken werden schon zur Höhe der Erhebungskosten vorgebracht. So heißt es etwa im Handelsblatt, es sei „so aufwendig die Vermögenssteuer zu ermitteln, dass die Steuereinnahmen kaum im Verhältnis zu den Verwaltungskosten [stunden]: Als die Vermögenssteuer in Deutschland noch existierte, [...] [hätten] allein die Kosten ihrer Erhebung über dreißig Prozent [betragen].

Die Erhebungskosten der Einkommensteuer [hätten] [...] dagegen nur bei neun Prozent, die [der] Lohnsteuer bei guten sechs Prozent, die [der] Körperschaftsteuer bei knapp über vier Prozent [gelegen]. Die Erhebung der Vermögenssteuer verbrauch[e] also bereits ein Drittel der Einnahmen.

Würde Rot-Grün mit ihrer Vermögenssteuer 11,5 Milliarden erzielen, würden 3,8 Milliarden davon schon bei der Erhebung verpuffen. In den Länderkassen kämen tatsächlich nur 7,7 Milliarden an. Wahrscheinlich sogar noch weniger, denn die Vermögensteuererhebung müß[e] verändert und wohl eher noch aufwendiger werden, um verfassungskonform zu sein.“

Handelsblatt vom 22.01.2013, <http://tinyurl.com/b3utuvd>

Nach Angaben der Befürworter hingegen fallen „[d]ie Erhebungskosten der Vermögenssteuer, also die Befolgungskosten der Steuerpflichtigen und die Verwaltungskosten der Finanzbehörden, [...] den Berechnungen zufolge gering aus, da die private Vermögenssteuer auf die sehr wohlhabenden Haushalte konzentriert [sei] und die sehr kleinen Unternehmen durch eine Freigrenze steuerfrei bleiben soll[ten].“

DIW Wochenbericht Nr. 42/2012 vom 17. Oktober 2012. <http://tinyurl.com/ch3mg4p>

Weiterhin werden von Kritikern einer neuen Vermögenssteuer Mindereinnahmen auf Grund von Anpassungsreaktionen befürchtet. Wenn Steuern steigen, weichen die Besteuerten der Besteuerung aus. (Sie verlegen z.B. ihren Wohnsitz ins Ausland.) So sinkt das insgesamt in Deutschland zu versteuernde Vermögen. Dies wirkt sich sowohl auf das Aufkommen der Vermögenssteuer als

auch, wichtiger noch, da diese sehr viel höher sind, auf das Aufkommen von Ertragssteuern aus.

Dies wird in der kontroversen Diskussion um eine neue Vermögenssteuer zwar allgemein anerkannt. Doch die Schätzungen, wie weit Vermögens- und Erwerbssteuern z.B. aufgrund von Steuerflucht einbrechen werden, gehen weit auseinander. „Linke“ schätzen die Vermögenserträge, die Besizende erwarten können, sehr hoch ein. Sie kommen zum Ergebnis, dass die Vermögensgewinne auch nach Zahlung von Vermögenssteuern so wenig zurückgehen werden, dass nur geringe Ausweichreaktionen zu befürchten sind.

Anhänger zum Beispiel der FDP sind da ganz anderer Ansicht. Sie gehen von geringeren zu erwartenden Renditen aus. Daher sagen sie massive Ausweichreaktionen, eine starke Verringerung der Bemessungsgrundlage und deshalb wesentlich geringere Mehreinnahmen durch eine wiederbelebte Vermögenssteuer voraus. Gegner einer Vermögensteuer verweisen in diesem Sinne auf die aktuelle Zinsentwicklung, eine „Inflation von circa zwei Prozent und [die] Tatsache, dass auch nicht Ertrag bringendes Vermögen der Vermögensteuer unterworfen wird“.

Blog von PricewaterhouseCoopers vom 14.08.2012, <http://tinyurl.com/c6xz3dn>

Die Befürworter einer Wiedereinführung der Vermögensteuer weisen häufig darauf hin, dass vermögensbezogene Steuern in Deutschland im internationalen Vergleich recht gering sind. So liest man etwa im Antrag der Linkspartei vom 19.01.2010 *Vermögensteuer als Millionärsteuer wieder erheben* : „Kaum ein Land erzielt bei den vermögensbezogenen Steuern (Grund-, Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungs- sowie Vermögensverkehrssteuern) so geringe Einnahmen wie Deutschland – laut OECD betrug deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt 2006 gerade einmal 0,9 Prozent. Das war weniger als die Hälfte des Durchschnitts der OECD-Länder (2 Prozent) und der EU-15-Länder (2,2 Prozent). In Großbritannien wurden vermögensbezogene Steuern in Höhe von 4,6 Prozent des Bruttoinlandsproduktes erhoben, in Frankreich sind es 3,4 Prozent und in den USA 3,1 Prozent.“

<http://tinyurl.com/bqwaqnb>

Dieser Position wird entgegen gehalten, dass „vermögensbezogene Steuern [...] nicht mit der Vermögenssteuer gleichgesetzt werden [können]. Der Oberbegriff umfass[e] alle Steuerarten, die am Vermögen andocken. Und dazu gehören z.B. auch die Grundsteuer, die Grunderwerbssteuer oder die Erbschafts- und Schenkungssteuer.“ Zwar seien die „Steuern auf Grundeigentum [...] in Großbritannien mit 3,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts eine durchaus respektable Steuerquelle. Auch in anderen angelsächsischen Ländern, z.B. in den USA und in Kanada, [sei] das Grundsteueraufkommen sehr hoch. Dort leistet die Grundsteuer [jedoch] einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung kommunaler Leistungen; in Deutschland werden dagegen für solche Leistungen – wie die Straßenreinigung – Gebühren kassiert. Insofern unterzeichne [...] die internationale Statistik die Belastung hierzulande.“

iwd – Nr. 23 vom 10. Juni 2010, <http://tinyurl.com/btmesw3>

## Gerechtigkeit

Auch die Frage, ob eine Wiedereinführung der Vermögensteuer gerecht sei, lässt sich nicht unwidersprochen in die eine oder andere Richtung beantworten.

So argumentieren ihre Anhänger: „Die Besteuerung des Vermögens ist ein Gebot der Steuergerechtigkeit. Das Steuerrecht des sozialen Rechtsstaats richtet die Besteuerung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger aus. Wer über nennenswertes Vermögen verfügt, ist bei gleichem Einkommen leistungsfähiger als jemand ohne jegliches Vermögen, weil er über Versorgungssicherheit und Kredit verfügt. Deshalb nennt das Grundgesetz die Vermögensteuer neben der Einkommen- und der Körperschaftsteuer ausdrücklich als Einnahmequelle des Staates und weist ihr Aufkommen den Ländern zu.“

Handelsblatt vom 01.06.2010, <http://tinyurl.com/c7guw9y>

Dem wird entgegengehalten, dass die Vermögensteuer keineswegs nur die Reichen treffe. Die zusätzliche Belastung von Immobilien etwa können in vielen Fällen auf etwaige Mieter umgelegt werden. Ähnlich urteilte das BVerfG schon 1995: Die Vermögensteuer habe zum damaligen Zeitpunkt „keine ins Gewicht fallende Umverteilungswirkung entfaltet; [da] das Gesamtaufkommen der Vermögensteuer in Höhe von rd. 6 Mrd. DM [...] im wesentlichen durch Belastung des Unternehmensvermögens erzielt und dort auf die Allgemeinheit der Nachfrager überwältigt [worden sei]“

BVerfGE 93, 121 Einheitswerte II, <http://tinyurl.com/bfx2nea>

Weiterhin wäre eine Vermögensteuer ungerecht, weil das Vermögen in aller Regel „entweder selbst erarbeitet oder aber ererbt [sei]. Im ersten Fall [sei] der Erwerb bereits mit Einkommensteuer von bis zu 45 Prozent belegt worden. Im zweiten Fall [sei] die Substanz des Vermögens mit Erbschaftsteuer von bis zu 30 Prozent bereits einmal der Besteuerung der Substanz unterworfen worden.“ Überhaupt sei mit Abschaffung der Vermögensteuer seinerzeit sowohl die Erbschafts- als auch die Schenkungssteuer angehoben worden. Das habe die entgangenen Einnahmen der Länder weitestgehend kompensiert.

Impulse vom 01.11.2012, <http://tinyurl.com/c45k2vy>

Dagegen argumentieren die Befürworter der Wiedereinführung: „[E]in sukzessiver Anstieg der Staatsverschuldung in Relation zu den Sozialproduktgrößen, wie er in Deutschland und in vielen Ländern seit den 70er Jahren zu beobachten war, bedeutet, dass in der Vergangenheit die Steuern zu gering oder die Ausgaben zu hoch waren. Davon haben vor allem die älteren Generationen profitiert. Diese werden durch vermögensbezogene Steuern im Vergleich zu Steuern auf Einkommens- oder Konsumgrößen stärker belastet als die Jüngeren.“

DIW Wochenbericht Nr. 28. 2012, <http://tinyurl.com/ct4bmjx>

Darüber hinaus erfülle die Vermögensteuer eine Ergänzungsfunktion zur Einkommensteuer und sei dementsprechend „deshalb von Bedeutung, weil in Deutschland nicht alle Einkünfte, sondern nur die sieben in § 2 Abs. 1 Einkommensteuergesetz genannten Einkunftsarten der Vermögensbesteuerung un-

terliegen. Private Veräußerungsgewinne, die sich gerade bei der Verwaltung eines großen Privatvermögens ergeben, bleiben nach Ablauf der Spekulationsfristen steuerfrei, obwohl sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in vergleichbarer Weise steigern wie die in § 2 Abs. 1 Einkommensteuergesetz genannten Einkunftsarten. Nur eine Vermögensbesteuerung vermag diese Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu erfassen.“

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M., Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Wiedereinführung der Vermögensteuer, <http://tinyurl.com/mnrjqz>

## Verfassungskonformität

Auch über die Frage, ob eine wiederbelebte Vermögensteuer verfassungskonform sei, herrscht Uneinigkeit. Ausschlaggebend für das seinerzeitige Urteil des Bundesverfassungsgerichts war vor allem die zu geringe Bewertung von einheitswertgebundenen Vermögensgegenständen. Bebaute und unbebaute Grundstücke wurden mittels eines Einheitswertes, welcher der späteren Preissteigerung nicht Rechnung trug, aus dem Jahr 1964 bewertet und im Durchschnitt höchstens mit etwa 50% ihres Verkehrswertes erfasst. Die Schlechterstellung von Inhabern nicht einheitswertgebundener Vermögensgegenstände war für das Bundesverfassungsgericht nicht mit dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.

Wenngleich alle Kommentatoren seither die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer verkehrswertnahen Ermittlung von Vermögen akzeptieren, ist unklar, inwiefern eine wiederbelebte Vermögensteuer diesem Anspruch gerecht werden könnte.

So argumentieren die Befürworter einer Wiederbelebung der Vermögensteuer, dass „mit dem neuen erbschaftsteuerlichen Bewertungsrecht inzwischen praxisnahe Bewertungsverfahren für Immobilien und Betriebe zur Verfügung [stehen], die in der Regel eine verkehrswertnahe Wertermittlung gewährleisten“.

DIW Wochenbericht Nr. 42/2012 vom 17. Oktober 2012. <http://tinyurl.com/ch3mg4p>

Von Kritikern wird hingegen erwidert, „[e]ine gleichmäßige Bewertung von Geldvermögen einerseits und Sachvermögen andererseits [sei] [...] kaum möglich, in jedem Fall aber sehr aufwendig. Die Werte von Immobilien und besonders von Unternehmen [seien] schwer zu ermitteln. Am besten [ließen] sich Werte in Kunstwerken verstecken. Dieses Problem zeigt [e] gegenwärtig die Erbschaft- und Schenkungsteuer, die das Bundesverfassungsgericht 2006 ebenfalls wegen ungleicher Bewertung als verfassungswidrig erkannt [habe].

Während Vermögen erbschaft- und schenkungssteuerlich nur im Zeitpunkt der Übertragung zu bewerten [sei], [müsse] es für die Vermögensteuer periodisch bewertet werden. Damit [würden] die Bewertungsprobleme potenziert. Um die Praktikabilität der Besteuerung aufrechtzuerhalten, [würden] Bewertungsmethoden bewusst verfälscht. Das belegt [e] die Grundsteuer als eine Vermögensteuer auf Immobilien. Die Gebäudewerte [würden] nach den Baupreis-

verhältnissen des Jahres 1958 auch dann ermittelt, wenn das Grundstück im Jahre 2010 bebaut worden [sei]“.

Handelsblatt vom 01.06.2010, <http://tinyurl.com/c7guw9y>

Ebenfalls verweisen Gegner einer Wiederbelebung häufig auf den sogenannten Halbteilungsgrundsatz. Dieser wird aus dem Wortlaut des Art. 14 Abs.2 S.2 GG abgeleitet, der besagt, dass Vermögen „zu gleich“ dem Wohl der Allgemeinheit dienen solle. Hieraus wird gefolgert, dass „die Vermögensteuer [...] zu den übrigen Steuern auf den Ertrag nur hinzutreten [dürfe], soweit die steuerliche Gesamtbelastung des Sollertrages bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleib[e]“. Je nach Höhe der weiteren steuerlichen Belastungen und des angesetzten Sollertrages könnte dies mit der Erhebung der Vermögensteuer unvereinbar sein.

BVerfG 93, 121 (138)

Doch, so wird erwidert, „[d]ieser von Anfang an heiß umstrittene Grundsatz wurde in einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom Januar 2006 relativiert. Das Gericht verneinte, dass der Halbteilungsgrundsatz als Belastungsobergrenze für – im vorliegenden Fall – die Einkommen- und Gewerbesteuer verfassungsrechtlich verbindlich ist. Im Weiteren stellen die Richterinnen und Richter sehr grundsätzlich fest, dass sich aus dem Verfassungsgebot des Eigentumsschutzes nicht ableiten lässt, dass der Zugriff des Staates auf nahezu die Hälfte des Einkommens der Bürgerinnen und Bürger begrenzt bleiben darf.“

Antrag der Linkspartei vom 19.01.2010 *Vermögensteuer als Millionärssteuer wieder erheben*  
<http://tinyurl.com/bqwaqnb>

## Wirtschaftliche Auswirkungen

Auch eine mögliche Schädigung der deutschen Wirtschaft wird kontrovers diskutiert. So heißt es etwa: „[D]ie Vermögensteuer belastet Unternehmen durch hohe Zusatzkosten und gefährdet sie in der Krise. Die Vermögensteuer berücksichtigt keinerlei konjunkturelle Schwankungen: Die Unternehmen müssen sie entrichten, egal wie die Geschäfte gerade laufen. In Krisenphasen knabbern die Unternehmen oft längere Zeit von ihren Kapitalrücklagen, also von ihrem Vermögen. Die Vermögenssteuer würde die Rücklagen schneller aufbrauchen und ein Hinabstrudeln des Unternehmens in die Insolvenz beschleunigen.“

Aber auch in stabilen Zeiten belastet die Vermögensteuer deutsche Unternehmen: Durch die Zusatzkosten wird das Geschäft weniger profitabel. Möglicherweise müssten die Preise angehoben werden, was die Konkurrenzfähigkeit einschränken würde.“

Handelsblatt vom 22.01.2013, <http://tinyurl.com/b3utuvd>

Auch sei ausländisches Betriebsvermögen durch Doppelbesteuerungsabkommen in der Regel freigestellt. Hierdurch würden „Inlandsinvestitionen benachteiligt“. Es entstünde eine „Anreizwirkung für Auslandsinvestitionen“.

BDI, Dezember 2012, <http://tinyurl.com/ab7nmek>

Von der Gegenseite wird hingegen argumentiert, dass die Vermögensteuer Anreize setze, das eigene Vermögen möglichst rentabel einzusetzen, um einem möglichen Verzehr der Substanz vorzubeugen. Letztlich brächte dies positive volkswirtschaftliche Konsequenzen mit sich. Außerdem könne die Vermögensteuer dazu genutzt werden, um die Binnennachfrage anzukurbeln.

## Fazit

Auch diejenigen, die sich zu den Streitfragen im Zusammenhang mit einer möglichen Wiedereinführung der Vermögenssteuer noch nicht positioniert haben oder sich mit der Thematik bislang kaum befasst haben, werden der Thematik nicht entgehen. In jedem Fall steht nämlich zu erwarten, dass der Frage nach der Wiederbelebung der Vermögenssteuer in den kommenden Wahlkämpfen auf Bundes- und Landesebene eine gewichtige Rolle zukommen wird.

# European Union and World Politics

Gareis/Hauser/Kernic (eds.)

## The European Union – A Global Actor?



**Sven Bernhard Gareis  
Gunther Hauser  
Franz Kernic (eds.)**

## **The European Union – A Global Actor?**

2012. 450 pp. Pb.

48,00 € (D), 49,40 € (A),

US\$69.00, GBP 43.95

ISBN 978-3-8474-0040-0

**Is the European Union a unified actor in world politics? The world's leading economic power is still struggling to find its role in shaping and maintaining global peace, free trade and commerce. How successful is the EU's Common Foreign and Security Policy and its institutions really?**

This book analyses the European Union's common institutions and procedures and critically discusses its ability to pursue its vital interests as a unified actor in world politics.

**Order now:**



**Barbara Budrich Publishers**

Stauffenbergstr. 7. D-51379 Leverkusen Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594 • Fax +49 (0)2171.344.693 •

info@barbara-budrich.net

[www.barbara-budrich.net](http://www.barbara-budrich.net)

## EuGH und ESM

Der Europäische Stabilitätsmechanismus ist europarechtskonform

*Heiner Adamski*



Heiner Adamski

### I. Der ESM: Hintergründe

Die Europäische Union (EU) – zu der zur Zeit 27 europäische Staaten gehören – hat nach Art. 3 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) das Ziel, „den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.“ Nach Abs. 2 bietet sie ihren Bürgerinnen und Bürgern „einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“ Gemäß Abs. 3 „errichtet (die Union) einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“

Nach diesen Sätzen – die durchaus an Verfassungslyrik erinnern – folgt in Abs. 4 in schlichten Worten eine Bestimmung von fundamentaler politischer Bedeutung: „Die Union errichtet eine Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist.“

Diese Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ist in den 1990er Jahren in drei Stufen verwirklicht worden (großen Einfluss hatte dabei der französische Politiker der Parti Socialiste Jacques Delors). Der Euro wurde in der dritten Stufe am 1. Januar 1999 als Buchgeld und am 1. Januar 2002 als Bargeld eingeführt. Die Mitgliedsstaaten der EU sind aber nicht automatisch Mitgliedsstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Berechtigung zur Teilnahme

ist abhängig von der Erfüllung sog. Konvergenzkriterien. In einem Protokoll zum Vertrag über die Europäische Union wurden als Voraussetzung für die Teilnahme rechtsverbindlich diese Kriterien festgelegt: Die jährliche Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte eines zur Teilnahme qualifizierten Mitgliedslands darf maximal drei Prozent und die öffentliche Gesamtverschuldung maximal 60 Prozent seines Brutto-Inlandsprodukts betragen; die nationale Inflationsrate darf diejenige der drei preisstabilsten EU-Mitgliedsstaaten um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte überschreiten; die jeweilige Währung muss in den zwei Jahren, die der Prüfung vorangehen, die im Europäischen Währungssystem vorgesehenen normalen Bandbreiten ohne starke Spannungen eingehalten haben; insbesondere darf der betroffene Staat den bilateralen Leitkurs seiner Währung innerhalb des gleichen Zeitraums nicht gegenüber der Währung eines Mitgliedsstaats von sich aus abgewertet haben; das Niveau der langfristigen Zinsen der betreffenden nationalen Währung muss mindestens ein Jahr vor der Prüfung nicht mehr als zwei Prozentpunkte über dem entsprechenden Niveau der drei preisstabilsten EU-Mitgliedsstaaten gelegen haben (Protokoll Nr. 21 zum EUV).

Von den 27 EU-Staaten gehören mittlerweile 17 Staaten zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Belgien, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien, Slowakei und Finnland. In diesen 17 Staaten ist der Euro offizielle Währung – und diese Staaten bilden die in den Medien oft erwähnte „Eurozone“.

Angesichts der Krisen und Abgründe der nicht ausreichend regulierten Finanzmärkte und der davon ausgehenden Bedrohungen für Staaten – die bei hohen Staatsverschuldungen auf den Kapitalmärkten praktisch kein Geld zu bezahlbaren Zinsen bekommen und dadurch in eine „Staatspleite“ getrieben werden können – und zur Abwehr der dadurch entstehenden Gefahren für den Euro hatten die Staaten der Eurozone 2010 einen zeitlich befristeten Euro-Schutzschirm etabliert. Er bestand aus dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF). Mitgliedsstaaten in finanziellen Schwierigkeiten konnten über dieses „Instrument“ Kredite bekommen (Fazilität = Kreditmöglichkeit, die bei Bedarf in Anspruch genommen werden kann).

Wegen der fortwährenden und größer werdenden Krisen als Folge unglaublicher Praktiken auf Finanzmärkten (Helmut Schmidt: „Raubtierkapitalismus“, Heiner Geißler: „Kapitalismus hat versagt“) wurde dann der Euro-Schutzschirm durch einen Europäischen Stabilitätsmechanismus abgelöst: den ESM mit Sitz in Luxemburg. Der ESM wird durch den völkerrechtlichen „Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“ zwischen den Eurostaaten begründet. Er wurde im Januar 2012 beschlossen und inzwischen von allen Unterzeichnerstaaten ratifiziert. Die Eurostaaten billigten zudem im September 2012 die vom deutschen Bundesverfassungsgericht geforderten Auflagen in einer interpretativen Erklärung zum ESM-Vertrag. Der ESM ist wiederum – jetzt aber ein dauerhaftes – Instrument der EU zur finanziellen Unterstützung von Mitgliedsstaaten durch Kredite. Das vom ESM zu vergebende Volumen an Krediten beläuft sich auf max. 500 Milliarden Euro. Das Stamm-

kapital des ESM hat die Höhe von 700 Milliarden Euro. Die teilnehmenden Staaten zahlen in fünf Raten insg. 80 Mrd. Euro ein. Außerdem – also zusätzlich zum eingezahlten Kapital von 80 Milliarden – wird der ESM mit Garantien in Höhe von 620 Milliarden Euro ausgestattet. Er kann Mitgliedern des ESM bei drohenden oder aktuellen schweren Finanzierungsproblemen zur Erhaltung der Finanzstabilität des Eurowährungsgebietes insgesamt und den Mitgliedsstaaten unter strengen Auflagen Kredite bereitstellen. (Zum ESM-Vertragstext s. Anm. 1.)

## II. Der ESM: Rechtsprobleme

1. Der Europäische Rat – das Gremium der Staats- und Regierungschefs der EU – hatte im Oktober 2010 zur Sicherstellung der finanziellen Stabilität des Eurowährungsgebietes einen dauerhaften Mechanismus zur Bewältigung der Krisen als notwendig angesehen. Einen Monat später wurden Eckpunkte eines Europäischen Stabilitätsmechanismus bestimmt. Einen weiteren Monat später einigte sich der Europäische Rat auf eine Öffnungsklausel für die Einführung eines permanenten ESM in den Verträgen der EU. Dabei ging es um eine Ergänzung des Art. 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV). Mit einem Beschluss 2011/199 sollte Art. 136 AEUV durch einen Absatz 3 ergänzt und dem ESM eine eindeutige EU-vertragliche Anknüpfung gegeben werden. Der zu ergänzende Absatz lautet:

Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebietes insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.

Die Vertragsänderung sollte in einem sog. vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) erfolgen (d.h. ohne Einberufung eines Konvents von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission) und am 1. Januar 2013 in Kraft treten und damit dem ESM ohne Unterbrechung die Übernahme der Aufgaben des auslaufenden EFSF und des EFSM ermöglichen. Hier stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit eines vereinfachten Verfahrens.

2. Art. 125 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthält eine sog. No-Bail-Out-Klausel oder Nichtbeistandsklausel; er bestimmt, dass die EU und die Mitgliedstaaten nicht für Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten eintreten oder für sie haften. Auf die Mitgliedstaaten soll so – d.h. auch durch die auf den Finanzmärkten wirkenden Kräfte – ein Zwang zur Haushaltsdisziplin ausgeübt werden. In Art. 125 Abs. 1 AEUV heißt es:

Die Union haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Ein

Mitgliedstaat haftet nicht für die Verbindlichkeiten der Zentralregierungen, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats und tritt nicht für derartige Verbindlichkeiten ein; dies gilt unbeschadet der gegenseitigen finanziellen Garantien für die gemeinsame Durchführung eines bestimmten Vorhabens.

Angesichts der hier fixierten haushaltspolitischen Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten stellt sich die Frage nach der rechtlichen Vertretbarkeit der Rettungspolitik. Ist es zulässig, Euromitgliedsstaaten Kredite zu gewähren, wenn Art. 125 Abs. 1 AEUV die automatische Haftung untereinander und eine Schuldenübernahme ausschließt? Man kann diese Frage verneinen – es ist nicht zulässig. Es stellt sich aber auch die Frage, ob Art. 125 Abs. 1 AEUV ein grundsätzliches Verbot finanzieller Unterstützungen in der Eurozone enthält (dem Bundesverfassungsgericht wurde mit der Behauptung der Unzulässigkeit eine Verfassungsbeschwerde gegen die Hilfe für Griechenland vorgelegt). Ein solches Verständnis des Art. 125 Abs. 1 wäre aber eine Verkehrung des Sinns der Bestimmung. Sinn der Vorschrift ist doch, dass alle Formen des Zwanges zu einem finanziellen Einstehen ausgeschlossen werden und Gläubiger von Eurostaaten insoweit wissen, dass andere Staaten der Eurozone im Falle eines Forderungsausfalls nicht haftbar gemacht werden können. Aber finanzielle Hilfen auf freiwilliger Basis – Hilfen auf der Grundlage europäischer Solidarität – können doch nicht ernsthaft als europarechtlich unzulässig gesehen werden. Wenn eine solche Rechtsauffassung vertreten würde, müsste doch erstens gefragt werden, welche politischen Vorstellungen von Europa hinter einer solchen Rechtsauffassung stehen, und zweitens müsste gefragt werden, wieso Staaten der EU theoretisch weltweit an andere Staaten nach jeweiligen politischen Einstellungen Finanzhilfen leisten dürfen – aber dies gegenüber den engsten Partnern in der Eurozone nicht dürfen.

3. Ein weiteres Problem ist die sog. Beistandsklausel in Art. 122 Abs. 2 AEUV:

Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.

Nach dieser Vorgabe kann einem Mitgliedsstaat finanzieller Beistand gewährt werden. Es stellt sich aber die Frage, wie es zu beurteilen ist, wenn die Probleme, die sich der Kontrolle des betreffenden Mitgliedstaates entziehen, von diesem selbst verursacht sind. Es stellt sich ferner die Frage, ob aus der Formulierung des Art. 122 Abs. 2 abgeleitet werden kann, dass Beistand nur in Situationen gewährt werden darf, in denen auch finanziell gesunde Staaten in ihrer Zahlungsfähigkeit bedroht sind.

4. Art. 123 AEUV enthält ein Verbot der Finanzierung mitgliedstaatlicher Haushalte durch die Europäische Zentralbank (EZB). Verboten werden direkte

### Zentralbankkredite und der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln (Staatsanleihen):

(1) Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der Europäischen Zentralbank oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten (im Folgenden als „nationale Zentralbanken“ bezeichnet) für Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die Europäische Zentralbank oder die nationalen Zentralbanken.

(2) Die Bestimmungen des Absatzes 1 gelten nicht für Kreditinstitute in öffentlichem Eigentum; diese werden von der jeweiligen nationalen Zentralbank und der Europäischen Zentralbank, was die Bereitstellung von Zentralbankgeld betrifft, wie private Kreditinstitute behandelt.

### III. Anrufung des EuGH durch den irischen Supreme Court

Der parteiunabhängige irische Parlamentsabgeordnete Pringle hat gegen die Zustimmung Irlands zum ESM-Vertrag vor irischen Gerichten die Auffassung vertreten, dass der Beschluss 2011/199 mit den EU-Verträgen unvereinbar und – da er die Zuständigkeiten der EU ausdehne – zu Unrecht im vereinfachten Änderungsverfahren ergangen sei. Der ESM würde unberechtigt in EU-Kompetenzen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion eingreifen. Mit der Ratifikation des ESM-Vertrages würde Irland unionsrechtswidrige Verpflichtungen eingehen.

Das oberste Gericht Irlands – der irische Supreme Court – hat zur Klärung dieser Fragen den für die Auslegung von EU-Recht zuständigen EuGH angerufen.

### IV. Die Entscheidung des EuGH

Der Europäische Gerichtshof hat in einem Verfahren unter Beteiligung aller 27 Richter (jeder Mitgliedsstaat ist ja mit einem Richter vertreten) festgestellt, dass seine Prüfung nichts ergeben hat, was die Gültigkeit des Beschlusses 2011/199 berühren könnte und dass die Bestimmungen des EUV und des AEUV sowie der allgemeine Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes dem Abschluss und der Ratifikation des ESM-Vertrags nicht entgegenstehen. Überdies hänge das Recht eines Mitgliedsstaats zum Abschluss und zur Ratifizierung des ESM-Vertrags nicht vom Inkrafttreten des Beschlusses 2011/199 ab. (Zum Urteilstext s. Anm. 2.) Urteilspassagen sind in einer EuGH-Presseerklärung Nr. 154/12 in der Rechtssache C-370/12 so zusammengefasst:

## 1. Zum Beschluss 2011/199

„Mit dem Beschluss 2011/199 macht der Rat Gebrauch von der Möglichkeit, den AEUV in einem vereinfachten Verfahren zu ändern. Dieses Verfahren findet nur auf die internen Politikbereiche der Union (Dritter Teil des AEUV) Anwendung und darf nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten führen.

Nach Ansicht des Gerichtshofs betrifft die angefochtene Änderung – sowohl formal als auch inhaltlich – die internen Politikbereiche der Union, so dass die erste Voraussetzung erfüllt ist.

Erstens greift die streitige Änderung nämlich nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union (Erster Teil des AEUV) im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten ein, deren Währung der Euro ist.

Während das vorrangige Ziel der Währungspolitik der Union die Gewährleistung der Preisstabilität ist, wird mit dem ESM ein davon klar abweichendes Ziel verfolgt, und zwar die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt. Die bloße Tatsache, dass diese wirtschaftspolitische Maßnahme mittelbare Auswirkungen auf die Stabilität des Euro haben kann, erlaubt es nicht, sie einer währungspolitischen Maßnahme gleichzustellen. Überdies gehören die zur Erreichung des mit dem ESM verfolgten Ziels, dafür zu sorgen, dass ein Mitgliedstaat eine Finanzhilfe erhält, ins Auge gefassten Mittel offenkundig nicht zur Währungspolitik.

Der ESM stellt vielmehr einen ergänzenden Teil des neuen Regelungsrahmens für die Verstärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung der Union dar. Durch diesen Rahmen wird eine engere Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten geschaffen, und er dient zur Konsolidierung der makroökonomischen Stabilität und der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Während er insofern präventiver Art ist, als er die Gefahr von Staatsverschuldungskrisen so weit wie möglich verringern soll, dient die Einrichtung des ESM zur Bewältigung von Finanzkrisen, die trotz getroffener präventiver Maßnahmen eintreten könnten. Der ESM gehört infolgedessen zum Bereich der Wirtschaftspolitik.

Zweitens berührt die streitige Änderung auch nicht die Zuständigkeit der Union (Erster Teil des AEUV) im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten.

Da die Bestimmungen des EUV und des AEUV der Union nämlich keine spezielle Zuständigkeit für die Schaffung eines Stabilitätsmechanismus wie des im Beschluss 2011/199 ins Auge gefassten verleihen, sind die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, befugt, untereinander eine Übereinkunft über die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus zu treffen. Im Übrigen sollen die strengen Auflagen, von denen die streitige Änderung des AEUV die Gewährung einer Finanzhilfe durch den ESM abhängig macht, gewährleisten, dass beim Einsatz dieses Mechanismus das Unionsrecht, einschließlich der von der Union im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen, beachtet wird.

Auch die zweite Voraussetzung für einen Rückgriff auf das vereinfachte Änderungsverfahren, die darin besteht, dass durch die Änderung des AEUV

die der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten nicht ausgedehnt werden, ist erfüllt.

Die streitige Änderung schafft nämlich keine Rechtsgrundlage, die es der Union erlaubt, eine zuvor nicht mögliche Handlung vorzunehmen. Auch der Umstand, dass der ESM auf Unionsorgane, insbesondere die Kommission und die EZB, zurückgreift, ist jedenfalls nicht geeignet, die Gültigkeit des Beschlusses 2011/199 zu berühren, der nur die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus durch die Mitgliedstaaten vorsieht und sich nicht zu einer etwaigen Rolle der Unionsorgane in diesem Rahmen äußert.“

## 2. Zum ESM-Vertrag:

„Der Gerichtshof prüft, ob eine Reihe von Bestimmungen des EUV und des AEUV sowie der allgemeine Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes dem Abschluss einer Übereinkunft wie des ESM-Vertrags durch die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, entgegenstehen, und verneint dies. (...) In Bezug auf die ausschließliche Zuständigkeit der Union im Bereich der Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, wiederholt der Gerichtshof, dass diese Politik die Preisstabilität gewährleisten soll. Die Tätigkeiten des ESM gehören jedoch nicht zur Währungspolitik. (...) Zur ausschließlichen Zuständigkeit der Union für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn ihr Abschluss gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte, stellt der Gerichtshof fest, dass keines der in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argumente ergeben hat, dass eine Übereinkunft wie der ESM-Vertrag solche Auswirkungen hätte.

In Bezug auf die Zuständigkeit der Union für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik führt der Gerichtshof aus, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, untereinander eine Übereinkunft über die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus wie den ESM-Vertrag zu schließen, sofern die von den vertragschließenden Mitgliedstaaten im Rahmen einer solchen Übereinkunft eingegangenen Verpflichtungen mit dem Unionsrecht im Einklang stehen. (...) Insbesondere steht die Befugnis des Rates, einem Mitgliedstaat, der aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht ist, einen finanziellen Beistand der Union zu gewähren, der Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus wie des ESM durch die Mitgliedstaaten nicht entgegen, soweit bei seiner Funktionsweise das Unionsrecht und insbesondere die Maßnahmen der Union im Bereich der wirtschaftspolitischen Koordinierung der Mitgliedstaaten beachtet werden. Der ESM-Vertrag enthält aber Bestimmungen, die gerade gewährleisten sollen, dass alle vom ESM gewährten Finanzhilfen mit solchen Koordinierungsmaßnahmen vereinbar sind.

Das Verbot für die EZB und die Zentralbanken der Mitgliedstaaten, Körperschaften und Einrichtungen der Union und der Mitgliedstaaten Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten zu gewähren oder unmittelbar von ihnen Schuldtitel zu erwerben, wird durch den ESM nicht umgangen. Dieses Verbot richtet sich nämlich speziell an die EZB und die Zentralbanken der Mitglied-

staaten. Wenn ein oder mehrere Mitgliedstaaten einem anderen Mitgliedstaat unmittelbar oder über den ESM finanziellen Beistand leisten, fällt dies somit nicht unter das genannte Verbot.

Mit der ‚Nichtbeistandsklausel‘, nach der die Union oder ein Mitgliedstaat nicht für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaats eintritt und nicht für sie haftet, soll der Union und den Mitgliedstaaten nicht jede Form der finanziellen Unterstützung eines anderen Mitgliedstaats untersagt werden.“

## V. Kommentar

Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs zum ESM sind viele in der Öffentlichkeit und in juristischen Fachkreisen diskutierte Fragen zur Rechtmäßigkeit „der ganzen Euro-Rettungsmaßnahmen durch Politik“ abschließend beantwortet worden. Das Urteil sagt, dass die EU-Verträge den Mitgliedsstaaten und Organen der Europäischen Union mehr Spielraum gewähren als Kritiker behaupten und erklärt den „Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus“ als europarechtskonform. Aber sind damit wirklich alle Fragen beantwortet? Der Deutsche Richterbund schreibt im Blick auf den ESM: „Die Rettung von Euro, Mitgliedstaaten und Banken darf nicht dazu führen, dass wirtschaftliches Handeln in der EU teilweise außerhalb des Rechts gestellt wird, weil Handlungen im Finanzsektor nicht durch Staatsanwaltschaften und Gerichte straf- und zivilrechtlich überprüft werden können.“ Er warnt angesichts des ESM vor einem „Ausstieg aus dem Rechtsstaat, der durch wirtschaftliche Notwendigkeiten nicht zu rechtfertigen wäre“ – und er verweist auf erschreckend konkrete Gefahrenpunkte.<sup>3</sup> Verfassungsrechtler und Parteienkritiker fragen angesichts der Entwicklungen, ob evtl. die Verfassungsidentität aufgegeben wird, ob ein Volksentscheid notwendig wird und ob das Recht zum Widerstand nach Art. 20 Abs. 4 GG in Betracht zu ziehen ist. Ein Staatsrechtler, der wegen der Euro-Rechtsentwicklungen mehrfach vor dem Bundesverfassungsgericht geklagt hat – malt grotesk anmutende Bilder. Er spricht vom „Weg in die Diktatur“, von „bürokratischer Diktatur“, von der „Gefährdung der freien Rede“, vom „totalen Versagen der Medien“, vom „Niedergang Deutschlands“, der sich seit 20 Jahren vollziehe – und er sagt sogar, dass das „Stadium der UdSSR“ erreicht sei. Andere Rechtswissenschaftler hoffen, dass nun endlich Schluss sei „mit der notorischen Kritik an der Eurorettung“. Wie immer nun Rechtsexperten „die Sache“ sehen – klar ist: Der EuGH hat entschieden und damit Recht gesetzt.

Klar ist aber auch: Viele wichtige Fragen werden hinter der Bühne der Juristen in der gesellschaftlichen Realität gestellt. Es wird gefragt: Wieso gibt es eigentlich die Finanzmarktkrisen, die Bankschuldenkrisen und die Staatsschuldenkrisen? Haben diese Krisen etwas zu tun mit der Moral der Damen und Herren im Bankgewerbe und mit den Lehrangeboten und dem „Zustand“ der Wirtschaftswissenschaft? Wirtschaftsethik ist ja kein Pflichtfach. Es wird weiter gefragt: Was ist eigentlich davon zu halten, wenn 170 renommierte Ökonomen ihre „lieben Mitbürger“ in einem öffentlichen Appell zum Widerstand

gegen Merkels Euro-Politik aufrufen und der Bundesminister der Finanzen gegen Horromeldungen wettet und gegen die Warnung der Ökonomen vor einer „kollektiven Haftung für die Schulden der Banken des Eurosystems“ anredet: „Im Kern geht es ja nicht darum, die Haftung zu vergemeinschaften, sondern eine gemeinsame Aufsicht in Europa zu schaffen.“ Es wird wohl auch gefragt, was der normale Bürger „denken soll“, wenn ein renommierter Ökonom und Wirtschaftsweiser erklärt, dass eine unbegrenzte Haftung überhaupt nicht zur Debatte stünde. Die Bürger macht das alles wohl ratlos. Und wenn sie dann von attac – in dessen Reihen Politiker wie Heiner Geißler und Oskar Lafontaine zu finden sind – lesen, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus eine Umverteilung in die falsche Richtung sei, dann werden sie wohl keine Begeisterung für den ESM empfinden. Sie werden ahnen, dass der ESM ein von den EU-Steuerzahlern „finanziertes Instrument (ist), um abzusichern, dass für die Gläubiger hoch verschuldeter EU-Staaten (in der Regel große Banken, Vermögensbesitzer und Konzerne) das Verlustrisiko minimiert bzw. die Renditen gesichert werden (und) dass die gewählten Parlamente in jenen Staaten entmündigt werden, die in der Währungsunion niederkonkurriert wurden“ (so attac).

Diese Töne klingen anders als Aussagen in Art. 3 des Vertrags über die Europäische Union. Dort ist – wie eingangs zitiert – vom Frieden und Wohlergehen Völker der EU die Rede. Die EU soll ein „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ sein. „Sie wirkt“ – so heißt es im EU-Vertrag – „auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt. (...) Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“

Diese Ziele gelten nach wie vor. Die Politik ist ihnen verpflichtet. Recht kann ein Instrument zu ihrer Erreichung sein. In den nächsten Jahre wird sich zeigen, ob der Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zu diesen Zielen leiten.

## Anmerkungen

- 1 Der ESM-Vertrag ist hier abrufbar (Bundesfinanzministerium): [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung\\_des\\_Euro/Finanzhilfemechanismen/2012-01-27-esm-anl.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/2012-01-27-esm-anl.html)
- 2 Das EuGH-Urteil Rs. C-370/12 (Pringle/Irland) vom 27.11.2012 ist hier abrufbar: <http://www.curia.eu>
- 3 Empfohlen sei die aufmerksame Lektüre der sehr kritischen Erklärung des Deutschen Richterbundes „Europäischer Rettungsschirm: Richterbund warnt vor Ausstieg aus dem Rechtsstaat“. Abrufbar unter: <http://www.drj.de/cms/index.php?id=783>

# Gerechtigkeit



**Felix Heidenreich**  
**Theorien der Gerechtigkeit**

Eine Einführung

UTB S. 2011. 251 Seiten. Kart.

16,90 €(D),

17,40 €(A),

24,90 SFr

ISBN 978-3-8252-33136-1

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

**Der Autor:**

**Dr. Felix Heidenreich**

Internationales Zentrum für Kultur- und Technikforschung der  
Universität Stuttgart



Verlag Barbara Budrich •

Barbara Budrich Publishers

Stauffenbergstr. 7. D-51379 Leverkusen Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594 • Fax +49 (0)2171.344.693 •

[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de) • [www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de)

# Die Fallstudie *Mehmet* – Eine Unterrichtsreihe für das Thema Migration und Integration

*Christian Fischer und Sabine Thormann*



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**

In der Fallstudie *Mehmet* setzen sich die Schüler anhand eines konkreten Falles exemplarisch, handlungsorientiert und kooperativ mit dem Thema „Integration und Zuwanderung“ auseinander. Im Fall geht es um die problemhaltige Lebens- und Handlungssituation von Mehmet, einem 17jährigen Jungen kurdischer Abstammung, der mit seiner Familie in Halle/Saale lebt. Die Fallstudie wurde jeweils im Sozialkundeunterricht einer Gymnasial-, Realschul- und Berufsschulklasse erprobt. Der Beitrag stellt die Konzeption der Fallstudie *Mehmet* vor und reflektiert die Unterrichtserfahrungen an den verschiedenen Schulformen.

## **Einleitung**

Die Auseinandersetzung mit Integration und Zuwanderung gehört zum Aufgabenbereich der politischen Bildung. Neben der hohen gesellschaftspolitischen Bedeutung begründet sich die Relevanz des Themas für den Politikunterricht mit der Lebenswirklichkeit der Schüler. Das Zusammenleben von Menschen mit unterschiedlichem Herkunftshintergrund ist inzwischen Bestandteil ihrer Alltagswelt – auch wenn die Intensität je nach Region und Größe des Wohnorts variiert. Zudem genießen Integrations- und Zuwanderungsfragen eine große mediale Aufmerksamkeit. Folglich kommt der Thematik eine unmittelbar lebensweltorientierende Bedeutung für die Schüler zu.

Obgleich die Politikdidaktik begonnen hat, sich mit migrationsbezogenen Fragestellungen auseinanderzusetzen (vgl. Schulte 2006, Lange 2008, Lutter 2011), steht die Entwicklung entsprechender Lehr-Lernarrangements noch am Anfang. Die meisten Unterrichtsvorschläge bauen auf einer (additiven) Abfolge von Erarbeitungs- und Anwendungsschritten auf, die primär inhaltsbezogen sind (z.B.: Zandonella 2003; Thurich 2005 u.a.). Auch die von Andreas Lutter in seiner Studie „Integration im Bürgerbewusstsein von SchülerInnen“ abgeleiteten „Leitideen der Vermittlung“ bleiben skizzenhaft und ohne Methodenbezug (vgl. Lutter 2011: 211-229). Dabei ist es die Methode, die die Auseinandersetzung der Lernenden mit dem Lerngegenstand bestimmt (vgl. Reinhardt/Richter 2007: 12). Sie strukturiert die Unterrichtsreihe und gibt den



Dr. Sabine Thormann, ist Lehrerin, Fachleiterin am Staatlichen Studienseminar Halle und Magdeburg für das Fach Sozialkunde und Dozentin an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die dokumentarische Methode in der Anwendung auf Unterrichtsinteraktionen und die Entwicklung von politisch-demokratischer Konfliktfähigkeit.

Lernweg vor. Von der Wahl der Methode hängt ab, welche Aspekte des Lerngegenstandes akzentuiert und welche Lernziele realisiert werden können (vgl. Reinhardt/Richter 2007: 12).

Was in der Politikdidaktik bisher fehlt, sind methodenbasierte Unterrichtsreihen zum Thema „Integration und Zuwanderung“, die in der Praxis erprobt und mit Erfahrungsberichten für unterschiedliche Schulformen versehen sind. Ausgehend von dieser Problemsicht erfolgte die Entwicklung der Fallstudie *Mehmet*. In dieser Unterrichtsreihe setzen sich die Schüler anhand eines konkreten Falles *exemplarisch, handlungsorientiert* und *kooperativ* mit Integration und Zuwanderung auseinander. Die Fallstudie wurde jeweils im Sozialkundeunterricht einer Gymnasial- (Klassenstufe 10), Realschul- (Klassenstufe 10) und Berufsschulklasse (1. Lehrjahr) erprobt. Der vorliegende Beitrag stellt die Konzeption der Fallstudie *Mehmet* vor und reflektiert die Unterrichtserfahrungen an den verschiedenen Schulformen. Damit ist es möglich, erste thesenartige und deskriptive Aussagen über schulspezifische Verläufe abzuleiten.

## 1. Migration und Integration: Chancen und Herausforderung für Politik und Gesellschaft

Im Jahr 2011 lebten in Deutschland etwa 16 Millionen Personen mit Migrationshintergrund<sup>1</sup> (vgl. BMI 2011: 21). Hierzu gehören zugewanderte und in Deutschland geborene Aussiedler, Ausländer sowie Eingebürgerte sowie deren Kinder in erster, zweiter und dritter Generation. Der Begriff Ausländer ist eine rechtliche Kategorie und bezieht sich auf alle hier Lebenden ohne deutschen Pass. „Migration“ kommt aus der lateinischen Sprache und heißt übersetzt „Wanderung“. Menschen verlassen dabei aus unterschiedlichen Motiven ihre Heimat. Migration wird im Zuge einer fortschreitenden Globalisierung und der damit einhergehenden zunehmenden Mobilität immer mehr Menschen betreffen. Gleichzeitig sind westliche Industriestaaten wie Deutschland aufgrund des zu erwartenden demographischen Wandels auf die Zuwanderung insbesondere von Fachkräften angewiesen.

„Integration“ bedeutet vom Wortsinn her die Herstellung eines Ganzen oder der Zusammenführung des „Verschiedenen“, wobei das Verschiedene als solches kenntlich bleibt. Integration lässt sich deutlich abgrenzen von Assimilation, die als „Aufgabe der eigenen kulturellen und sprachlichen Herkunft und im Sinne einer vollständigen Anpassung an die deutsche Gesellschaft“ (Meier-Braun 2011: 3) zu verstehen ist. Integration umfasst die soziale, sprachliche, berufliche und kulturelle Teilhabe an der Gesellschaft. Es darf allerdings nicht darüber hinweg getäuscht werden, dass jenseits dieser allgemeinen Definition im wissenschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Diskurs eine hohe Spannbreite des Begriffsverständnisses vorliegt, der von einer strukturellen Eingliederung bis zu Konzepten multikultureller Mehrfachidentitäten reicht. Insbesondere die Sarrazin-Debatte zeigte das hohe gesellschaftliche und politische Konfliktpotential des Themas Integration.

Während die Bundesrepublik über Jahrzehnte Probleme hatte, sich als Einwanderungsland zu verstehen und sich politisch dazu zu bekennen, setzte sich vor ungefähr 12 Jahre ein Konzeptwechsel durch. Integrationspolitik bekam auf der Ebene von Bund und Ländern einen neuen Stellenwert. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts<sup>2</sup> im Jahr 2000 markierte erstmals einen entscheidenden Wendepunkt in der Ausländerpolitik der BRD. Zum 01. Januar 2005 trat das mit großer Mehrheit im Bundestag verabschiedete „*Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*“, in der Öffentlichkeit als „Zuwanderungsgesetz“ bezeichnet, in Kraft. Es enthält u.a. Vorschriften zu Einreise und Aufenthalt von Ausländern und differenziert Aufenthaltstitel in eine (befristete) Arbeitserlaubnis und eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis. Die am 28. August 2007 in Kraft getretene Reform des Zuwanderungsgesetzes betrachtet als einen Kernpunkt vor allem Maßnahmen zur Förderung der Integration von legalen Zuwanderern. Eine dezidierte Fördermaßnahme ist hier die bundesweite Durchführung von verpflichtenden<sup>3</sup> Integrationskursen, in denen Sprachkenntnisse und Grundwissen zur Rechts- und Gesellschaftsordnung der BRD vermittelt werden (vgl. BMI 2011: 55). Auch in dem seit dem Jahr 2006 im Bundeskanzleramt stattfindenden nationalen Integrationsgipfel diskutieren „alle staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – sowie Vertreter der Bürgergesellschaft und Migranten“ (ebd.: 82) über Probleme der Zuwanderung und erarbeiten Lösungsvorschläge. Der daraus manifestierte Nationale Integrationsplan (NIP) ist nach Vorgabe des Koalitionsvertrages für die 17. Legislaturperiode zu einem Nationalen Aktionsplan Integration mit neuen Zielen und Indikatoren<sup>4</sup> zur Überprüfung der Umsetzung weiterentwickelt worden (vgl. ebd.: 83).

Es geht u.a. darum, die Integrationskurse zu verbessern und eine frühe Sprachförderung zu realisieren. Die Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund hat insbesondere durch empirische Untersuchungen in den letzten Jahren viel Aufmerksamkeit erfahren. Es konnte u.a. gezeigt werden, dass der kollektive Selbstwert, d.h. die Bewertung der eigenen kulturellen Identität sowohl Ressource als auch Blockade für die sprachliche Integration von Jugendlichen mit Migrationshintergrund sein kann (vgl. Wolfgramm/Rau/Zander-Music/Neuhaus/Hannover 2010: 59ff.). Junge Menschen mit Migrationshintergrund müssen damit rechnen, aufgrund ihres ‚Andersseins‘ bei Bewerbungen und Einstellungen benachteiligt zu sein (vgl. Sachverständigenrat 2010: 187). Differenzen in den schulischen Leistungen zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund lassen sich insbesondere auf Bedingungen zurückführen, die eng mit der sozialen Herkunft verknüpft sind (vgl. Stanat/Rauch/Seigeritz 2010). Jugendliche, die frühzeitig mit der deutschen Sprache konfrontiert werden und sie im Alltag nutzen, erzielen bessere schulische Leistungen (vgl. ebd.). Auch eine mögliche Benachteiligung von Schülern mit Migrationshintergrund bei der Übergangsempfehlung in die Sekundarstufe I steht im Fokus kontroverser Diskussion (vgl. Tiedemann/Billmann-Mahecha 2007).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Migration und Integration einen hohen Stellenwert im gesellschaftlichen und politischen Diskurs einnehmen. Über die

inhaltliche Ausgestaltung von Migration und Integration liegen unterschiedliche parteipolitische Positionen vor, so wie sie im Material 12 (vgl. Didaktischer Koffer) überblicksartig aufgeführt sind.

## 2. Die Fallstudie als Methode: Lernchancen und Durchführung

Welche didaktischen Anforderungen stellt das Thema „Integration und Zuwanderung“ an den unterrichtlichen Lernprozess? Zunächst lässt sich festhalten, dass der Zugang der Schüler zur Thematik weder in politisch-institutionellen Fragestellungen, noch in abstrakt-sozialwissenschaftlichen Systematisierungen liegt, sondern sich auf der Ebene des sozialen Nahraums befindet (vgl. Lutter 2011: 189-191). Es handelt sich ferner um eine äußerst sensible und komplexe Thematik, bei der unterschiedliche Perspektiven und Wahrnehmungsweisen von Integration und Zuwanderung Beachtung finden müssen. Daher ist eine Unterrichtsorganisation notwendig, die es ermöglicht, divergente Erklärungen, Einschätzungen und Emotionen zum Lerngegenstand zu artikulieren und diskursiv zu verhandeln. Mit Blick auf die lebenspraktische Bedeutung des Themas für die Schüler kann es auch nicht allein um den Erwerb von Wissen gehen. Die Zielsetzung liegt vielmehr in einer produktiven und handlungsanleitenden und insofern kompetenzorientierten Verarbeitung des Wissens. Es geht um die Entwicklung von „*Qualifikationen* und *Kompetenzen* [...], die für die Bewältigung des Zusammenlebens in einer vom Anspruch her demokratischen Einwanderungsgesellschaft für Einheimische und Zugewanderte erforderlich sind“ (Schulte 2006: 43).

Die Fallstudie erscheint als Methode im besonderen Maße dazu geeignet, um den formulierten Anforderungen an den unterrichtlichen Lernprozess gerecht werden zu können. Ausgangs- und ständiger Bezugspunkt einer Fallstudie ist ein konkreter Fall, der die Lernenden in eine problemhaltige Lebens- und Handlungssituation versetzt, die sie bewältigen müssen (vgl. Reinhardt 2005: 124; Kaiser/Kaminski 1994: 140). Die Schüler erschließen sich den Fall, indem sie Fragen entwickeln und Informationen auswerten. Dabei erwerben sie Fachkenntnisse, mit denen sie anwendungsbezogen umgehen müssen. Auf dieser Grundlage entwickeln und bewerten die Schüler anschließend Handlungsmöglichkeiten für den Fall und diskutieren diese (vgl. Reinhardt 2005: 124). Sie trainieren damit, Entscheidungen zu beurteilen und Konsequenzen zu reflektieren (vgl. Grammes 2007: 58). Dieses Vorgehen macht es notwendig, die unterschiedlichen Perspektiven der Personen im Fall zu übernehmen (vgl. Reinhardt 2005: 124). Auf diese Weise ermöglicht die Fallstudie multiperspektives Lernen. Die Fallstudie vollzieht sich dabei als „Interaktions- und Entscheidungsprozeß“ (Kaiser/Kaminski 1994: 142), in dessen Rahmen die Schüler ihre unterschiedlichen Wahrnehmungsweisen, Emotionen und Schlussfolgerungen offen artikulieren und kontrovers verhandeln können (vgl. Kaiser/Kaminski 1994: 141-142).

Eine Fallstudie enthält fünf Phasen.

*Übersicht 1: Verlaufsschema Fallstudie*

|  |   |
|--|---|
| <b>Konfrontation mit dem Fall</b><br>(Plenum)                    | Einstieg in den Fall<br>Fragen entwickeln zum Fall  |
| <b>Informationen auswerten</b><br>(einzeln oder in Kleingruppen) | Erschließen des Falles<br>Fragen beantworten  |
| <b>Exploration und Resolution</b><br>(in Kleingruppen)           | Entwicklung unterschiedlicher Handlungsmöglichkeiten<br>Abwägen der Handlungsmöglichkeiten<br>Entscheidung für einen Handlungsweg   |
| <b>Disputation</b><br>(Plenum, Konferenzspiel)                   | Kleingruppen stellen ihre Handlungsentscheidungen vor<br>Begründung der Entscheidung für die jeweiligen Handlungswege<br>Diskussion der Handlungswege zwischen den Kleingruppen |
| <b>Kollation mit der Realität</b><br>(Plenum)                    | Abgleich der getroffenen Handlungsentscheidung mit Vergleichsfällen<br>Wie wurde in den Vergleichsfällen entschieden? Mit welchen Folgen?                                       |

(eigene Darstellung unter Bezug auf Reinhardt 2005: 127)

### 3. Die Konzeption der Fallstudie *Mehmet*

In der Fallstudie *Mehmet* geht es um einen 17jährigen Jugendlichen kurdischer Abstammung, der mit seiner Familie in Halle/Saale lebt. Mehmet hat einen guten Hauptschulabschluss, mit dem er aber nicht den gewünschten Ausbildungsplatz bekommt. Um seine Ausbildungschancen zu verbessern, besucht er die Realschule, wo er aber große Probleme hat. Der Fall *Mehmet* problematisiert die Bildungs- und Ausbildungssituation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund; er zeigt Mehments Wunsch nach Zugehörigkeit und Teilhabe, die schulischen Probleme und Hindernisse, die Überforderung der Lehrer, fehlende Unterstützung und die Konfrontation mit negativen Pauschalisierungen seitens einiger Mitschüler. Im Fall stellt sich die Frage, wie es für Mehmet weitergehen soll. Diese Frage bezieht sich nicht allein auf die Schule, sondern auf seine zukünftige Lebensperspektive als Mensch mit Migrationshintergrund in unserer Gesellschaft. Es geht hier also nicht nur um Mehmet, sondern in einer erweiterten Sicht auch um das gesellschaftliche Zusammenleben von Menschen mit und ohne Migrationserfahrung.

Fallbeispiel *Mehmet*

## Fallstudie Mehmet

|   |   |
|---|---|
|  <p>Mehmet mit Familie</p>   | <p>1 Mehmet ist 17 Jahre alt, kurdischer Abstammung und lebt seit acht Jahren in Halle/Saale. Er kam mit seinen Eltern und seinen zwei älteren Schwestern im Jahr 2003 als Asylbewerber aus dem Irak (südlich von Kirkuk) nach Halle. Seine Familie war dort aus politischen und ethnischen Gründen verfolgt worden.</p> <p>5 Inzwischen besitzt die Familie eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis, worauf sie stolz ist. Sein Vater hat ein Geschäft aufgebaut, in dem er orientalische Lebensmittel verkauft und einen Imbiss betreibt. Die meisten Kunden kommen aus dem Migrantenmilieu. Seine beiden Schwestern machen in Halle eine Fachschulausbildung zu Kosmetikerinnen.</p> |
|  <p>Mehmet's Realschule</p>  | <p>10 Mehmet hat einen guten Hauptschulabschluss, mit dem er aber vergeblich versucht hat, eine geeignete Ausbildungsstelle zu bekommen. Er würde gerne Einzelhandelskaufmann im Elektronikbereich werden. Er hat den großen Traum, irgendwann vielleicht mal Filialleiter in einer großen Handelskette zu werden. Obwohl er sich auf viele Ausbildungsstellen beworben hat, wurde er zu keinem</p> <p>15 einzigen Vorstellungsgespräch eingeladen. Mehmet bekam nur Absagen, was ihn sehr nachdenklich machte. Er fragte sich: „Geht es auch anderen Jugendlichen so? Oder hängt es an meiner Herkunft?“</p>   |
|  <p>Mehmet sollte besser bei mir im Laden anfangen!</p> <p>Mehmet's Vater</p>  | <p>Nach dieser Enttäuschung hat sich Mehmet entschieden den Realschulabschluss zu machen. Vielleicht verbessert das ja seine Chancen. Er will es auf jeden Fall</p> <p>20 versuchen. Seine Eltern sind von der Idee nicht begeistert. Sie denken: „Wozu braucht der Junge einen Realschulabschluss oder eine Ausbildung? Der kann doch sofort bei uns im Geschäft anfangen und Geld verdienen.“ Mehmet's Vater könnte seinen Sohn gut als Hilfe im Geschäft gebrauchen.</p>   |
|  <p>Mehmet hat schon wieder eine 5 in Deutsch. Mit seinen Sprachproblemen fühlen wir uns überfordert!!!</p> <p>Mehmet's Lehrer</p> | <p>Die Realschule fällt Mehmet schwer. Er lernt zwar fleißig und ist gut in</p> <p>25 Mathematik, aber die deutsche Sprache macht ihm zu schaffen. Seine Familie kann ihm dabei wenig helfen. Seine Eltern verfügen zwar über Deutschkenntnisse, zu Hause wird aber nur kurdisch gesprochen. Die meisten von Mehmet's Freunden haben ebenfalls einen Migrationshintergrund und die gleichen Probleme mit der deutschen Sprache. Mehmet's Lehrer fühlen sich mit dem Sprachproblem überfordert. Sie sind der Meinung, dass es außerschulische Förderangebote geben muss.</p>   |
|  <p>Die meisten Ausländer kassieren doch nur die Stütze ab!</p> <p>Mehmet's Mitschülerin</p>                                      | <p>Heute ist für Mehmet kein schöner Tag. Gerade hat er seine Deutschklassenarbeit (eine Gedichtinterpretation) mit der Note 5 zurückbekommen. Er steht zwischen seinen Klassenkameraden und schimpft über die Schule. Eine Mitschülerin sagt</p> <p>35 leise zu ihrer Freundin: „Mehmet tut mir Leid, denn der bemüht sich ja wenigstens. Das ist ja sonst eher selten.“ Mehmet hört das und fragt, was sie damit meint. Das Mädchen erklärt: „Naja, die meisten Ausländer versuchen doch erst gar nicht sich anzupassen, unsere Kultur und Sprache zu lernen.“ Als Mehmet sich empört, sagt eine andere Klassenkameradin: „Mensch Mehmet, das</p>                                     |
|  <p>Alles hinschmeißen?</p> <p>Mehmet</p>  | <p>40 ist doch nichts gegen dich. Aber die meisten Ausländer, auch wenn' se irgendwann den deutschen Pass haben, kassieren doch nur die Stütze ab. Und meine Mutter geht für sechs Euro die Stunde putzen. Darüber könnt' ich mich aufregen!“. Was ursprünglich mitfühlend gemeint war, verletzt Mehmet zutiefst. Er fragt sich: „Warum sagen die so etwas? Warum denken die so? Wie reden die</p> <p>45 über mich, wenn ich nicht dabei bin?“. Mehmet ist stinksauer und enttäuscht: der Misserfolg in der Schule, das Gerede der Mädchen. Er denkt: „Sollte ich die Realschule nicht doch lieber abbrechen? Manchmal habe ich alles so satt.“ Wie soll es weitergehen?</p>            |

Der Fall ist fiktiv aber dennoch realistisch und lebensnah. Mit Verweis auf die Sachanalyse erfolgte seine Konstruktion fachwissenschaftlich fundiert. Der Fall *Mehmet* zeigt *exemplarisch* Probleme, die viele Jugendliche mit Migrationshintergrund und ihr soziales Umfeld betreffen. Für die Fallkonstruktion haben wir außerdem das Gespräch mit Menschen gesucht, die entweder beruflich mit Migration/Integration zu tun haben oder über einen eigenen Migrationshintergrund verfügen, um so ihre Sicht auf den Gegenstand und den Fall mit einzubeziehen.

Bei der Konstruktion des Falles wurde bewusst auf polarisierende Negativphänomene wie systematische Integrationsverweigerung oder religiöser Fundamentalismus verzichtet, um der Gefahr einer unzulässigen Pauschalisierung im Unterricht entgegenzuwirken. Gleichzeitig lädt der Fall aber auch nicht zu vorschnellen Harmoniepostulaten ein. Das Fallbeispiel greift negative Äußerungen über „Ausländer“ auf. Diese sind so formuliert, dass Jugendliche, die diese Vorurteile teilen, sich getrauen, ihre Zustimmung im Unterricht zu artikulieren. Erst im Verlauf der Fallstudie erfolgt eine Richtigstellung durch Faktenwissen. Dahinter steht die didaktische Intention, diesen Jugendlichen den Weg in den Lernprozess zu ebnet. Moralische Appelle und Belehrungen gleich zu Beginn der Fallstudie würden nur dazu führen, dass sie den folgenden Auseinandersetzungsprozess für sich ablehnen. Die Möglichkeit einer kritischen (Selbst-)Reflexion ihrer Vorurteile wäre damit verbaut.

Die Fallstudie Mehmet ist *entscheidungs-* und *handlungsorientiert*. Die Schüler setzen sich mit der Frage auseinander, wie es für Mehmet weitergehen soll. Sie entwickeln unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten, die sie aus der Sicht der am Fall beteiligten Personen beurteilen. In einer simulierten Fallkonferenz diskutieren sie rollenbezogen die entwickelten Handlungsmöglichkeiten und einigen sich auf eine Entscheidung.

Des Weiteren ist die Fallstudie Mehmet *kooperativ* und *binnendifferenziert* ausgerichtet. Die Schüler bearbeiten den Fall in einem Wechsel aus Einzel- und Gruppenarbeit. Individuelle Stärken und Schwächen der Lernenden finden in den gruppeninternen Austauschphasen Raum und Beachtung (vgl. Brüning/Saum 2010: 12-13). Die Fallstudie *Mehmet* ist außerdem schulformenübergreifend konzipiert. Dahinter steht die feste Überzeugung, dass sich methodenbasierte Unterrichtsreihen nicht allein auf den Politikunterricht am Gymnasium beschränken dürfen; auch die anderen Schulformen brauchen sie. Im Erfahrungsteil des vorliegenden Beitrags wird reflektiert, worin der gemeinsame, schulformenübergreifende Erkenntniskern der Fallstudie liegt und welche schulformenspezifischen Besonderheiten/Probleme es gibt.

## 4. Durchführung

Die Durchführung der vorliegenden Fallanalyse richtet sich an eigens entwickelten Materialien aus. Die Materialien sind im Text fett gedruckt und über den „Didaktischen Koffer“ unter der Internetadresse <http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/> zu beziehen.

### 4.1 Konfrontation mit dem Fall

Der Lehrer trägt das Fallbeispiel *Mehmet* (**Material 1**) anregend und empathisch vor. Die Konfrontation mit dem Fall kann durch Bilderfolien (**Material 2**) unterstützt werden. Beim Vortragen des Falls geht der Lehrer abschnittsweise vor. Da das Fallbeispiel verhältnismäßig komplex und lang ist, werden die Schüler aufgefordert, sich nach jedem Abschnitt ihre Fragen zum Fall zu notie-

ren. In der Praxis hat sich dieses Vorgehen sehr gut bewährt. Nach der unmittelbaren Fall-Konfrontation bekommen die Schüler zunächst die Möglichkeit, erste Meinungen und Emotionen frei zu äußern. Anschließend tragen sie ihre Fragen zum Fall vor. Im Unterrichtsgespräch entwickeln sich erfahrungsgemäß auch neue Fragen. Die Fragen der Schüler zum Fall werden durch den Lehrer auf einer Folie schriftlich festgehalten und gebündelt. Zusätzlich kann der Lehrer selber noch Fragen ergänzen. Bei den entwickelten Fragen handelt es sich um Leitfragen für die anschließende Erschließung des Falles. Erfahrungsgemäß ergeben sich die folgenden (hier zusammengefassten) Leitfragen:

1. Brauchen wir Leute wie Mehmet (überhaupt) in Deutschland?
2. Was bedeutet Integration? Ist Mehmet/Mehmet's Familie integriert?
3. Was ist eine dauerhafte Niederlassungserlaubnis?
4. Welche Förderangebote/Hilfen gibt es für Leute wie Mehmet?
5. Findet Mehmet die gewünschte Lehrstelle nicht wegen seiner Herkunft?
6. Geht es anderen/allen Jugendlichen mit ausländischen Wurzeln auch so wie Mehmet?
7. Warum sagen die Klassenkameradinnen von Mehmet so was? Haben sie vielleicht schlechte Erfahrungen mit Ausländern gemacht? Liegt es an ihren Familien?
8. Haben die Mädchen (vielleicht) nicht sogar recht?

## 4.2 Informationen auswerten

In dieser Phase werden der Fall und sein gesellschaftlicher Kontext erschlossen. Die Phase ist hier als Gruppenpuzzle organisiert. Dabei handelt es sich um ein kooperatives Verfahren, das auf wechselseitigen Erklärungsprozessen basiert (vgl. Brüning/Saum 2006: 111-114). Unterschiedliche Lernvoraussetzungen können sich in diesem Rahmen gut entfalten (vgl. Brüning/Saum 2010: 12-13). Im Gruppenpuzzle werden die folgenden vier Themen bearbeitet: „A: Zuwanderungen und Integration in Deutschland“, „B: Lebenssituation von Menschen mit Migrationshintergrund“, „C: Integrationsförderung bei Menschen mit Migrationshintergrund“, „D: Vorurteile gegen Menschen mit Migrationshintergrund“. Die Klasse wird dazu in Stammgruppen zu je vier Schülern eingeteilt. In den Stammgruppen übernimmt jeder Schüler jeweils eines der vier Themen. Die Bearbeitung der Themen erfolgt auf der Grundlage der **Materialien 3, 4, 5** und **6**. Die Materialien sind mit Arbeitsaufgaben versehen, die durch die Schritte des Gruppenpuzzles führen. Die Bearbeitung der Themen B (**Material 4**) und D (**Material 6**) entspricht einem höheren Anspruchsniveau als die Bearbeitung der Themen A (**Material 3**) und C (**Material 5**), so dass man mit der Themenverteilung noch zusätzlich dem unterschiedlichen Leistungsvermögen von Schülern gerecht werden kann.

### a) Individuelles Erarbeiten:

Jeder Schüler bearbeitet sein Thema zunächst in Einzelarbeit und hält seine Arbeitsergebnisse auf dem Ergebnisblatt (**Material 7**) fest. Für ihr jeweils bearbeitetes Thema werden die Schüler zu Experten erklärt.

**b) Austausch in den Expertengruppen:**

Diejenigen Schüler, die das gleiche Thema bearbeitet haben, kommen in Expertengruppen zusammen. In den themengebundenen Expertengruppen besprechen, vergleichen und diskutieren sie ihre zuvor erarbeiteten Arbeitsergebnisse. Zudem legen sie fest, was die anderen Schüler in ihren Stammgruppen zu ihrem Thema in das Ergebnisblatt übernehmen sollen.

**c) Vermittlung in den Stammgruppen:**

Die Schüler finden sich nun wieder in ihren Stammgruppen zusammen. Dort erklärt jeder Experte den Anderen sein bearbeitetes Thema. Am Ende dieses Schrittes haben sich die Schüler gegenseitig alle Themen zur Erschließung des Falles *Mehmet* erklärt.

**d) Präsentation und Beantwortung der Leitfragen:**

Eine Stammgruppe stellt ihre Arbeitsergebnisse vor und beantwortet die in der Konfrontation mit dem Fall *Mehmet* aufgeworfenen Leitfragen. Die Antworten werden zur Diskussion gestellt. Dabei sollen auch die anderen Stammgruppen sich zu den Leitfragen positionieren.

### 4.3 Exploration und Resolution für Handlungsmöglichkeiten

**a) Entwerfen von Handlungsmöglichkeiten:**

Nach der Erschließung des Falles steht die zentrale Frage im Raum, wie es mit Mehmet weitergehen soll. Wie soll er handeln? In Kleingruppen (mindestens fünf) denken die Schüler darüber nach, welche unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten es für Mehmet gibt. Ziel ist es, in alle möglichen Richtungen zu denken. Die Aufgabenstellung hierzu findet sich in **Material 8**.

**b) Beurteilung und Entscheidung aus Rollenperspektive:**

Die Lehrkraft teilt jeder Kleingruppe eine der folgenden Rollen zu: Mehmet, Mehments Eltern, Mehments Lehrer (Herr Bau und Frau Schmidt), die Schülervertreter (Jenny und Lukas), die/der Integrationsbeauftragte der Stadt, der/die Schulleiter/in als Moderator. Im **Material 9** sind die dazugehörigen Rollenkarten vorhanden. Die Kleingruppen übernehmen nun die Perspektive ihrer jeweils zugeordneten Rolle und beurteilen die zuvor entwickelten Handlungswege für Mehmet. Das heißt: Aus einer rollengebundenen Perspektive werden die Vorteile, Nachteile und Folgen verschiedener Handlungswege reflektiert. Am Ende dieses Arbeitsschrittes muss sich jede Kleingruppe für einen Handlungsweg entscheiden, den sie aus ihrer Rollenperspektive für am besten hält.

### 4.4 Disputation

Die Disputation findet in Form einer simulierten Fallkonferenz statt. Grundlage ist das **Material 10**. An der Fallkonferenz nehmen Mehmet, Mehments Eltern, Mehments Lehrer, die Schülervertreter und der/die Integrationsbeauftragte der

Stadt teil. Die Kleingruppen bestimmen ihren/ihre Vertreter, die in der übernommenen Rolle an der Fallkonferenz teilnehmen. Die Fallkonferenz wird geleitet durch die/den Schulleiter/in als Moderator. Diese Rolle kann ein geübter Schüler oder die Lehrkraft übernehmen. In der Fallkonferenz diskutieren die beteiligten Personen unterschiedliche Handlungswege aus ihren jeweiligen Rollenperspektiven. Am Ende muss eine Entscheidung getroffen werden. Nach Abschluss der Fallkonferenz erzählen die beteiligten Schüler zunächst, wie sie sich in den Rollen gefühlt haben, was sie gut fanden und was sie gestört hat. Diese Erzählung ermöglicht die Rollendistanzierung.

#### 4.5 Kollation (Abgleich) mit der Realität

##### a) Reflexion der Realitätstauglichkeit:

Die in der Fallkonferenz getroffene Entscheidung, wie Mehmet in seiner Problemsituation handeln solle, wird auf ihre Realitätstauglichkeit überprüft (**Material 11**). Im Unterrichtsgespräch wird gemeinsam reflektiert, inwiefern die getroffene Entscheidung realistisch und für sein weiteres Leben förderlich ist. Darüber hinaus wird nach realen Vergleichsfällen gesucht. Das kann durch die Lerngruppe oder die Lehrkraft geschehen. Die zentrale Frage lautet, wie in ähnlichen Fällen gehandelt wurde und inwiefern diese Handlungswege von der in der Fallstudie getroffenen Entscheidung abweichen.

##### b) Politisierung:

Neben der Ebene des sozialen Nahraums sollte das Thema „Integration und Zuwanderung“ auch über eine politische Perspektive erschlossen werden (vgl. Lutter 2011: 191-195). Bereits während des Verlaufs der Fallstudie artikulieren die Schüler in der Regel implizit Forderungen für die politische Gestaltung von Integration. Im vorliegenden Arbeitsschritt wird die politische Gestaltungsperspektive ins Zentrum der Reflexion gestellt. Im Unterrichtsgespräch wird gemeinsam überlegt, welche politischen Maßnahmen a) für Mehmet und b) für Integration im Allgemeinen förderlich wären (**Material 12**). **Material 12** enthält zusätzlich eine Übersicht über die migrationspolitischen Forderungen der Parteien. Die Auseinandersetzung mit den Positionen der Parteien geht über die unmittelbare Struktur der Fallstudie hinaus und ist als mögliches Anschlussmodul zu verstehen.

## 5. Erfahrungen

Die Fallstudie *Mehmet* wurde im Sozialkundeunterricht einer Gymnasial-, Realschul- und Berufsschulklasse erprobt. Für die detaillierte Darstellung der Erfahrungen reicht der Rahmen des vorliegenden Beitrags nicht aus. Ein ausführlicher Erfahrungsbericht für alle drei Schulformen mit einer vergleichenden Analyse befindet sich im Didaktischen Koffer. Im Folgenden sollen lediglich die Handlungsmöglichkeiten gezeigt werden, die die Schüler für Mehmet im Unterricht entwickelt haben.

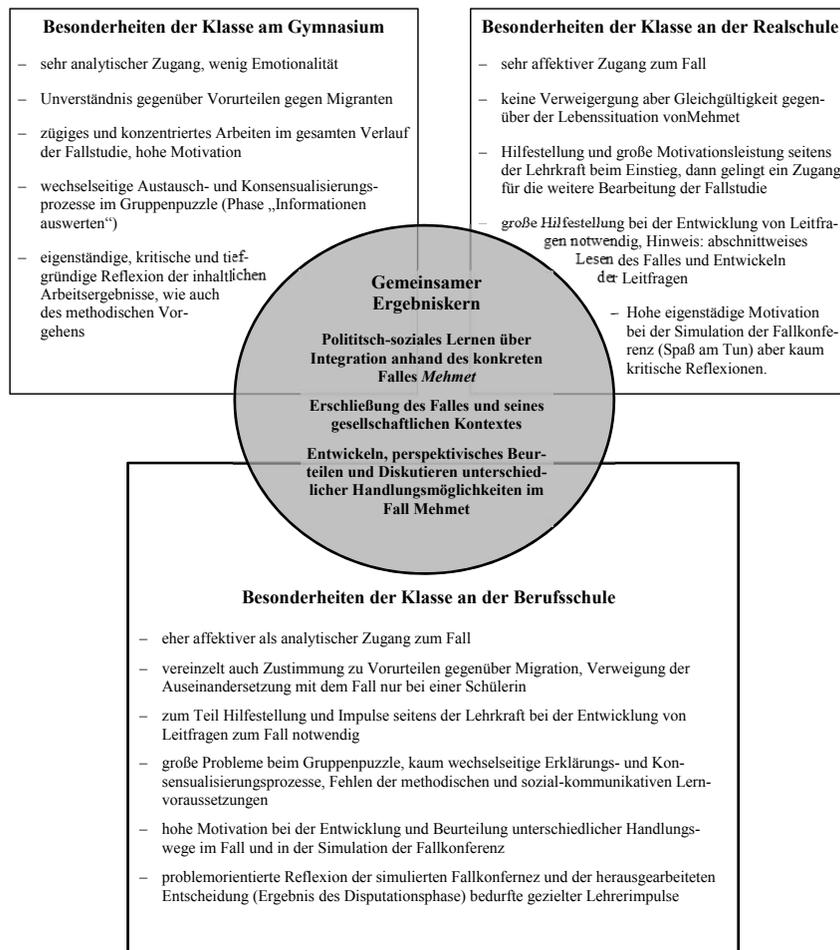
- Mehmet bleibt an der Realschule und nimmt außerschulische Förderangebote an.
- Die Mitschüler versprechen ihrerseits Mehmet gezielt beim Lernen zu unterstützen. Dieses Hilfsangebot wird flankiert mit der Maßnahme, das Thema Integration und Zuwanderung im Unterricht verstärkt zu thematisieren, um Vorurteilen und Diskriminierungen vorzubeugen.
- Den Lehrern wird aufgrund ihrer (selbst betonten) hohen Belastung keine explizite Fördertätigkeit zugesprochen. Sie sollen Mehmet im Unterricht nur im Rahmen des Möglichen helfen.

Die Eltern erklären sich damit einverstanden, dass Mehmet an der Realschule bleibt – allerdings mit dem Verweis darauf, dass die Lösung aus ihrer Sicht nicht die günstigste sei. Zumindest bis zum Abschluss der Realschule wollen sie ihn aber unterstützen.

In allen Schulformen stellte sich als Ergebnis der Fallkonferenz heraus, dass Mehmet an der Realschule bleiben und außerschulische Förderangebote wahrnehmen solle sowie dass die Mitschüler seiner Klasse ihn mehr unterstützen wollen.

Übersicht 2 zeigt den gemeinsamen Ergebniskern der Fallstudie und die schulformenspezifischen Besonderheiten im Überblick. Mit Blick auf das Gruppenpuzzle in der Phase „Informationen auswerten – Erschließung des Falles“ möchten wir noch den Hinweis geben, dass seine Durchführung hohe methodische und sozial-kommunikative Fähigkeiten voraussetzt. Sollte eine Lerngruppe gar nicht oder nur wenig mit kooperativen Lernverfahren vertraut sein, so empfiehlt sich der Einsatz einer „herkömmlichen“ Gruppenarbeit in dieser Phase. Jede Gruppe bearbeitet dann jeweils nur eines der vier Themen, präsentiert anschließend ihre Arbeitsergebnisse im Plenum und beantwortet im Rahmen der Präsentation die thematisch passenden Leitfragen.

## Übersicht 2: Gemeinsamer Ergebniskern und schulformenspezifische Besonderheiten



## Anmerkungen

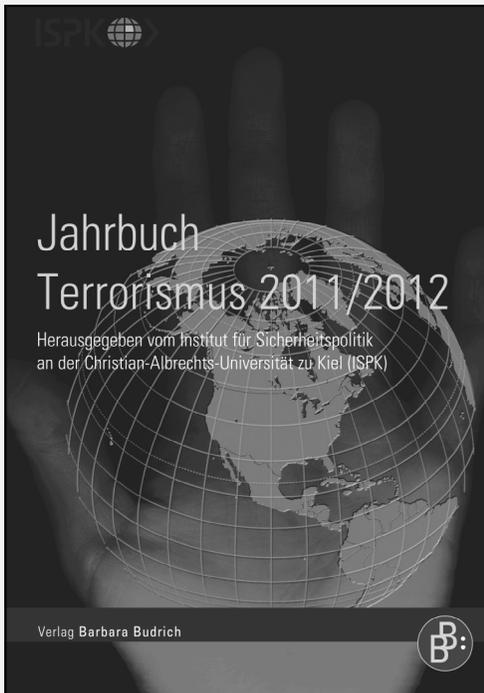
- 1 Bei dieser Wendung handelt es sich um eine formale Bezeichnung aus dem Integrationsbericht der Bundesbeauftragten. Wir arbeiten mit dieser Wendung als formaler Kategorie. Uns ist bewusst, dass sie bei Menschen, die mit dieser Kategorie gemeint sind, auch auf Ablehnung stoßen kann. Alternativ könnte man auch von ‚Menschen mit Migrationserfahrung‘ oder mit ‚Migrationsgeschichte‘ sprechen. Die potentiell emotionalisierenden Wirkung von Sprache im Kontext von Migration/Integration kann auch im Unterricht thematisiert werden (vgl. Erfahrungsbericht Gymnasium im Didaktischen Koffer).
- 2 Am 01. Januar 2000 traten die erleichterten Einbürgerungsbestimmungen vor allem für Ausländerkinder in Kraft. Die 1998 gewählte Bundesregierung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen rückte vom Abstammungsprinzip ab und führte die Einbürgerung durch das Geburtsrecht ein, wonach „die Staatsangehörigkeit vom Geburtsort bzw. –land abgeleitet wird“ (Meier-Braun 2011: 5).

- 3 Zuwanderer sind zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet, sofern sie nicht über einfache mündliche Sprachkenntnisse verfügen.
- 4 Die Bundesbeauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration hat ein Indikatorenset (sog. Integrationsmonitoring), bestehend aus 100 Indikatoren in 14 Feldern (wie z.B. Bildung, Arbeitsmarkt) entwickeln lassen (vgl. Luft 2012: 41). Die Indikatoren sollen Aussagen darüber zulassen, inwiefern sich Personen mit Migrationshintergrund von der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund unterscheiden (vgl. ebd.).

## Literatur

- Brüning, Ludger/Saum, Tobias (2006): Erfolgreich unterrichten durch Kooperatives Lernen. Strategien zur Schüleraktivierung, Essen
- Brüning, Ludger/Saum, Tobias (2010): Individualisierung und Differenzierung – aber wie? Kooperatives Lernen erschließt neue Zugänge. In: Pädagogik 11/2010, S. 12-15
- Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.) (2011): Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland. Berlin. In: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/Migration\\_und\\_Integration.html?nn=762420](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/Migration_und_Integration.html?nn=762420) [29.7.2012]
- Didaktischer Koffer. In: <http://www.zsb.uni-halle.de/archiv/didaktischer-koffer/>
- Grammes, Tilman (2007): Fallstudie. In: Reinhardt, Sibylle/Richter, Dagmar (Hrsg.): Politik - Methodik. Handbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin, S. 58-62
- Kaiser, Franz-Josef/ Kaminski, Hans (1994): Methodik des Ökonomie-Unterrichts. Grundlagen eines handlungsorientierten Lernkonzepts mit Beispielen. Bad Heilbrunn
- Lange, Dirk (Hrsg.) (2008): Migration und Bürgerbewusstsein. Perspektiven Politischer Bildung in Europa. Wiesbaden
- Luft, Stefan (2012): Einwanderer mit besonderen Integrationsproblemen: Daten, Fakten und Perspektiven. In: Matzner, Michael (Hrsg.): Handbuch für Migration und Bildung. Weinheim (u.a.): S. 38-56
- Lutter, Andreas (2011): Integration im Bürgerbewusstsein von SchülerInnen. Wiesbaden
- Meier-Braun, Karl-Heinz (2011): Integrationsland Deutschland. Vielfalt leben und gestalten. Einleitung. In: Politik & Unterricht, Heft 2-2011, S. 3-12
- Reinhardt, Sibylle (2005): Politik – Didaktik. Praxishandbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin
- Reinhardt, Sibylle/Richter, Dagmar (2007): Einführung: Der didaktische Rahmen. In: Reinhardt, Sibylle/Richter, Dagmar (Hrsg.): Politik – Methodik. Handbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin, S. 7-26
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.) (2010): Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten mit Integrationsbarometer. Berlin
- Schulte, Axel (2006): Politische Bildung in der Einwanderungsgesellschaft. Pädagogische Aufgaben, sozialwissenschaftliche Grundlagen und Elemente der didaktisch-methodischen Umsetzung. In: Behrens, Heidi/Motte, Jan (Hrsg.): Politische Bildung in der Einwanderungsgesellschaft. Zugänge – Konzepte – Erfahrungen. Schwalbach/Ts., S. 43-81
- Stanat, Petra/Rauch, Dominique/Segeritz, Michael (2010): Kapitel 7.1. Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund. In: Klieme, E. et al. (Hrsg.): PISA 2009. Bilanz nach einem Jahrzehnt. Münster, S. 200-230
- Thurich, Eckart (2005): Getrennte Welten? Migranten in Deutschland. Reihe: Themenblätter im Unterricht, Frühjahr 2005\_Nr.43. In: <http://www.bpb.de/system/files/pdf/1KKNXG.pdf> [30.4.2012]
- Wolffgramm, Christine/Rau, Melanie/Zander-Music, Lysann/Neuhaus, Janine/Hannover, Bettina (2010): Zum Zusammenhang zwischen kollektivem Selbstwert und der Motivation, Deutsch zu lernen. In: Z.f.Päd. 56. Jahrgang. 55. Beiheft, S. 59-77
- Zandonella, Bruno (2003): Zuwanderung nach Deutschland. Reihe: Themenblätter im Unterricht, Herbst 2003\_Nr. 31. In: <http://www.bpb.de/system/files/pdf/UWSEJO.pdf> [30.4.2012]

# Das Standardwerk der Terrorismus-Forschung



## Jahrbuch Terrorismus 2011 / 2012

Herausgegeben vom Institut für  
Sicherheitspolitik an der Christian-  
Albrechts-Universität zu Kiel  
(ISPK)

2012. 467 Seiten. Kart.  
36,00 € (D), 37,10 € (A)  
ISBN 978-3-8474-0011-0

Das Jahrbuch Terrorismus 2011/2012 bietet einen breitgefächerten Überblick über die Schwerpunkte des Terrorismus weltweit. Neben der eigenen ISPK-Datensammlung werden aktuelle Trends und Entwicklungen sowie qualitative Länder- und Regionalanalysen präsentiert. Neu ist ein Abschnitt, der theoretische und methodische Fragen der Terrorismusforschung aufgreift.

Jetzt in Ihrer Buchhandlung bestellen oder direkt bei:



**Verlag Barbara Budrich •  
Barbara Budrich Publishers**

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

**[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de) • [www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de)**

## Wie sozial sind die Sozialen Medien wirklich?

Geert Lovink: Das halbwegs Soziale. Eine Kritik der Vernetzungskultur

*Johannes Fritz*

Sind wir alle mit unseren Computern, Smartphones und den Sozialen Medien überfordert? Bringen uns Google, Facebook und Twitter dazu, immer erreichbar sein zu wollen? Zwingen sie uns, Belangloses im Internet preiszugeben? Können wir uns immer weniger merken und schlagen es lieber bei Google nach? Warnungen vor diesen und weiteren Folgen des Web 2.0 sind schon lange bekannt und wurden mehrfach ausgesprochen, unter anderem in Frank Schirrmachers Buch „Payback“ von 2009.

In „Das halbwegs Soziale. Eine Kritik der Vernetzungskultur“ führt der niederländische Medienwissenschaftler und Netzaktivist Geert Lovink aus, weshalb auch er Schirrmachers Befürchtungen teilt. Mit seinem vierten Buch zur Netzkultur stimmt Lovink aber nicht in das allgemeine Wehklagen der Überforderten ein. Die Bedeutung dieses Buchs liegt vielmehr darin, dass Lovink konkret aufzeigt, wie die Sozialen Medien funktionieren, wie mit ihnen umgegangen werden kann und wie sie wissenschaftlich analysiert werden sollten. Lovink selbst ist durchweg bemüht, mit der schnellen Entwicklung des Internets Schritt zu halten. Dementsprechend geht das Buch nicht nur auf Google, Facebook und Twitter, sondern auch auf die Rolle der Enthüllungsplattform Wikileaks und der internationalen Aktivistengruppe Anonymous ein. Wie für seine vorangegangenen Bücher hat Lovink eine abwechslungsreiche Mischung aus Essays zusammengestellt, in denen er zu unterschiedlichen Themen theoretische Überlegungen mit praktischen Fallstudien und allgemeineren Beobachtungen mischt.

Aktuell sieht Lovink das Internet in einer Phase allgemeiner Akzeptanz. Die großen Schlachten seien geschlagen, die politische Regulierbarkeit des Netzes für alle Beteiligten offensichtlich. In naher Zukunft drohe das Internet vielmehr in das „Staubsaugerstadium“ (S. 51) überzugehen. Wenn eines Tages über Funktionsweise und Wirkung des Internets ebenso wenig diskutiert werde, wie gegenwärtig über jene von Staubsaugern und Waschmaschinen, dann sei auch die kritische Internetdebatte am Ende. Lovinks Analogie ist zwar einleuchtend, tatsächlich kann angesichts anhaltender Kontroversen zu Urheber-



Johannes Fritz promovierte am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg über das Zustandekommen von politischen Entscheidungen im Bereich der Netzpolitik.



Geert Lovink, Das halbwegs Soziale Eine Kritik der Vernetzungskultur (übersetzt aus dem Englischen von Andreas Kallfelz). 2012, 240 S., kart., 22,80 €. ISBN 978-3-8376-1957-7

recht, Überwachung und Datenschutz von einem Ende der Internetdebatte jedoch noch lange keine Rede sein.

Zustimmen kann man Lovink hingegen in seinem vorläufigen Fazit zur politischen Debatte und Partizipation über das Internet: Online-Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen bleibt in der Regel wirkungslos. In Online-Diskussionen bleiben meist Gleichgesinnte unter sich. Frühe Hoffnungen auf internetgestützte gesamtgesellschaftliche Diskussionen, in denen jeder zu Wort kommt und alle großen gesellschaftlichen Fragen geklärt werden können, werden daher zwangsläufig enttäuscht. Die Erfahrung zeigt auch, dass politische Entscheidungsträger meist nicht auf elektronische Eingaben eingehen. Die bislang wenigen Beispiele für wirkungsvolle Online-Beteiligung entstammen der Netzpolitik, an der Internetnutzer großes Interesse haben, da sie unmittelbar von ihr betroffen sind.

Einen Großteil des Buches macht Lovinks Kritik an der Funktion von Sozialen Medien und deren Wirkung auf das „reale Leben“ aus. Die Trennung zwischen „virtuell“ und „real“ wird dabei immer schwerer zu ziehen: „Es gibt keinen Beweis, dass die Welt virtueller wird. Eher wird das Virtuelle realer, es will in unsere realen Leben und sozialen Beziehungen eindringen und sie offenlegen“ (S. 22). Anwendungen wie Facebook und Twitter halten ihre Nutzer zur permanenten Echtzeit-Kommunikation an. Damit gehen mehrere Zwänge einher. Gerade, wenn sie ihr Smartphone dafür nutzen, sehen sich die Mitglieder gezwungen, ihre Aktivitäten ständig der Allgemeinheit mitzuteilen. Facebooks „Alles klar?“ und Twitters „Was gibt's Neues?“ vermitteln vielen Menschen das Gefühl, dass sich jemand (in diesem Fall: eine Maschine) wirklich dafür interessiert, womit sie sich aktuell beschäftigen. Tatsächlich geht es den Firmen hinter den Angeboten aber ausschließlich um das Sammeln von Daten und das Erstellen von Nutzerprofilen, um Werbung verkaufen zu können. Wer bei Facebook oder Twitter angemeldet ist kennt jene Nutzer, die permanent neue Statusmitteilungen versenden und ihre virtuellen „Freunde“ über jede ihrer Bewegungen aufklären. Aber es sind bei weitem nicht alle, die so handeln. Viel häufiger findet man die „Karteileichen“, die vollständig inaktiv sind, nur passiv mitlesen, oder sich schon seit langem nicht mehr geäußert haben. Diese Nutzer erwähnt Lovink allerdings nicht, da er anscheinend von einer Dichotomie ausgeht: Für ihn gibt es nur diejenigen, die permanent aktiv sind und diejenigen, die sich gar nicht erst anmelden. Der Realität hält diese Unterscheidung kaum stand.

Die Sozialen Medien funktionieren letztlich trotzdem nur, weil ein Teil der Internetnutzer unbezahlt zu ihrem Erfolg beiträgt. Wenn niemand mehr Webseiten und Blogs so gestalten würde, dass sie über Google schnell aufzufinden sind, wäre das Geschäftsmodell der Suchmaschine schnell gescheitert. Ebenso ist es bei Facebook: Wenn sich alle Facebook-Mitglieder weigern würden, Internetseiten für ihre Freunde zu „ liken“, dann wäre diese Funktion nutzlos. Der Trend zur Monopolisierung ließe sich vermeiden, wenn die Menschen auch andere Anbieter nutzen würden. Vor allem Google dehnt sich auf zahlreiche weitere Branchen – etwa das Buch- und Filmgeschäft – aus und bekommt immer mehr Konkurrenz. Da Google wie die anderen großen Internetkonzerne auch im Kern ein Werbekonzern ist, sind diese Bereiche jedoch nur interessant,

weil damit Geld verdient werden kann. Um das kulturelle Erbe eines Staates zu digitalisieren, ist Google daher offensichtlich der falsche Partner. Lovink schließt sich daher Forderungen an, von der öffentlichen Hand betriebene Alternativen zu Google zu fördern. Deren tatsächlicher Entwicklungsstand liegt gegenwärtig allerdings weit hinter jener von Google zurück. Es bleibt fraglich, ob öffentliche Konkurrenz eine Lösung des Problems sein kann.

Denjenigen, die sich der Echtzeit-Kommunikation der Sozialen Medien unterwerfen, stehen immer kürzere Zeitspannen zur Verfügung, um sich einer Aufgabe oder einem Thema zu widmen. Wer sich nichts mehr merkt, sondern alle Informationen aus Suchmaschinen abrufen, der muss sich auf deren Funktionen auch verlassen können. Google als Beinahe-Monopolist funktioniert aber nicht nach diesem Prinzip. In den Suchergebnissen wandern Seiten nach oben, die von anderen häufig angeklickt und verlinkt wurden. Was beliebt ist, muss aber nicht wahr sein. Um das richtige Ergebnis zu finden, braucht es die Fähigkeit, die Ergebnisse einordnen zu können (Medienkompetenz) – und Zeit.

Hinzu kommt, dass die Sozialen Medien Multitasking begünstigen: Wer auf dem aktuellen Stand bleiben will, muss mehrere Aktivitäten gleichzeitig verfolgen. Dem müssen sich auch die Inhalte anpassen. Wer Internetnutzer erreichen will, darf sie in dieser Hinsicht nicht überfordern. Wer andere zu politischer Partizipation bewegen will, muss die Hürden so niedrig wie möglich legen. Aber wie viel ist ein „Gefällt mir“ für eine politische Initiative bei Facebook wert und wie schnell hat es der Nutzer wieder vergessen? Wer früher neben der Arbeit Radio hörte, schreibt heute vielleicht lieber in Sozialen Netzwerken. Videoplattformen wie YouTube profitieren von der verringerten Aufmerksamkeit. Viele Menschen haben kurz Zeit, um YouTube nach kurzen Clips zu durchsuchen. Längere Fernsehsendungen oder Filme überfordern sie.

Ein weiteres Problem mit den Sozialen Medien ist ihre Eigenschaft als „walled gardens“, die sich vom Internet insgesamt abgrenzen: Innerhalb der Netzwerke fühlen sich die Mitglieder sicher, sie offenbaren ihre Identität und ihr gedankliches Innenleben, bleiben aber stets innerhalb der Grenzen. Damit verbunden ist die von Lovink konstatierte Entwicklung vom Link zum „Like“: Die Nutzer teilen aus ihrer Sicht interessante Inhalte mit anderen, indem sie bei Facebook auf „Gefällt mir“ klicken oder bei Twitter „retweeten“. Die daraus entstehende Verknüpfung bleibt auf das Netzwerk beschränkt und kann durch das Unternehmen und gegebenenfalls Staaten überwacht werden. Ein Link im „freien“ Internet wird deshalb nicht gesetzt. Wer ein Zeichen für dezentralisierte und offene Kommunikation setzen wollte, könne deshalb nur aus Facebook und Twitter austreten, so Lovink. Erneut geht er nicht auf die Alternative ein, sich bei der Eingabe von Informationen stark zurückzuhalten.

Das bisher Geschriebene klingt vor allem anstrengend. Weshalb üben Suchmaschinen und Soziale Netzwerke auf viele Menschen trotzdem eine solche Anziehungskraft aus? Ein Faktor ist die Angst, etwas zu verpassen, im schlimmsten Fall den Kontakt zum sozialen Umfeld zu verlieren. Ganz real ist diese Aussicht für Jugendliche, die heutzutage fast alle Sozialen Netzwerken wie SchülerVZ oder Facebook angehören. Wer sich nicht anmeldet, verpasst Neuigkeiten und Termine. Für Freiberufler kann die berufliche Existenz von der Mitgliedschaft im richtigen Sozialen Netzwerk abhängen. Ein weiterer

Reiz ist, dass in den Sozialen Netzwerken ein Sammeltrieb ausgelebt werden kann. Viele Mitglieder glauben, niemals genügend „Freunde“ gesammelt, Interessen bekundet und Meinungen geäußert zu haben. Die Selbstdarstellung im Netz lässt sich immer weiter optimieren. Dieses Bedürfnis, sein wahres Ich zu präsentieren und von anderen bestätigt zu bekommen, verdeutlicht, wie Lovink zu Recht anmerkt, die Abkehr von den multiplen Identitäten des frühen Internets. Damals wollten beinahe alle Nutzer im Austausch mit anderen neue Identitäten ausprobieren und möglichst anonym bleiben.

Wer seine Identität schützen oder komplett anonym im Internet surfen will, muss gezwungenermaßen auf Facebook und Co. verzichten und auf Alternativen umsteigen. Wer aber kämpft für Anonymität im Netz? Die Aktivisten von Anonymous jedenfalls nicht, so Lovink. Weil die Mitglieder des Kollektivs keine Hacker der alten Schule, sondern meist unerfahrene Amateure seien, könnten sie nicht einmal für ihre eigene Anonymität garantieren. Die Enthüllungsplattform Wikileaks sieht Lovink ebenfalls nicht gerade als Vorbild für politischen Online-Aktivismus. Zwar sei es der Enthüllungsplattform gelungen, als erste ihrer Art im großen Stil Geheimdokumente zu veröffentlichen, die hohe politische Wellen schlugen. Wie andere vor ihm kritisiert Lovink Wikileaks aber aufgrund einer einseitigen Ausrichtung gegen die westliche Welt. Russland und China blieben von Enthüllungen verschont. Der Rückgriff auf Medien wie den „Spiegel“ in Deutschland, um Dokumente durchzusehen und relevante Zusammenhänge zu veröffentlichen, deute auf die schwache personelle Ausstattung des Projekts hin. Aufgrund der alleinigen Führung durch Julian Assange sei es letztlich zum Scheitern verurteilt.

Nicht nur entlang der Sozialen Medien, auch entlang nationaler bzw. sprachlicher Grenzen findet eine Unterteilung des Internets statt, die ursprünglich so nicht vorgesehen war. Wer die Google-Plattform YouTube nutzt, weiß, dass viele von ausländischen Nutzern eingestellte Clips wegen eines Rechtsstreits zwischen Google und der GEMA aus Deutschland nicht verfügbar sind. Zugleich schränken etwa China und Iran die Internetnutzung mithilfe von Zensursystemen stark ein. Natürliche Grenzen ergeben sich zudem durch die Sprache: Der Anteil der englischsprachigen Inhalte im Internet wird immer geringer, während das Internet in Asien überproportional stark wächst. Dagegen, dass Lovink diesen letzten Punkt aufgrund verringerter Kontaktmöglichkeiten vor allem negativ einschätzt, ließe sich einwenden, dass das Internet für viele Internetnutzer ohnehin längst zu einem Medium der regionalen bzw. nationalen Information geworden ist.

Lovinks Fallstudien zur Blogosphäre in Deutschland, Frankreich und im Irak macht ebenfalls starke nationale Unterschiede deutlich. Die deutsche Blogosphäre beschreibt Lovink als vergleichsweise unterentwickelt, weil die Zahl der Blogs pro Einwohner gering ist. Dies begründet der von Lovink befragte Blogger Oliver Gassner unter anderem mit der historischen Erfahrung der Deutschen mit staatlicher Überwachung. Deutsche würden es eher vermeiden, öffentlich einen Standpunkt zu vertreten. Zweifelhaft ist, ob diese Begründung einer Überprüfung standhalten würde. Auch Lovinks Analyse, erfolgreiche deutsche Blogs stünden den Massenmedien nahe, kann getrost bezweifelt werden. Tatsächlich steht Netzpolitik.org, einer der größten deutschen Blogs, den

Massenmedien und ihren politischen Forderungen eher kritisch gegenüber. Ein wirklich einzigartiges Merkmal erfolgreicher deutscher Blogs, die starke Fokussierung auf netzpolitische Themen, erwähnt Lovink nicht. Tatsächlich ist die Blogosphäre in Deutschland stärker als in anderen Ländern durch den allgegenwärtigen Einsatz gegen staatliche und unternehmerische Internetregulierung geprägt.

Die Verrohung des Umgangstons in den Online-Kommentarspalten von Blogs und Zeitungen zieht sich als Thema ebenfalls durch Lovinks Buch. Wer sich die Kommentare beispielsweise bei ZEIT Online oder YouTube durchliest, kennt das Phänomen: Zu vielen Themen kann keine sinnvolle Kommunikation mehr stattfinden, weil den meisten Kommentatoren daran gelegen ist, andere zu beleidigen oder gar zu bedrohen. Viele Internetnutzer halten sich nicht mehr an die Umgangsregeln. Selbst wenn sie eindeutig zu identifizieren sind, begehen sie Regelverstöße. Auch in den Sozialen Medien, die eigentlich einen Schutz gegen solche Auswüchse bieten sollten, lässt sich diese Entwicklung mittlerweile verfolgen. Einblicke gewähren aktuell beispielsweise die Fansseiten von Fußballvereinen bei Facebook.

Mit seiner Analyse der Internetentwicklung verbindet Lovink einen Appell für die Entwicklung einer allgemeinen und kritischen Internettheorie. Auch gegen den Widerstand der etablierten Medien müsse ein allgemeiner Stand der Internetkritik erreicht werden, der auf der bestehenden Fernseh- und Theaterkritik aufbauen könne. Mit seinem eigenen Fach, den Medienwissenschaften, geht Lovink in diesem Zusammenhang hart ins Gericht. Wie auch andere wissenschaftliche Disziplinen habe es die Medienwissenschaft versäumt, sich mit der rasanten Entwicklung des Internets auseinander zu setzen. Darauf, dass Nachrichtenmedien wie CNN auf Twitter zurückgriffen, um sich ein aktuelles Bild von Entwicklungen zu verschaffen, habe die Wissenschaft beispielsweise überhaupt nicht reagiert. Lieber beschäftige man sich mit Vergangenen oder längst Überholtem. Wer sich nur auf Medientheoretiker und Philosophen wie Marshall McLuhan, Jean Baudrillard und Slavoj Žižek stütze, sei „auf die fluiden Medienobjekte unserer Echtzeit-Ära schlecht vorbereitet“ (S. 105). Deshalb plädiert Lovink für die Abspaltung der wissenschaftlichen Beschäftigung mit den neuen Medien von den allgemeinen Medienwissenschaften und den Aufbau von auf aktuelle Internettheorie spezialisierten Programmen und Schulen.



2012 - 385 Seiten - € 34,90

*Der Band versammelt Versuche, die die Geschichte der kritischen Theorie nach Veraltetem oder Unabgegoltenem befragen, die an unerschlossenen Gegenständen die Potentiale kritischer Theorie erproben.*

*Mit Beiträgen von: Claus Baumann, Frank Benseler, Alex Demirović, Alexander García Düttmann, Cornelia Klinger, Christoph Menke, Jan Müller, David Salomon, Ruth Sonderegger, Michael Städtler, Michael Weingarten, Christine Zunke.*



2012 - 534 Seiten - € 39,90

*Angesichts der seit einiger Zeit herrschenden Krisenkonstellation erscheint Zukunft mehr denn je als ungewiss. Hier setzt Frieder Otto Wolf an, indem er seine eigenen Versuche einer „Radikalen Philosophie“ kritisch wieder aufnimmt und dabei wichtige Voraussetzungen für die Erneuerung von Politik nach dem Ende der Illusionen des 20. Jahrhunderts aufzeigt.*



*Klaus-Peter Hufer, Jens Korfkamp: Mit Platon zur Politik - Plädoyer für eine philosophisch orientierte politische Bildung, Schwalbach/Ts. 2012, 80 Seiten. ISBN 978-3-89974806-2*

Kann man sich vorstellen, politische Bildung sei nicht philosophisch orientiert? Am alten Athen kann man lernen: Je mehr Krise, desto mehr Bedarf nach Philosophie: Es geht um grundlegende Analyse und um Therapie. (Oder darum, sich als Einzelner oder als Interessengruppe einzurichten und durchzuschlagen.) Deshalb verwundert nicht, dass gegenwärtig der Bedarf an Philosophie steigt.

Klaus Peter Hufer und Jens Korfkamp, beide in der Erwachsenenbildung ausgewiesen, haben in „Mit Platon zur Politik“ eine Anregung vorgelegt, in krisenhaften Zeiten in der politischen Bildung auf die Philosophie zurückzugreifen. Sie zielen dabei auf einen Zusammenhang von Politik und Bildung, der unter die Räder gekommen zu sein scheint: „Politische Bildung ohne philosophische Reflexion ist weder politisch noch hat sie den Stellenwert von Bildung.“ Bildung, insbesondere philosophische, erzeugt jedoch Rationalität und damit Widerspruch gegen eine Gesellschaft der Krise, so hoffen die Autoren mit Hans-Joachim Heydorn. Die Autoren listen Themen auf, deren Klärung der philosophischen Hilfe bedarf, und sie benennen Philo-

sophen, die in klassischer Weise politisch philosophiert haben. Danach stellen die Autoren bewährte philosophische Veranstaltungsformen vor und für die politische Bildung wichtige Methoden des Philosophierens: das Argumentieren, das Sokratische Gespräch und das Philosophieren mit Bildern, das mit den Methodenvorschlägen des Philosophiedidaktikers Ekkehart Martens erläutert und mit Beispielen versehen wird. Die Autoren verweisen aber auch auf Grenzen dieses politischen Philosophierens: Es kann beispielsweise die detaillierte Kenntnis der verschiedenen Politikfelder nicht ersetzen. Sozialwissenschaftliche Kenntnisse bleiben unverzichtbar, um einen konkreten Gegenstandsbereich zu bearbeiten.

Die Arbeit am Thema des Buches sollte weiter gehen: Wie denn ist die Verbindung von Philosophie und Fachwissenschaften bei einem konkreten politischen Fall zu denken, damit die von den Autoren konstatierten Grenzen überwunden werden? Das ist bekanntlich das Thema der Lehrkunstdidaktik im schulischen Politikunterricht. Das Buch ist ein guter Anfang, ein zweiter Band mit anregenden Beispielen ist nötig.

*Horst Leps*



Der narrative Ansatz  
in der politischen Bildung

Von  
Ingo Juchler

Duncker & Humblot · Berlin

*Ingo Juchler : Der narrative Ansatz in der politischen Bildung, Berlin 2012, 72 Seiten. ISBN: 978-3-428-13988-0*

Das kleine Bändchen enthält Juchlers Antrittsvorlesungen als Professor für Politische Bildung an der PH Weingarten und an der Universität Potsdam. Beide Texte beschäftigen sich damit, wie literarische Texte, die sich mit Menschheitsthemen beschäftigen, für die politische Bildung fruchtbar gemacht werden können. „Lehrstücke bezeichnen hier die Möglichkeit, anhand von paradigmatischen Exempeln den Schülerinnen und Schülern Konzepte des Politischen wie Macht und Recht, Freiheit und Gleichheit, Krieg und Frieden verständlich zu machen.“ (S. 23) Dazu bestimmt Juchler zunächst den Bildungsgehalt dieser Bildungsinhalte und beschreibt dann die Anschlussstellen für den Politikunterricht.

Mit dem Melier-Dialog von Thukydides erschließt Juchler gegenwärtige Konflikte in der internationalen Politik: Es geht um das Verhältnis von Recht und Macht in den Beziehungen zwischen den Staaten. Dabei wird der klassische Text nicht etwa zur schlichten Folie, auf der sich die gegenwärtige Situation ablesen ließe. Vielmehr macht der Melier-Dialog in Juchlers didaktischer Konstruktion auf Grundfragen auch der Gegenwart aufmerksam, aber so, dass Gemeinsamkeiten und Unterschiede deutlich werden. Das zeigt er u.a. am Atomwaffensperrvertrag: Dem Iran wird vorgeworfen, ihn durch den Aufbau einer eigenen Atomstreitmacht zu verletzen, während die großen Atomkräfte ihre Verpflichtung aus diesem Vertrag, ihre Atomwaffen abzubauen, nicht einhalten. Sie können es sich eben leisten, ihre Pflichten aus dem Vertrag zu ignorieren. In der Gegenwart ist die internationale Politik einerseits stark verrechtlicht, andererseits bleibt das Gefälle von Macht zwischen den Staaten weiterhin ein bestimmender Faktor. Kants „Ewiger Friede“ wird der Gegenpol zum Melier-Dialog. Lernende gewinnen mit Thukydides und mit Kant sowohl Analyse-Instrumente als auch Maßstäbe für die internationale Politik.

An der Antigone von Sophokles zeigt Juchler das widersprüchliche Verhältnis von Staatsräson und überzeitlichem Recht. Dostojewskis Erzählung vom Großinquisitor deutet Juchler mit Blick auf das Verhältnis von Freiheit und Gleichheit und die neue Bedeutung von Religion in der Politik.

Schaut man in gegenwärtige Politiklehrbücher, findet man zwar viel geschickt aufbereitete Sozialwissenschaft, aber nie gute literarische Texte, an die die Schülerinnen und Schüler sich später noch erinnern werden. Der Rezensent glaubt sich erinnern zu können, als Schüler in den sechziger Jahren den „Großinquisitor“ (Dostojewski) mit genau der von Juchler genannten Fragestellung im Religionsunterricht der gymnasialen Oberstufe erlebt zu haben und freut sich deshalb, wenn dieses didaktische Motiv wieder aufersteht. Schulunterricht kann mit diesen Lehrstücken zum Bildungserlebnis werden.

Juchlers „hermeneutische Politikdidaktik“ befindet sich in bester Tradition. Kurt Gerhard Fischer hat in „Der politische Unterricht“ Anregungen gegeben, wie im Unterricht die „Einsichten“ seines Katalogs auch mit literarischen Texten erarbeitet werden können<sup>1</sup>. In seinen Schulbüchern ermöglicht Fischer die an einem „aktuellen“ Fall zu gewinnenden Einsichten durch einen Verfremdungsvorgang. Das Material zeigt, wie ein ähnlicher Vorgang in anderen Kulturen geregelt wird<sup>2</sup>. Der Gymnasialdirektor Hegel hat diese Methode in seiner Rede zum Schuljahresabschluss am 29. September 1809<sup>3</sup> klassisch dargestellt.

## Anmerkungen

- 1 Kurt Gerhard Fischer u.a.: Der politische Unterricht, Bad Homburg: Gehlen 1965, 2. Aufl. S. 38ff: Robinson Crusoe, Kain und Abel...
- 2 Kurt Gerhard Fischer: Mensch und Gesellschaft, Stuttgart: Metzler 1973, S. 87-99. „Ist das alles selbstverständlich?“
- 3 <http://gutenberg.spiegel.de/buch/1655/1>

*Horst Leps*

Unsere Abonnent/innen haben kostenlos Zugriff auf das große GWP-Online-Archiv. Nutzen Sie es, um zu aktuellen Ereignissen sofort Material zu finden! ([www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de)). Mit der Eingabe des Stichwortes in die Suchmaske liefert Ihnen das Programm, was in elf Jahrgängen von GWP zu finden ist. Hier eine Auswahl zum Thema „**Fremdenfeindlichkeit bzw. Rechtsextremismus**“:

**Jg. 61, Nr. 1 (2012)**

*Thomas Stimpel, Thomas Olk:* Zivilgesellschaft gegen Rechtsextremismus in ländlichen Räumen

**Jg. 60, Nr. 2 (2011)**

*Christian Fischer:* Die Moralstufenanalyse als Instrument – am Beispiel Rechtsextremismus

**Jg. 59, Nr. 1 (2010)**

*Markus M. Müller, Martina Schlögel:* Das Schweizer Minarettverbot – eine neue „Tyrannei der Mehrheit“?

**Jg. 59, Nr. 3 (2010)**

*Jens Becker:* Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Ungarn

**Jg. 50, Nr. 2 (2001)**

*Albert Scherr:* Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus: Erscheinungsformen und soziale Bedingungen

**Jg. 58, Nr. 1 (2009):**

*Michaela Glaser:* Rote Karte für Rassismus? Chancen und Herausforderungen der Prävention von Rechtsextremismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit im Fußballsport

**Jg. 58, Nr. 2 (2009)**

*Frank Decker, Lazaros Miliopoulos:* Vom Fünf- zum Sechsparteiensystem? Entwicklung und Perspektiven der rechtsextremistischen NPD

**Jg. 58, Nr. 4 (2009)**

*Ksenia Chepikova, Olaf Leiß:* Xenophobie als politisches Instrument. Russlanddeutsche und die NPD

**Jg. 57, Nr. 2 (2008)**

*Florian Hartleb:* Der (Anti-) Globalisierungsdiskurs der NPD

**Jg. 56, Nr. 2 (2007)**

*Peter Rieker:* Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus in Deutschland

**Jg. 56, Nr. 4 (2007)**

*Kurt Möller:* „Doc Martens, Bomberjacke, Landser-CDs – alles in den Müll!“ – Ablösungsprozesse von rechtsextremen Haltungen

**Jg. 55, Nr. 4 (2006)**

*Thomas Grumke:* Rechtsextremismus und die soziale Frage. Die Instrumentalisierung der sozialen Frage durch die extremistische Rechte in Deutschland

**Jg. 51, Nr. 2 (2002)**

*Franz-Josef Böltig:* Entscheidungsspiel zu Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit

**Jg. 50, Nr. 4 (2001)**

*Peter Anders:* Sollte die NPD verboten werden? – Ein Simulationsspiel für die Sekundarstufe II zum Verbotverfahren gegen die NPD vor dem Bundesverfassungsgericht

**Jg. 50, Nr. 4 (2001)**

*Heiner Adamski:* Annahme des NPD-Verbotsantrags

**Jg. 49, Nr. 3 (2000)**

*Heiner Adamski:* Politische Betätigung von Beamten. Verletzung der Treuepflicht durch Vertretung rechter Parolen

# **Autorinnen und Autoren**

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

Prof. Dr. Christoph Butterwegge  
Universität zu Köln  
Humanwissenschaftliche Fakultät  
FG Erziehungs- und Sozialwissenschaften  
Institut II: Politikwissenschaft  
Gronewaldstr. 2  
50931 Köln  
hf-politikwissenschaft@uni-koeln.de  
(Sekretariat)

Christian Fischer  
Uhlandstr. 9  
06114 Halle/ Saale  
christian.fischer@zsb.uni-halle.de

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

Dr. Florian Hartleb  
Centre for European Studies in Brüssel  
florian\_hartleb@web.de

Prof. Dr. Dr. h.c. Stefan Hradil  
Johannes Gutenberg-Universität  
FB 02 - Institut für Soziologie  
D - 55099 Mainz  
sekretariat.hradil@uni-mainz.de

Matthias Kern  
Wallaustraße 59  
55118 Mainz  
mkern@students.uni-mainz.de

Dr. Stephan Klecha  
Göttinger Institut für Demokratieforschung  
Georg-August-Universität  
Weender Landstraße 4  
37073 Göttingen  
stephan.klecha@demokratie-goettingen.de

Kristina Kraus M.A.  
Institut für Soziologie  
Universität Mainz  
Kleinmann-Weg 2  
55099 Mainz  
kraus.kristina@gmx.de

Dr. Horst Leps  
Elersweg 17  
22395 Hamburg

Alexander Niedermeier  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-  
Nürnberg  
Institut für Politische Wissenschaft  
Bismarckstraße 8  
91054 Erlangen  
alexander.niedermeier@googlemail.com

Prof. Dr. Peter Preisendörfer  
Institut für Soziologie  
Universität Mainz  
Kleinmann-Weg 2  
55099 Mainz  
preisendoerfer@uni-mainz.de

Wolfram Ridder  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-  
Nürnberg  
Institut für Politische Wissenschaft  
Bismarckstraße 8  
91054 Erlangen  
wolfram.ridder@googlemail.com

Prof. Dr. Bernhard Schäfers  
Werderstr. 17  
76530 Baden-Baden  
schaefers.bernhard@gmx.de

Alessandro Scheffler  
College for International and Security Studies  
George C. Marshall European Center for Security  
Studies  
Gernackerstr. 02  
82467 Garmisch-Partenkirchen  
alessandroscheffler@yahoo.de

Prof. Dr. Norbert F. Schneider  
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung  
Friedrich-Ebert-Allee 4  
65185 Wiesbaden  
bib@bib.bund.de

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

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

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld  
Centrum für angewandte Politikforschung  
an der Ludwig-Maximilians-Universität Mün-  
chen  
Maria-Theresia-Str. 21  
81675 München  
Werner.Weidenfeld@lrz.uni-muenchen.de