

Zu diesem Heft

Die kommenden Monate werden politisch durch die Bundestagswahl im September bestimmt werden – eine Prognose des Ausgangs ist schwierig, der Wahlkampf wird spannend sein.

GWP möchte Sie für Ihre Beobachtungen und Entscheidungen begleiten! Die „Kontroverse“ um mögliche Regierungskoalitionen wird durch Eckhard Jesse und Frank Decker ausgetragen, Immeke Breunig analysiert aktuell die krisenerprobte FDP und Michael Weigl untersucht die Zukunft der CSU. Die Wahl kann handlungsorientiert in Unterricht und Schule erscheinen: Die Indizien zur Wirksamkeit der „Juniorwahl“ und der Bericht zum forschenden Lernen „Schüler als Wahlaufreuer“ laden ein und ermutigen, mit Lerngruppen teilzunehmen und mitzuwirken.

Die umstrittenen Inhalte der Politik gehen quer Beet durch Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Wir behandeln in diesem Heft die Familienpolitik, den Bund-Länder-Finanzausgleich, die Bandenkriminalität, das Für und Wider der Einbürgerung und den Deal im Strafverfahren. Gerahmt werden diese Themen durch den Blick in die USA (Obamas zweite Chance), auf die politische Kultur in Deutschland (Regionen statt Ost-West-Perspektive) und eine Theorie des Kapitalismus (Besonderes Buch). Mit der Verortung der ökonomischen Bildung in den sozialwissenschaftlichen Kontext von Arbeitswelt, Konsum und staatsbürgerlicher Beteiligung setzen unser neuer Co-Herausgeber Tim Engartner und Balasundaram Krisanthan einen Kontrapunkt zum mainstream der Wirtschaftsdidaktik.

Der alte Streit um „Wirtschaftslobbyismus“ in der Schule ist neu entflammt. GWP dokumentiert das aktuelle Geschehen auf www.budrich-journals.de.

Wir freuen uns, dass GWP mit dem Heft 1 dieses Jahrgangs für die Industrie- und Handelskammer Hamburg im Juli zur „Zeitschrift des Monats“ wird. Das ist eine schöne Rückmeldung.

Die Herausgeber

Aktuelles Archiv	Das Thema Ökonomische Bildung in kontroversen Positionen zurückverfolgt in GWP-Beiträgen aus einem Dutzend Jahre. Alle Texte für Abonentinnen/Abonenten kostenlos zugänglich.	156
Meinung	Isabelle Kürschner: Familienpolitik: Muss Wahlfreiheit neu definiert werden? „Wahlfreiheit“ ist seit den 1970er Jahren der Leitbegriff der deutschen Familienpolitik. Eltern und Familien sollen die Möglichkeit haben, sich frei zu entscheiden, zu welchen Teilen sie sich der Familien- bzw. der Erwerbsarbeit widmen, ohne dass ihnen daraus finanzielle oder berufliche Nachteile entstehen. Doch ist dieses Ziel unter den aktuellen Gegebenheiten überhaupt realistisch? Der Beitrag analysiert die Familienpolitik heute und gibt Denkanstöße, wie die Politik künftig auf die gewandelte Bedürfnisse der Familien eingehen kann.	157
Aktuelle Analyse	Sibylle Reinhardt: Wirkt die Juniorwahl? Die Juniorwahl mit ihrer Kombination von Unterricht und Simulation des Wahlakts ist ein intuitiv überzeugender Weg, jungen Menschen eines ihrer fundamentalen politischen Grundrechte näher zu bringen. Als didaktischer Zugang der Handlungsorientierung bietet sie Chancen zum Lernen, die ein nur auf Wissen gerichteter Unterricht vermutlich kaum bereitstellen könnte. Die Aktuelle Analyse behandelt die von Kumulus e.V. in Berlin durchgeführten Juniorwahlen anhand von Daten zur Wirksamkeit in Bremen 2011 und 2007 und in Baden-Württemberg 2001.	165
Aktuelle Analyse	Immeke Breunig: Krisenerprobt – die FDP vor der Bundestagswahl Die FDP scheint kurz vor der Bundestagswahl 2013 am Ende zu sein. Könnte der Eindruck täuschen? Die liberale Partei hat in der Vergangenheit schon viele existenzbedrohende Krisen zu überstehen vermocht. Der Beitrag analysiert vier der größten davon.	173
Wirtschaftspolitische Kolumne	Henrik Scheller: Die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs – eine never ending story? Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern steht in regelmäßigen Abständen auf der politischen Agenda. Politische Verhandlungen dazu weisen einen fast schon vorher-sagbaren Verlauf auf. Während die Geberländer sich durch die jährlichen Ausgleichs-pflichten über Gebühr belastet sehen, verweisen die Nehmerländer auf den in der Ver-fassung verankerten Grundsatz der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet“. Der Beitrag stellt die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Ausgleichsystems dar.	181
Fachaufsatz	Michael Weigl: Abschied vom Mythos: Die CSU auf dem Weg zu einer „fast normalen Partei“ Der greifbare Wandel der CSU-Machtarchitektur drängt die Frage nach den Ursachen und den Konsequenzen dieser Entwicklung auf. Argumentiert wird, dass die Neuaufstel-lung der Partei dem zugespitzten Dualismus von Modernität und Konservativismus ge-schuldet ist, eine Auflösung dieses Spannungsfeldes aber noch aussteht.	193
Fachaufsatz	Tom Mannewitz: Kein Ost-West-Gegensatz: Regionale Unterschiede der deut-schen politischen Kultur Der Text qualifiziert die populäre Ost-West-These anhand zweier zentraler Kategorien (Effektivität und Legitimität der Demokratie) als unterkomplex. In Deutschland liegen mehrere politisch-kulturelle Brüche quer zueinander, etwa zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen.	205
Fachaufsatz	Mirka Brüggemann und Bianka Plüschke: Deutsche/r werden? Das Für und Wi-der einer Einbürgerung. Eine Befragung türkischer Migrant/inn/en in Berlin. In der politischen Debatte wird der Staatsbürgerschaftserwerb oft als Abschluss eines Integrationsprozesses dargestellt, der mit dem deutschen Pass „belohnt“ wird. In diesem Sinne wird Einbürgerung mit Zugehörigkeit gleichgesetzt. Die vorliegende Studie zeigt, wie weit diese Debatte von der Lebensrealität der in Deutschland lebenden türkischen Migrant/inn/en entfernt ist. Die Einbürgerung wird als formeller Akt betrachtet und ist die Konsequenz praktischer Erwägungen.	217

Fachaufsatz	<p>Marcus Höreth/Jared Sonnicksen: Obamas zweite Chance. Zu den institutionellen Bedingungen einer erfolgreichen US-Präsidentschaft Ob Obama seine zweite Amtszeit erfolgreich bestreiten kann, hängt nicht nur von seinen persönlichen Fähigkeiten ab. Die Autoren zeigen, dass öffentlich nur wenig diskutierte institutionelle Bedingungsfaktoren womöglich eher darüber entscheiden, ob Obama seine „zweite Chance“ nutzen kann.</p>	231
Fachaufsatz	<p>Tim Engartner/Balasundaram Krisanthan: Ökonomische Bildung im sozialwissenschaftlichen Kontext – oder: Aspekte eines Konzepts sozio-ökonomischer Bildung In Reaktion auf die in der öffentlichen Debatte intensiv diskutierte Frage nach der curricularen Verankerung ökonomischer Bildung sowie in Ergänzung zu einem Konzept sozio-ökonomischer Bildung, das derzeit im Auftrag der <i>Hans-Böckler-Stiftung</i> entwickelt wird, werden ausgewählte didaktische, methodische und inhaltliche Anknüpfungspunkte für eine Verzahnung politikwissenschaftlicher, soziologischer und wirtschaftswissenschaftlicher Zugänge benannt.</p>	243
Essay	<p>Claudia Simone Dorchain: Bandenkriminalität in Deutschland seit 2000 – Vorurteile und Wirklichkeit Die so genannte Bandenkriminalität als Hauptform organisierten Verbrechens ist auch im heutigen Deutschland ein kriminalistisches Phänomen von zunehmender Verbreitung und demnach steigender gesellschaftlicher Bedeutung. Der Essay zeigt, wie sich populäre Vorurteile und die Wirklichkeit des organisierten Verbrechens heute darstellen.</p>	257
Kontrovers	<p>Der Ausgang der Bundestagswahl 2013 ist ungewiss und ungewiss sind damit die Möglichkeiten und Optionen von Koalitionsbildungen. Zwei Parteienforscher analysieren die Lage und die Wahrscheinlichkeiten verschiedener Koalitionen.</p> <p>Eckhard Jesse: Eine neue Koalition. Warum Schwarz-Grün das wahrscheinlichere Regierungsbündnis ist Frank Decker: Auf Nummer sicher. Warum die Große Koalition das wahrscheinlichere Regierungsbündnis ist</p>	265 271
Rechtsprechung kommentiert	<p>Heiner Adamski: Verständigungen in Strafverfahren. Es darf gedealt werden, aber nicht zu viel ... In der Praxis der Strafverfahren gibt es seit Jahrzehnten Verständigungen zwischen den Gerichten und Verfahrensbeteiligten („Absprache“ oder „Deal“ genannt). Das Bundesverfassungsgericht musste über drei Verfassungsbeschwerden zu dieser Problematik verhandeln. Es hat mit einem Urteil vom 19.03.2013 entschieden, dass die gesetzliche Regelung zur Verständigung im Strafprozess verfassungskonform ist. Das Gericht hat aber die herrschende Praxis kritisiert und ein erhebliches Defizit beim Vollzug der Regelungen festgestellt. Der Gesetzgeber wurde zur Beobachtung der weiteren Entwicklung und ggfs. zu Eingriffen verpflichtet.</p>	277
Politische Didaktik	<p>Oliver Krebs/Andrea Szukala: Schüler als Wahlaufrufer – forschendes Lernen mit Experimenten zum Verhalten von Wählern Ein Unterrichtsprojekt, das im Kontext der NRW-Landtagswahlen 2012 konzeptioniert und erprobt wurde. Ausgangspunkt war das immer stärkere Interesse an Formen und Strategien der Wählermobilisierung wie sie in den Vereinigten Staaten seit Langem praktiziert und beforscht werden. Ausgehend von Ergebnissen dieser Forschung untersuchen deutsche Schüler experimentell, ob sich die Wahlbeteiligung erhöhen lässt. Ergänzende Materialien auf der Internetseite von GWP (www.budrich-journals.de).</p>	285
Das besondere Buch	<p>Roland Sturm: Der demokratische Kapitalismus ist am Ende – aber wann nur und was tun? Wolfgang Streeck (2013): <i>Gekaufte Zeit -- Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus</i>, Frankfurter Adorno-Vorlesungen</p>	299
Rezensionen	<p>Scherb, Armin (2012): <i>Erfahrungsorientierter Politikunterricht in Theorie und Praxis. Der Pragmatismus als Grundlage politischen Lernens (Michael May)</i></p> <p>Marcus Syring (2012): <i>Dimensionen historisch-politischen Bewusstseins von Jugendlichen. Schüleräußerungen in einem genetischen Lehrstück (Jan Schönfeld)</i></p>	302 303
Autoren	<p>Anschriften</p>	304

Der grundlegende Aufsatz *Ökonomische Bildung im sozialwissenschaftlichen Kontext – oder: Aspekte eines Konzepts sozio-ökonomischer Bildung* unseres neuen Co-Herausgebers Tim Engartner (zusammen mit Balasundaram Krisanthan) könnte für Sie Ausgangspunkt sein, die Diskussion zur ökonomischen Bildung in größerer Breite und in historischer Vertiefung zu betrachten. GWP hat dabei die verschiedenen (konträren) Positionen zu Wort kommen lassen. Lesen Sie im GWP-Online-Archiv (www.budrich-journals.de: für Sie als Abonnent oder Abonnentin kostenlos) unter anderem:

Thorsten Hippe: Wirtschaft kann man ohne Politik nicht verstehen. Die Integration ökonomischer und politischer Basis-Kategorien zur Analyse der Ursachen makroökonomischer Knappheit **GWP 4-12**

Gerd-Jan Krol, Dirk Loerwald, Christian Müller: Mit Ökonomik lernen! Plädoyer für eine problemorientierte, lerntheoretisch und fachlich fundierte ökonomische Bildung **GWP 2-11**

Michael May: Kompetenzorientiert unterrichten – Anforderungssituationen als didaktisches Zentrum politisch-sozialwissenschaftlichen Unterrichts **GWP 1-11**

Thorsten Hippe: Gute Arbeit im Kapitalismus? Das Arbeitsverhältnis als Beispiel für die Vorteile didaktischer Interdisziplinarität **GWP 1-11**

Reinhold Hedtke: Von der Betriebswirtschaftslehre lernen? Handlungsorientierung und Pluralismus in der ökonomischen Bildung **GWP 3-10**

Thorsten Hippe: Finanzielle Allgemeinbildung: Bürgerliche Institutionenkunde und Tugendlehre oder kritische Analyse eines gesellschaftspolitischen Problems? **GWP 2-10**

Hans Kaminski: Anmerkungen zum „Oldenburger Ansatz ökonomischer Bildung“ **GWP 4-09**

Bettina Zurstrassen: Das Lernfeldkonzept an Berufsschulen: Von der Chance, berufliche und politische Bildung zu vereinen **GWP 3-09**

Reinhold Hedtke: Wirtschaft in die Schule?! Ökonomische Bildung als politisches Projekt **GWP 4-08**

Andreas Petrik: Basiskonzepte, Brückenbildung, Kompetenzentwicklung? Dewey, Spranger, Wagenschein und Piaget! Drei politikdidaktische Kontroversen und vier genetische Lösungsvorschläge **GWP 4-07**

Hans-Joachim Klein: Wirtschaftsunterricht an Schulen. Einstellungen bei Schulleitern, Lehrern und Lehramtskandidaten **GWP 2-04**

Reinhold Hedtke Die Kontroversität in der Wirtschaftsdidaktik **GWP 2-02**

Hans-Hermann Hartwich: Im Brennpunkt: Ökonomische versus politische Bildung? – ein sinnloser Konflikt! **GWP 1-02**

Ökonomische Bildung für alle – aber wie? Plädoyer für ein integrierendes Fach
Sibylle Reinhardt **GWP 4-00**

Klaus-Peter Kruber: Kategoriale Wirtschaftsdidaktik – der Zugang zur ökonomischen Bildung **GWP 3-00**

Rüdiger von Rosen: Wirtschaft in die Schule! Plädoyer für ein Schulfach Ökonomie an allgemein bildenden Schulen **GWP 1-00**

Hans-Hermann Hartwich: Kein neues Fach Ökonomie, aber eine modernere Wirtschaftslehre in der schulischen politischen Bildung! **GWP 1-00**

Familienpolitik: Muss Wahlfreiheit neu definiert werden?

Isabelle Kürschner



Isabelle Kürschner
Auditorin der
berufundfamilie Service
GmbH

Eine heiß umworbene Wählergruppe für die anstehende Bundestagswahl sind die Mütter und Väter in Deutschland. Immerhin ist etwa die Hälfte der Wahlberechtigten zwischen 18 und 49 Jahre alt und fällt damit in die Kategorie potentieller Eltern minderjähriger Kinder. Auf diese Stimmen wird es ankommen und entsprechend werben die Parteien um deren Gunst. Ein Versprechen geben sie dabei alle: Familien brauchen Wahlfreiheit, um ihr Zusammenleben und ihre Zeit zu gestalten. In den Grundsatzprogrammen aller im Bundestag vertretenen Parteien (mit Ausnahme der Linken) wird das Wort Wahlfreiheit im Hinblick auf die Familienpolitik explizit erwähnt.

Konkret heißt das: Eltern und Familien sollen die Möglichkeit haben, sich frei zu entscheiden, zu welchen Teilen sie sich der Familien- bzw. der Erwerbsarbeit widmen, ohne dass ihnen daraus finanzielle oder berufliche Nachteile entstehen. Und da die Wünsche dabei so vielfältig sind, versucht die Politik, jedem Anspruch ein Modell auf den Leib zu schneidern. Erfolgreich? Mitnichten. Studien belegen, dass Männer und Frauen mehrheitlich andere Modelle von Familien- und Erwerbsarbeit leben, als sie sich eigentlich wünschen; dass sie von allem ein bisschen mehr wollen – mehr Geld, mehr Zeit, mehr Sicherheit (Kürschner et al. 2012); dass keiner bereit ist, auf die bisher angebotenen Leistungen zu verzichten (Forsa 2013); und dass die Deutschen – allen Angeboten zum Trotz – nach wie vor „Keine Lust auf Kinder“ haben (BiB 2012).

Es stellt sich also die Frage, welche Wahlmöglichkeiten die Politik Frauen und Männern hinsichtlich der Ausgestaltung ihres Familienlebens tatsächlich bietet und ob es überhaupt möglich ist, dem Anspruch der Wahlfreiheit durch politische Maßnahmen gerecht zu werden. Es dabei jedem Recht zu machen, scheint eine kaum lösbare Herausforderung zu sein. Es sei denn, man ist bereit, den ohnehin schon riesigen Topf der Familienleistungen – immerhin 200 Milliarden Euro, aufgeteilt in 156 Einzelleistungen – weiter zu ergänzen. Bezahlen müssten das jene Familienmitglieder, die bisher keine Wählerstimme haben, nämlich die Kinder als künftige Steuerzahler.

Rechtliche Grundlage von Wahlfreiheit

Der in Art. 6 Abs. 1 GG verankerten Grundrechtsnorm „Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung“ spricht das Bundesverfassungsgericht unter anderem die Funktion eines klassischen Abwehr- bzw. Freiheitsrechts zu. Nach diesem muss der Staat die freie Gestaltung des familiären Zusammenlebens gewährleisten und darf nicht in die Privatsphäre von Ehe und Familie eingreifen. Wahlfreiheit in der Familienpolitik bezieht sich also grundsätzlich auf die freie Wahl der Lebensform, auf die Entscheidung für oder gegen Kinder sowie die Art und Weise der Erziehung, auf die familiäre Arbeits- und Aufgabenteilung sowie die Gestaltung des Familienlebens allgemein. In einem Urteil zur Kinderbetreuung sieht das Bundesverfassungsgericht es als „Aufgabe des Staates, die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern. [...] Der Staat hat dementsprechend dafür Sorge zu tragen, daß es Eltern gleichermaßen möglich ist, teilweise und zeitweise auf eine eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der persönlichen Betreuung ihrer Kinder zu verzichten wie auch Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit miteinander zu verbinden.“

Woher kommt der Begriff Wahlfreiheit?

Der Begriff Wahlfreiheit kam erstmals Ende der 1970er Jahre im familienpolitischen Diskurs in Deutschland auf, mit dem Ende der Aufgabe des Leitbildes der Hausfrauenehe im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB). Bis zur Ehe- und Familienrechtsreform war die Rollenverteilung zwischen Ehepartnern vorgeschrieben, d.h. verheiratete Frauen hatten keine Wahl – sie waren verpflichtet, das gemeinsame Hauswesen zu leiten. 1977 wurde §1356 des BGB überarbeitet. Die seit 1958 gültige Fassung „(d)ie Frau führt den Haushalt in eigener Verantwortung. Sie ist berechtigt, erwerbstätig zu sein, soweit dies mit ihren Pflichten in Ehe und Familie vereinbar ist“ wurde geändert in „(d)ie Ehegatten regeln die Haushaltsführung im gegenseitigen Einvernehmen. [...] Beide Ehegatten sind berechtigt, erwerbstätig zu sein.“ Seither gibt es für die Ehe keine gesetzlich vorgeschriebene Aufgabenteilung mehr. Mann und Frau müssen vielmehr in gleicher Weise aufeinander und auf die Familie Rücksicht nehmen. Wahlfreiheit bezüglich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist somit erst mit der formalrechtlichen Gleichstellung von Frauen und Müttern zu einem politischen Thema geworden. Im Zuge der Modernisierung der Gesellschaft haben Frauen die erweiterten Handlungsspielräume genutzt, u.a. durch zunehmende Qualifizierung sowie eine steigende Erwerbsorientierung. Allerdings sind die Erwerbsverläufe von Frauen immer noch eng mit ihrer familiären Lebenssituation verknüpft, während die männliche Normalbiographie durch ununterbrochene Vollzeitberufstätigkeit charakterisiert ist, also wesentlich vom Beruf strukturiert wird.

Der Forderung des Bundesverfassungsgerichtes, der Staat müsse um Wahlfreiheit zu garantieren die Voraussetzungen schaffen, dass die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgaben nicht zu beruflichen Nachteilen führt und dass eine Rückkehr in die Berufstätigkeit einschließlich eines beruflichen Aufstiegs während und nach den Zeiten der Kindererziehung gewährleistet ist, wird empirischen Befunden zufolge nicht nachgekommen. So werden die Erwartungen, die diesbezüglich an die gesetzlichen Regelungen der Elternzeit geknüpft wurden – dass berufliche Karrieren von Frauen positiver verlaufen und Positions- sowie Lohnverluste durch die Arbeitsplatzgarantie abgefangen werden – bisher nicht erfüllt. Im Gegenteil: Die langen Erziehungszeiten in Deutschland führen zu erheblichen Nachteilen für Frauen (und zwar für Kinderlose ebenso wie Mütter) im Berufsleben, da Arbeitgeber nachweislich zögern, in Mitarbeiterinnen zu investieren, die die Möglichkeit haben, den Arbeitsplatz längere Zeit zu verlassen. Seit 1992 sieht das Bundeserziehungsgeldgesetz vor, dass sich junge Eltern bis zu drei Jahre um ihre Kinder kümmern können und anschließend das Recht auf einen mit ihrer letzten Anstellung vergleichbaren Arbeitsplatz bei ihrem bisherigen Arbeitgeber haben. Deutschland verfügt damit über eine sehr großzügige Ausgestaltung von Mutterschutz und Erziehungszeiten, während in anderen Ländern eine weit schnellere Rückkehr ins Erwerbsleben vorgesehen ist. ArbeitsökonomInnen fordern deshalb, auch hier über Alternativen nachzudenken, wie Familie und Erwerbsleben künftig besser in Einklang gebracht werden könnten.

Wo soll es hingehen?

Angesichts der demographischen Entwicklung und dem damit verbundenen Fachkräftemangel, der immer besseren Ausbildung von Frauen, zunehmender Unberechenbarkeit von Beschäftigungsverhältnissen und nicht zuletzt der Änderungen im Unterhaltsrecht stellt sich die Frage, ob Wahlfreiheit im traditionellen Sinne von freier Wahl zwischen Familien- und Erwerbsarbeit für Eltern tatsächlich noch politisch unterstützt werden soll und kann. Um diese Frage zu beantworten, muss die Politik sich zunächst über die Ziele der von ihr verfolgten Familienpolitik klar werden und sollte dabei weder die Wünsche der Bevölkerung, noch die der Wirtschaft aus den Augen verlieren.

Frauen wünschen sich bessere Möglichkeiten, Beruf und Familie zu vereinbaren

Über die Hälfte der Hochschulabsolventen in Deutschland sind weiblich. Das bedeutet, dass die Gesellschaft zwar massiv in die Ausbildung von Frauen investiert, dann aber deren Potential häufig nicht abrufen. Um dieser Fehlkalkulation entgegenzuwirken, besteht mittlerweile ein generelles Interesse daran, dass teuer ausgebildeten Akademikerinnen Karrieren ermöglicht werden, die ihren

Qualifikationen entsprechen. Doch nach wie vor scheitern laut einer Bertelsmann Studie Frauenkarrieren in erster Linie aufgrund der Doppelbelastung. 72% der Frauen sind der Meinung, in Deutschland ließen sich Familie und Beruf nur schwer miteinander vereinbaren. Darüber hinaus gelten Familie und Kinder für 87% aller Befragten – Männer wie Frauen – als Hauptgrund für die Benachteiligung von Frauen in Gesellschaft und Arbeitswelt (Bertelsmann 2010). So überrascht es nicht, dass Frauen sich eine stärkere Beteiligung der Männer an Familien-, Erziehungs- und Hausarbeit wünschen. Laut einer aktuellen Studie des Bundesfamilienministeriums stellen 38 Prozent der befragten Mütter negative Auswirkungen der von ihnen in Anspruch genommenen Elternzeit auf das berufliche Fortkommen fest. Außerdem gaben fast vier von zehn Teilzeitbeschäftigten an, sie hielten verringerte Arbeitszeiten aus Karrieregründen für problematisch (BMFSFJ).

Doch obwohl ihnen diese Nachteile durchaus bewusst sind, sind nur wenige Frauen und Mütter bereit, die Privilegien, die sie in der Arbeitswelt genießen, aufzugeben oder einzuschränken. Laut einer Umfrage aus dem Jahr 2012 (Kürschner et al. 2012) sind fast zwei Drittel der Meinung, dass die derzeit geltende Regelung von 36 Monaten Elternzeit beibehalten werden soll. Beim Mutterschutz würden 71% der Befragten sogar die momentane Dauer von 14 Wochen auf einen längeren Zeitraum ausweiten.

Männer wollen mehr Zeit mit der Familie verbringen.

Die große Mehrheit der Männer (68%) ist der Meinung, dass die Teilhabe für Väter an der Familienarbeit erleichtert werde sollte. Bei der Zustimmung zu einzelnen Maßnahmen spiegelt sich das beispielsweise bei der Teilzeitarbeit für Väter wider, die 76% der Männer befürworten. Den Wunsch nach flexibler Arbeitszeit äußern 82% der Männer (Kürschner et al. 2012). Allerdings entsprechen die Modelle, die Väter dann tatsächlich leben, nicht ihren Wünschen und Vorstellungen von einer guten Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Denn obwohl Väter und Mütter in Deutschland die gleichen Rechte haben (mit Ausnahme des Mutterschutzes), was die Erwerbsunterbrechung oder Teilzeitarbeit im Rahmen der Familiengründung betrifft, machen viel weniger Männer als Frauen davon Gebrauch. So haben beispielsweise im Jahr 2012 nur knapp ein Viertel der Väter ihren Beruf unterbrochen und Elterngeld bezogen. Zudem beziehen drei Viertel der Väter nach wie vor das Elterngeld für einen relativ kurzen Zeitraum von maximal zwei Monaten.

Laut einer aktuellen Forsa-Umfrage würden Väter (40%) es sogar stärker als Mütter (38%) befürworten, dass beide Elternteile ihre Arbeitszeit auf 30 Stunden in der Woche reduzieren und sich entsprechend Hausarbeit und Kinderbetreuung gleichermaßen aufteilen. Gelebt wird dieses Modell jedoch nur von 6% der Elternpaare in Deutschland. Als Hauptgrund, der sie an der Umsetzung hindert, nennen 45% der Eltern, dass ihr Einkommen dann zu gering wäre und 39%, dass ihre Gehälter dafür zu unterschiedlich sind (Forsa 2013). Hinzu kommt, dass nur sehr wenige Mütter bereit sind, zugunsten ihrer Partner auf ihr

eigenes Anrecht auf Elternzeit zu verzichten oder die Dauer entsprechend zu reduzieren.

Was fordert die Wirtschaft?

Galten Frauen als Arbeitskräfte in der Vergangenheit wegen möglicher Ausfallzeiten eher als Risikofaktor, ist die Wirtschaft heute auf Grund des Mangels an Fachkräften an einer kontinuierlichen Beschäftigung von Frauen interessiert. Die Soziologin Jutta Allmendinger hat berechnet, dass 5,6 Millionen Frauen unter 60 Jahren in Deutschland nicht erwerbstätig sind, das entspricht 28%. Damit bleibt ein riesiges Potential an Wissen und Erfahrung für den Arbeitsmarkt ungenutzt. Da das größte Hindernis für Frauenkarrieren die Doppelbelastung von Familie und Beruf ist, fordert die Wirtschaft von der Politik ein besseres Angebot an Kinderbetreuung, um Frauen nach der Geburt eines Kindes möglichst schnell wieder ins Erwerbsleben zu integrieren. Arbeitgeber Präsident Dieter Hundt brachte deshalb ins Gespräch, die Elternzeit – nach Sicherstellung ausreichender Kinderbetreuungsmaßnahmen – schrittweise von 36 auf 12 Monate zu kürzen. Damit würde Deutschland sich von der europäischen Spitze der Betreuungszeiten verabschieden und ins Mittelfeld integrieren. Doch nicht nur die Eltern selbst, sondern auch die Politiker sehen diesen Vorschlag skeptisch, wie ein Zitat von Bundesfamilienministerin Kristina Schröder zeigt. „Wie Eltern in Deutschland die Betreuung ihrer Kinder in den ersten drei Jahren organisieren, ist zum Glück immer noch Sache der Familien und nicht des BDA. Und das wird auch so bleiben. Familien haben eigene Bedürfnisse und sind nicht ökonomische Verfügungsmasse.“ Die Ministerin möchte hier sogar noch einen Schritt weitergehen und für Eltern, die in Teilzeit tätig sind, einen Rechtsanspruch auf die Rückkehr in eine Vollzeitstelle schaffen. Doch stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob sich die Wirtschaft bereit erklärt, gegenüber der Politik weitere Zugeständnisse zu machen und Müttern und Vätern über die bestehenden, weitreichenden Ansprüche hinaus, Rechte einzuräumen. Denn klar ist auch: Alle Maßnahmen, die Eltern und Familien anbelangen, betreffen diese eben nur zu einem Teil. Zur anderen Hälfte betreffen sie auch die Arbeitgeber, weshalb beide Seiten hier also durchaus berechnete Interessen verfolgen.

Wohin steuert die Politik?

Die Aufgabe der Politik ist es, die familienpolitischen Instrumente den sich wandelnden Bedürfnissen von Gesellschaft und Wirtschaft anzupassen. Ein zentraler Punkt sollte dabei sein, widersprüchliche Anreize auf den Prüfstand zu stellen und ihnen ein stimmiges, zukunftsweisendes Konzept gegenüber zu stellen. Ob Politiker und Parteien dieser Aufgabe nachkommen werden, bleibt angesichts der zuletzt eingeführten und für die nahe Zukunft angekündigten familienpolitischen Veränderungen jedoch fraglich.

Bisher war die Politik vor allem darum bemüht, für möglichst verschiedene Familienmodelle entsprechende Angebote zu machen um Wahlfreiheit sicherzustellen. Während in der Vergangenheit vorrangig Alleinverdiener-Familien unterstützt wurden – durch Maßnahmen wie Ehegattensplitting oder beitragsfreie Mitversicherung von Familienmitgliedern in der Krankenversicherung – kamen in den letzten Jahren Angebote für Zweiverdiener-Familien hinzu. Hierzu zählen das Elterngeld als befristete Lohnersatzleistung für bis zur Geburt berufstätige Eltern sowie der Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige. Diesen Schritten folgte jedoch immer auch ein Ausgleich für Familien, die nach wie vor das Alleinverdiener-Modell leben, wie der Elterngeld-Sockelbetrag für den bis zur Geburt nicht-erwerbstätigen Elternteil (meist die Mütter) und das Betreuungsgeld für Eltern, die für ihre unter dreijährigen Kinder keine staatlich geförderte Betreuungseinrichtungen in Anspruch nehmen. Diese Beispiele allein zeigen, dass es der Politik an einer klaren Richtung fehlt und dass sie vor allem darum bemüht ist, es möglichst allen Familien Recht zu machen. Dabei zeigt sich: Was unter dem Begriff Wahlfreiheit deklariert wird, nützt jedem ein bisschen aber niemandem so richtig. Ein Betreuungsplatz von 8 bis 12 Uhr ermöglicht keine Berufstätigkeit, 150 Euro Betreuungsgeld geben niemandem die Möglichkeit, auf Berufstätigkeit zu verzichten, um ein Kind zuhause zu betreuen.

Fazit

Es stellt sich hier letztlich die Frage, ob das, was bisher unter Wahlfreiheit verstanden wurde, mit politischen Maßnahmen überhaupt zu erzielen ist. Die Politik sollte den Begriff folglich ehrlich überprüfen, um keine falschen Erwartungen bei den Familien zu wecken, deren Wünsche heute vielfältiger sind denn je. So wünschen sie sich u.a. mehr Zeit für ihre Kinder und zugleich mehr Geld vom Staat, bessere Vereinbarkeitsoptionen von Familie und Beruf bei gleichzeitiger Erleichterung des beruflichen Aus- und Wiedereinstiegs für Mütter und Väter. Doch all diese Erwartungen zu erfüllen, wird nicht möglich sein. Weder wird es die staatliche Haushaltslage zulassen, Transferleistungen in dem Maße zur Verfügung zu stellen, dass die finanzielle Absicherung von Familien unabhängig von der geleisteten Erwerbsarbeit sichergestellt ist, noch wird der Ausbau der Kinderbetreuung in absehbarer Zeit ermöglichen, dass beide Elternteile oder Alleinerziehende uneingeschränkt ihrer Erwerbsarbeit nachgehen können.

Hinzu kommt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen wie Mutterschutz und Elternzeit sowie die Regelungen zur Rückkehr in den Beruf oder Teilzeittätigkeit nicht zur echten Wahlfreiheit beitragen, sondern nachweislich zu Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt führen. Sie wirken sich negativ auf Karrierechancen, Einkommen und Weiterbildungsmöglichkeiten aus. Zudem zeigt sich, dass heute nicht mehr nur Mütter sondern auch Väter den Anspruch erheben, Zeit mit ihrer Familie zu verbringen und die Kindererziehung als partnerschaftliche Aufgabe verstehen. Studien sehen den Leittypus des

männlichen Arbeitnehmers mit einer ununterbrochenen Vollzeitberufsbiografie, angefangen bei einem klaren Bildungsverlauf, dem festen Berufsbild und -status und geregelten Arbeitszeiten, -orten und -aufgaben als Auslaufmodell. Auch dieser Veränderung und den daraus entstehenden Bedürfnissen muss künftig Rechnung getragen werden. Wahlfreiheit, sofern der Begriff überhaupt noch verwendet werden sollte, muss sich also künftig in erster Linie auf die freie Wahl beider Elternteile bei der Übernahme von Verantwortung für die Familie, sowohl im Hinblick auf Fürsorge als auch auf die ökonomische Absicherung beziehen.

Die Herausforderung dabei wird sein, Veränderungen auch gegen Widerstände durchzusetzen – mitunter auch gegen die Präferenzen der Wähler. Denn diese wollen natürlich keines der lieb gewonnen Privilegien aufgeben. Weder die monetären Leistungen, noch die rechtlichen Rahmenbedingungen, die ihren Status im Berufsleben absichern. Interessant ist hingegen: Auf die neuen Regelungen, wie der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab einem Jahr und das Betreuungsgeld für Familien, die keine öffentlich finanzierte Einrichtung in Anspruch nehmen, würden die Betroffenen noch am ehesten verzichten. Diese Erkenntnisse sollte die Politik als Signal verstehen und sorgfältig prüfen, welche neuen Maßnahmen sie einführt und wie mit den bestehenden umgegangen wird. Familienleistungen sind teuer und trotzdem verpufft ein Großteil der Geldtransfers, Steuernachlässen und Versicherungsleistungen, wie jüngst eine vom Bundesfamilienministerium in Auftrag gegebene Untersuchung zeigte. Demnach sind gerade die besonders beliebten Leistungen wie Kindergeld, Ehegattensplitting und beitragsfreie Mitversicherung von Familienmitgliedern in der Krankenkasse weitgehend wirkungslos.

Letztendlich erscheint nur ein Weg sinnvoll: Eine radikale Überprüfung und konsequente Überarbeitung aller familienpolitischen Leistungen um den Dschungel zu lichten und Maßnahmen zu ergreifen, die sich sinnvoll ergänzen, anstatt sich zu widersprechen. Dabei würde allen ein bisschen genommen und jedem viel gegeben. Wünschenswert – aber sicher unrealistisch – wäre, dass die Parteien auch entgegen den Präferenzen vieler Wähler endlich ein familienpolitisches Konzept anbieten, das zeitgemäß, zukunftsfähig und bezahlbar ist.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Doppelbelastung von Familie und Beruf stoppt Frauen-Karrieren. Gütersloh, 2010.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.): (Keine) Lust auf Kinder? Geburtenentwicklung in Deutschland. Wiesbaden 2012.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Unveröffentlichte Elternumfrage. Zitiert nach Welt am Sonntag vom 10.3.2013: Vier von zehn Frauen bereuen ihre Elternzeit.
- Forsa (Hrsg.): Familie und Wahl. Berlin 2013.
- Kürschner, Isabelle, Tumasjan, Andranik, Strobel, Maria, Welp, Isabell: Arbeits- und Lebensgestaltung der Zukunft. München, 2012.

Aktuell bei Nomos



Politische Führung im parlamentarischen Regierungssystem

Konrad Adenauer und Ludwig Erhard

Von Thorben Gottschalk

2013, 292 S., brosch., 49,- €

ISBN 978-3-8487-0258-9

(Nomos Universitätsschriften - Politik, Bd. 186)

www.nomos-shop.de/20553

Am Beispiel von Konrad Adenauer und Ludwig Ehrhard werden quellengestützt diejenigen Führungsinstrumente ermittelt, welche die Willensdurchsetzung eines politischen Führers ermöglichen. Die Arbeit bietet mehrfach und in unterschiedlichen Zusammenhängen faszinierende Antworten auf die Frage, wie sich Politik in einer Parteiendemokratie tatsächlich abspielt.



Kultur – Ökonomie – Globalisierung

Eine Erkundung von Rekalibrierungsprozessen in der Bildungspolitik

Herausgegeben von Karin Amos,
Josef Schmid, Josef Schrader
und Ansgar Thiel

2013, 227 S., brosch., 39,- €

ISBN 978-3-8487-0064-6

(Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bd. 11)

www.nomos-shop.de/20200

Das Bildungswesen unterliegt einem Wandlungsprozess; PISA oder Bologna sind dafür bekannte Stichworte. Welche Einflüsse sind hier am Werk? Wie wichtig sind normativer Druck, wissenschaftliche Expertise und die Ausrichtung an universalisierten Werte- und Deutungsmustern? Spielen nationales Kulturerbe und Politik angesichts der Mahlströme der Globalisierung noch eine Rolle?

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de



Nomos

Wirkt die Juniorwahl?

Sibylle Reinhardt



Sibylle Reinhardt,
GWP-Herausgeberin

1. Änderungen des Wahlrechts und die Auswirkungen

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist das Wahlalter mehrfach gesenkt worden, in zahlreichen Bundesländern können inzwischen 16-Jährige an Kommunalwahlen teilnehmen. Die erste Landtagswahl mit 16 Jahre alten Jungwählern fand im Mai 2011 im Land Bremen (Wahl der Bürgerschaft) statt, andere Länder werden folgen. Das zentrale Argument für die Herabsetzung des Alters zur Ausübung des Wahlrechts ist der allgemeine und fundamentale Charakter dieses politischen Grundrechts, das nur mit gewichtigen und allseits geteilten Gründen verweigert werden dürfe (Hoffmann-Lange/deRijke 2010: 91f.). Häufig werden an die Senkung des Wahlalters auch die Hoffnungen geknüpft, dass dies das politische Interesse und Engagement junger Menschen fördern und damit Politikverdrossenheit vermindern könne, und zwar durch den stärkeren aktiven Einbezug der Jüngeren und auch durch die stärkere Rücksichtnahme der Politik auf die Belange dieser Bevölkerungsgruppe (S. 77).

Die Daten zur Wahlbeteiligung und Umfragedaten stützen die Hoffnungen auf eine aktivere politische Kultur aber nicht: Die Gruppe ist viel zu klein, als dass sie auch nur den Anstieg des durchschnittlichen Lebensalters der gesamten Wählerschaft kompensieren und das politische Gewicht für Jüngere verschieben könnte. Das politische Interesse werde kaum erhöht werden, denn dieses sei „primär lebenszyklisch bedingt und hängt weniger von den tatsächlichen Partizipationsmöglichkeiten“ ab (S. 93). Tatsächlich steigt das politische Interesse im Jugendalter stetig an, und zwar bis zu einem Alter von 30 Jahren (S. 80). Die Beteiligung an Bundestagswahlen zeigt konstant ein Erstwähler-Defizit gegenüber der Gesamtwählerschaft, das noch vom Zweitwähler-Defizit übertroffen wird (dies wird mit der Änderung der Lebenssituation vieler jüngerer Menschen im Alter von ca. 20 Jahren erklärt, durch den Wegzug von den Eltern und das Ende schulischer Bildung, S. 89). Die jungen Generationen seien zudem Vorreiter der allgemeinen Trends der Abnahme der Wahlbeteiligung und der Zunahme der Schwankungen im Wählerverhalten (Volatilität, S. 84). Diese niedrigere Wahlbeteiligung und das Wechselwählen sind

ausgeprägter bei Personen ohne Parteiidentifikation, die langfristig ohnehin sinkt und wiederum bei jungen Leuten weniger ausgeprägt ist als bei älteren. Der Konsequenz, dass die Wahlbeteiligung wahrscheinlich durch die Senkung des Wahlalters abnehmen werde, „muss man sich (...) bewusst sein“ und man dürfe nicht anschließend klagen (S. 93)

Solche empirischen Daten sind natürlich nicht für alle Zukunft festgeschrieben und sie berühren das normative Argument des allgemeinen Wahlrechts für jüngere Staatsbürger ohnehin nicht. Die Erfahrungen und Befürchtungen haben vor der ersten Landtagswahl mit 16-Jährigen in Bremen (das sind die Städte Bremen und Bremerhaven) im Frühsommer 2011 dazu beigetragen, dass vielfältige Aktionen das neue Wahlalter und das neue Wahlrecht mit fünf Stimmen popularisieren sollten. Zu diesen Aktionen gehörte auch die breit eingesetzte Juniorwahl, die mehr als 80 Prozent der Schülerinnen und Schüler im Alter von 16 und 17 Jahren erreichte (Kumulus 2012: 6), also deutsche und ausländische Jugendliche. In den vergangenen Jahren sind mehrere Aktiv-Szenarien für Lernende entwickelt worden, die die politische Partizipation und ein Finden politischer Identität durch junge Staatsbürger unterstützen sollen (Reinhardt 2013): Juniorwahl (www.juniorwahl.de), U18 (www.u18.org), Wahl-O-Mat (www.bpb.de/lernen), Jugend debattiert (www.jugend-debattiert.de), Jugendparlamente (Burdewick 2011) und neuerdings auch Schüler als Wahlaufrufer (Szukula/Krebs 2013). Der empirische Nachweis der Wirksamkeit fehlt für alle diese Wege des Einbezugs Jugendlicher, aber für die Juniorwahl gibt es einige Indizien für ihren positiven Einfluss.

2. Die Juniorwahl – Unterricht und simulierter Wahlakt

Träger der Juniorwahlen ist Kumulus e.V. in Berlin, den im konkreten Einzelfall zahlreiche Kooperationspartner unterstützen, 2011 in Bremen u.a. die Bremische Bürgerschaft, die Landeszentrale für politische Bildung und die Senatorin für Bildung und Wissenschaft. „Über einen Zeitraum von ca. vier Wochen waren rund 13.400 Schülerinnen und Schüler dazu aufgerufen, sich im Unterricht mit dem Thema „Wahlen und Demokratie“ zu beschäftigen und abschließend in der Woche vor den Wahlen diese als klassische Papierwahl zu simulieren.“ (Kumulus 2012: 2)

Den Schulen werden Materialien zu der anstehenden Wahl zur Verfügung gestellt, die kurze und lange Unterrichtseinheiten zur Auswahl enthalten. Der Höhepunkt ist dann der Wahlakt in der Woche vor der Wahl, dessen Ergebnis am Wahltag um 18 Uhr elektronisch veröffentlicht wird. Die Teilnahme der Schüler ist natürlich freiwillig und für die Schulen kostenlos. Im Land Bremen wurden die Schulen während des Projektes persönlich betreut, Schülerinnen und Schüler organisierten den Wahlakt, legten Wählerverzeichnisse an und verteilten Wahlbenachrichtigungen. Allen interessierten Schulen konnte die Teilnahme ermöglicht werden. In Bremen und Bremerhaven nahmen 84 Schulen aller Schulformen (außer Grundschulen) teil, das sind „nahezu alle weiterführenden Schulen“ (S. 26), die Wahlbeteiligung betrug 81,6 Prozent (S. 6). Die Schulen erhielten für die Nachbereitung im Unterricht auf dem Postweg eine Broschüre mit den anonymisierten Einzelergebnissen aller Schulen und geordnet nach Bereichen der Städte (S. 8). Der logistische und didaktische Aufwand ist groß, die Juniorwahl in Bremen war

die erste fast flächendeckende Vorbereitung und Simulation einer Landtagswahl.

3. Daten zur Wirksamkeit in Bremen 2011 und 2007

a) Lehrerbefragung 2011

Der Verein Kumulus hat nach der Juniorwahl die teilnehmenden Lehrerinnen und Lehrer befragt und von 44 Befragten ihre Einschätzungen erhalten (Rücklaufquote ca. 50 Prozent). Die Lehrer stuften die Juniorwahl als organisatorisches Projekt extrem positiv ein: die Hilfestellungen für die Organisation waren sehr funktional, der Wahlakt lief reibungslos, die Projektorganisation wird in Qualität und Zuverlässigkeit sehr hoch bewertet, die Juniorwahl lässt sich praktikabel und gut in den Schulalltag einbinden (Kumulus 2012, S. 18-24). Auch die didaktische Dimension erhielt sehr hohe Zustimmung. Im Durchschnitt wurden 6 1/2 Unterrichtsstunden für die Vorbereitung vornehmlich in Sozial- bzw. Gemeinschaftskunde verwendet (S. 10f.). Fast alle Befragten beurteilten das Begleitmaterial als (sehr) hilfreiche Ergänzung für den Unterricht (S. 14), als ansprechend und als funktional im Aufbau (S. 17). Die Wirkung auf die Lernenden stellte sich den Lehrenden so dar: Die Kenntnisse zum Thema „Wahlen und Demokratie“ waren nach der Juniorwahl erheblich besser, wobei niemand mehr bei auch nur einem Schüler „keine“ oder fast keine Kenntnisse sah, stattdessen wurden fast alle Lerner im Bereich 1-4 einer Zehner-Skala verortet. Das Interesse für das Thema „Wahl“ wurde im Vergleich zum normalen Unterricht ganz erheblich gesteigert, auch berichteten Lehrende von begeisterten Rückmeldungen ihrer Schüler, die auch von Diskussionen mit Verwandten und Freunden erzählten. Als Konzept der politischen

Bildung wurde das Projekt (sehr) gut bewertet, was mit der Verbindung von Theorie und Praxis begründet wurde. Befragt, ob die Juniorwahl die Bereitschaft zukünftiger Erstwähler steigert, zur Wahl zu gehen, äußerten die Lehrenden recht positive Erwartungen. Alle antwortenden Lehrerinnen und Lehrer sagen, sie würden erneut an einer Juniorwahl teilnehmen wollen (S. 20-26).

Diese Ergebnisse sind herausragend, auch wenn man berücksichtigt, dass neuartige Projekte für Schulleben und Unterricht von den teilnehmenden Lehrerinnen und Lehrern typischerweise positiv bewertet werden. Bei der Einschätzung der Einschätzungen gilt es, diesen Neuigkeitseffekt und den erheblichen „Rückenwind“ durch die Mobilisierung in den Bremer Institutionen und Medien zu berücksichtigen. Auch in zahlreichen beteiligten Schulen gab es neben der Juniorwahl weitere Aktionen wie Podiumsdiskussionen oder ‚Jugend debattiert mit Politikern‘. Eine Wiederholung dieser Ergebnisse sowohl in Bremen als auch erst recht in Flächenstaaten kann kein realistisches Ziel sein. Allen Beteiligten gebührt jedenfalls größte Anerkennung!

b) Daten der amtlichen Statistik 2011

„Welchen Einfluss (...) die Juniorwahl auf die Wahlbeteiligung von Erstwählern hatte(.), lässt sich nicht kausal nachvollziehen.“ (Probst 2012:34) Der Grund dafür sind die anderen Aktionen im Land und in den Schulen (so auch das Projekt ‚Demokratie macht Schule‘, der ‚Wahl-O-Mat‘ und die ‚Werder-Wette‘, a.a.O.). Auch war das Wahlrecht von der bisherigen Wahl nur einer Liste zur Abgabe von fünf Stimmen für Liste(n) und/oder Person(en) geändert worden (Morgenstern 2011), was die Wahlbeteiligung gefördert haben mag. Diese vielen möglichen Faktoren können nicht nach ihrem Einfluss getrennt werden.

Probst hebt hervor, dass die Wahlbeteiligung der Altersgruppe der 16- bis 20-jährigen Wähler deutlich über der Altersgruppe von 21-25 Jahren lag. Hier muss man allerdings bedenken, dass das Zweitwählerdefizit gegenüber der Wahlbeteiligung der Gesamtwählerschaft regelmäßig noch größer ausfällt als das Erstwählerdefizit (vgl. oben Punkt 1), und hieraus nicht auf eine Bremer Besonderheit geschlossen werden kann.

„Auch mit neuem Wahlrecht Rekordtief bei Wahlbeteiligung“ (Wand 2011: 13) lautet das insgesamt enttäuschte Fazit, denn zwei Prozent weniger Bürgerinnen und Bürger als 2007 gingen 2011 zur Wahl, was die niedrigste Wahlbeteiligung seit 1947 war. Das differenziertere Wählen (mit Kumulieren und Panaschieren) könnte allerdings einem noch stärkeren Sinken entgegengewirkt haben, denn in Migrantengruppen war wohl gezielt für die Wahl bestimmter Personen geworben und entsprechend gewählt worden.

„Die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre ist als Erfolg zu werten.“ (S. 14) Die jüngste Altersgruppe der Wähler war die einzige Gruppe, die ihre Wahlbeteiligung gegen den Trend steigern konnte. Die repräsentative Wahlstatistik liefert Ergebnisse nach Geschlecht und Altersgruppen (mit entsprechend gekennzeichneten Stimmzetteln in ausgewählten Stimmbezirken). Die erstmals an einer Bürgerschaftswahl teilnehmenden 16- bis 20-Jährigen gaben zu knapp 49 Prozent ihre Stimme ab und übertrafen damit die ca. 48 Prozent der 18- bis 20-Jährigen der Wahl 2007 und dies entgegen der insgesamt sinkenden Wahlbeteiligung (Habig 2011: 39). (Aus Gründen der Anonymisierung wird für die Bürgerschaftswahl die Altersgruppe von 16-20 zusammengefasst.) Dieses bemerkenswerte Ergebnis wird eventuell gestützt durch die um fast 10 Prozent höhere Wahlbeteiligung der 16- und 17-Jährigen bei der

Wahl der Beiräte 2011 im Vergleich mit 2007, als es für die Wahl der Beiräte schon das Wahlrecht für 16- und 17-Jährige gab (Kumulius 2012: 40f.).

Allgemein wird das erstaunliche Ergebnis, dass in der jüngsten Altersgruppe die Wahlbeteiligung anstieg, auf die vielfältigen Aktivitäten und dabei besonders auf die Juniorwahl zurückgeführt. Die Senatskanzlei (2012) erklärte die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre bei Landtagswahlen zum erfolgreichen „Exportgut aus Bremen“ und bezeichnete als „entscheidend für die Ansprache der Erstwählerinnen und Erstwähler“ das Projekt Juniorwahl. Zwar lässt sich diese Ursachenzuschreibung nicht methodisch zwingend nachweisen, aber das Projekt Juniorwahl ist pädagogisch überzeugend und die Zahlen sind Indizien für seinen positiven Einfluss.

c) Die Begleitforschung in Bremen 2007

Die Universität Bremen hat 2007 in einem beeindruckenden Lehrforschungsprojekt die damalige Juniorwahl begleitet, die in der Woche vor der Landtagswahl online durchgeführt wurde (Pötschke/Probst u.v.a. 2007). Kurz nach der Landtagswahl wurden 42 Lehrerinnen und Lehrer online befragt und vier wurden persönlich interviewt. Aus der beabsichtigten Stichprobe von Schulen und Vergleichsklassen (mit und ohne Juniorwahl) konnte ein Panel von 103 Schülern mit ihren Antworten in der Vorwahlbefragung und in der Nachwahlbefragung gebildet werden, die für manche Auszählungen durch weitere Befragte ergänzt wurden. Die Widrigkeiten des Feldzugangs (S. 7-10) erklären, dass Repräsentativität der Ergebnisse nicht beansprucht werden konnte.

Das Begleitmaterial und die Organisation der Juniorwahl wurden von den Lehrerinnen und Lehrern (sehr) positiv beurteilt (S. 20f.). Die Kennt-

nisse ihrer Schülerinnen und Schüler über die Landtagswahl waren nach Einschätzung der Lehrenden sehr gestiegen und auch das Interesse am Thema Landtagswahl (S. 24). Schließlich habe die Juniorwahl die Motivation bzw. die Bereitschaft der Jugendlichen (zwei getrennte Fragen), auch künftig wählen zu gehen, erheblich gesteigert (S. 22f.).

Diese sehr positiven Lehrer-Einschätzungen sehen die Autoren nicht in den Schülerantworten gespiegelt. Gefragt worden war nach der Beschäftigung mit dem Thema Wahlen im Unterricht der vergangenen Wochen, vier Antwortmöglichkeiten waren gegeben. 34 Prozent sagten, „ich fand es spannend“, 16 Prozent sagten: „Das Thema Wahlen war für mich sehr interessant“, 20 Prozent: „Der Unterricht war wie immer“ und knapp 30 Prozent sagten: „Es war kein besonderes Thema“. Also hatte die Hälfte sich uneingeschränkt positiv geäußert (spannend, sehr interessant), die andere Hälfte stufte den Unterricht bzw. das Thema als normal ein. Die Autoren werten, dass die Lernenden „den Unterricht zum Juniorwahlprojekt wesentlich zurückhaltender“ als die Lehrenden beurteilen (S. 30) und diese Antworten eine „ernüchternde Rückmeldung vieler“ Schüler und Schülerinnen darstelle (S. 81). Zweierlei ist hier anzumerken (abgesehen von der fehlenden Parallelität in den Frageformulierungen für Lehrer und Schüler): Lehrende beurteilen das schulische Geschehen in der Regel optimistischer als die Lernenden (dieser Punkt bleibt hier ohne Nachweis und müsste aus der Schulforschung belegt werden), so dass der Unterschied erst einmal nicht überrascht. Und die Unterstellung, dass alles besser sei als „gewöhnliche(r)“ bzw. „gewohnte(r)“ Unterricht (S. 81), hält normalen interessanten Unterricht für nicht denkbar (was nicht belegt ist), verkennt die Heterogenität von Unterricht (über den keinerlei Beobachtungen vorliegen)

und die Tatsache, dass Schülereinschätzungen nicht den Unterricht spiegeln, sondern die Reaktionen vermutlich heterogener Lernergruppen auf Unterricht(e) formulieren.

Einig waren sich die Lehrenden und die Lernenden in der geschätzten positiven Wirkung der Juniorwahl auf die Motivation der Jugendlichen, künftig wählen zu gehen. Knapp 60 Prozent der Lehrer vermuteten eine nennenswerte Steigerung und 60 Prozent der Schüler und Schülerinnen bezeugten diese Motivation (S. 23, 29, 30).

4. Die Begleitforschung zur Juniorwahl 2001 in Baden-Württemberg

Im Vorfeld der Landtagswahl im Frühjahr 2001 in Baden-Württemberg wurde den Schulen die Teilnahme an der Juniorwahl angeboten und diese Juniorwahl wurde wissenschaftlich begleitet (Gabriel/Neller/Hanke-Craner 2001). An der elektronischen Juniorwahl nahmen 16 Schulen mit einigen ihrer Klassen teil, 14 Schulen konnten für die Teilnahme an der Begleituntersuchung gewonnen werden. Aus den mehrstufig ausgewählten Klassen mit Juniorwahl wurden ca. 500 SchülerInnen zweimal befragt, aus den Parallelklassen ohne Juniorwahl wurden über 400 SchülerInnen zweimal befragt, und zwar mit sehr hoher Rücklaufquote und geringer Panelmortalität (Verluste bei der Wiederholung), was durch die Befragung im Unterricht zu erklären ist. Das Design war quasi-experimentell in zweifacher Hinsicht: die Klassen mit Juniorwahl (Experimental-Gruppe) wurden vor und nach der Wahl befragt und diese Klassen wurden mit Parallelklassen ohne Juniorwahl (Kontroll-Gruppe) verglichen.

Die Idee des Experiments, dass ein experimenteller Faktor (hier die Juniorwahl) isoliert und als Ursache für beobachtete Veränderungen identifiziert

ziert werden soll, indem alle anderen möglichen Faktoren konstant gehalten werden (durch die Befragung derselben Personen vorher und nachher und durch die vermutete Ähnlichkeit der Kontrollgruppe mit der Experimentalgruppe), konnte „nicht ganz durchgehalten werden“, da an den beteiligten Schulen auch andere Aktivitäten zur Landtagswahl, z.B. Podiumsdiskussionen mit Politikern, stattfanden, die alle Lernenden erreichen konnten (S. 1-5). Einige Daten deuten auch auf eine mögliche Selbstselektion der Klassen mit Juniorwahl hin (am Anfang bessere Information über die Landtagswahl, mehr Information durch die Schule, bessere Kenntnis der Aufgabe der Landesregierung für die Gesetzgebung, bessere Kenntnis des Wahlverfahrens, S. 16, 19, 36, 39). Dies und einige Frageformulierungen und Antwortmuster (z.B. fehlende Werte) machen es bei manchen Ergebnissen schwer, die Bedeutung der Daten einzuschätzen. Auch die nicht mit empirischer Sozialforschung vertrauten Leser und Leserinnen werden sicherlich ahnen können, wie aufwändig ein solches Forschungsunternehmen ist! Nur ein Beispiel: wie organisiert man die Wiederbefragung ganz bestimmter Schüler und Schülerinnen und die präzise Zuordnung der Antworten, wenn das gesamte Verfahren anonym verlaufen muss? Trotz mancher methodischer Einschränkungen: Einige Ergebnisse sind klar.

1) Die Bedeutung der Identifikation mit einer Partei ist für das Wählen ein wichtiger Faktor. Da bei Jugendlichen (noch) weniger als bei Älteren eine solche Identifikation als Möglichkeit unterstellt werden kann, fragte die Untersuchung nach der sympathischsten Partei (Frage 31). Die Befragten der Experimentalgruppe gaben zu 19 Prozent vor der Juniorwahl an, keiner Partei zuzuneigen – aber nur noch

zu 7 Prozent nach der Juniorwahl. (Keine Änderung desselben Wertes in der Kontrollgruppe.) Dies lässt den „Schluss zu, dass die ausführliche unterrichtliche Behandlung zu einer besseren Einschätzung der eigenen Parteipräferenz führt“ (S. 24)

- 2) Die Sonntagsfrage kann ebenfalls ein Indiz für die Nähe zum Wählen darstellen (Frage 38). 22 Prozent der Experimentalgruppe äußerten vor der Juniorwahl „weiß nicht“ (fast genau so viele in der Kontrollgruppe), aber nur 7 Prozent nach der Juniorwahl (gewisse Änderung auch in der Kontrollgruppe). Der politische Standpunkt ist offensichtlich durch die Juniorwahl klarer geworden! Zugleich strahlte die Juniorwahl eventuell auf die Kontrollgruppe aus bzw. beide Gruppen wurden durch den Wahlkampf und die Berichterstattung insgesamt beeinflusst (S. 24-29).
- 3) Befragt nach Kontakten zu Parteien in ihrer Gemeinde/Stadt (Fragen 33+34), gaben die Befragten beider Gruppen eine Steigerung an, wobei die Gruppe mit Juniorwahl den höheren Zuwachs zeigte und besonders auf die Schule als Rahmen hinwies (S. 30-33).
- 4) Die Kenntnis der Spitzenkandidaten von CDU und SPD (Fragen 35+36) nimmt in der gesamten Gruppe erheblich zu, was auf die Ausstrahlung der Juniorwahl auf die nicht teilnehmenden Parallelklassen und / oder auf den Kontext der Wahl allgemein zurückgeführt werden kann (S. 33-35). Auch hier zeigt sich das methodische Problem, dass einzelne Faktoren in der sozialen Welt schwer oder kaum isoliert werden können.

Die Stuttgarter Begleitforschung, die nun schon lange zurückliegt, hat mit ihrem Versuch eines quasi-experimen-

tellen Designs ein methodisches Modell markiert. Für künftige Forschungen sollte daran angeknüpft werden und aus diesen Erfahrungen gelernt werden. Inhaltlich ist sehr klar ein positiver Effekt der Juniorwahl auf die Nähe zum Wählen und damit zum Ziel der Erhöhung der Wahlbeteiligung durch junge Wahlberechtigte gezeigt worden.

5. Ausblick

Die Juniorwahl mit ihrer Kombination von Unterricht und Simulation des Wahlakts ist ein intuitiv überzeugender Weg, jungen Menschen eines ihrer fundamentalen politischen Grundrechte näher zu bringen. Als didaktischer Zugang der Handlungsorientierung mit ihrer typischen Verklammerung von Handeln und Reflexion (Reinhardt 2012: 105-120) bietet sie Chancen zum Lernen, die ein nur auf Wissen gerichteter Unterricht vermutlich kaum bereitstellen könnte.

Die Juniorwahl ist für den einzelnen Schüler ein Event, d.h. ein seltenes interessantes Ereignis. Für die Schulen wäre sie bei ihrer Verbreitung aber kein Event, sondern ein Routinevorgang vor relevanten Wahlen, falls die nötige Unterstützung gewährleistet werden könnte. So wie das Prozentrechnen für jeden Jahrgang und immer wieder eine Lehr- und Lernaufgabe ist, so ist das Thema „Wahlen und Wählen“ für jede Schülerkohorte notwendig und die Lehre und das Lernen wären aller Unterstützung wert.

Für die empirische Bildungsforschung bleibt die Untersuchung von Effekten der Juniorwahl eine Aufgabe. Bremen und Baden-Württemberg haben einen forschungsmethodischen Rahmen vorgelegt und immerhin Indizien für die Wirksamkeit gezeigt (so ist meine Einschätzung, S. Rei). Jetzt wären eine theoretische Konzeption des Lernens, das durch eine Juniorwahl ge-

fördert werden könnte, und angemessene empirische Verfahren zu entwickeln. Weiterhin müsste für die Bewertung von Daten eine Vorstellung davon existieren, in wie weit Innovationen wegen ihrer (bloßen) Neuheit positiv eingeschätzt werden, also nicht unbedingt nachhaltig sind. Auch müsste der positive „bias“ in Lehrerurteilen über ihr eigenes Tun berücksichtigt werden. Und schließlich, und dies wäre eine Herkules-Aufgabe, müssten die Einzelschulen, ihre Juniorwahlen und der konkrete Unterricht differentiell diagnostiziert werden. Dann könnte die Frage der Wirksamkeit methodisch überzeugender, aber nur mit viel mehr Aufwand bearbeitet werden. Wegen der Schwierigkeiten des Feldzugangs wären die Landesinstitute für Leistungsmessungen bzw. Lernstandserhebungen geeignete Forschungsinstitute. Vielleicht kann dann eines Tages die Frage, ob und wie die Juniorwahl wirkt, beantwortet werden.

Literatur

- Burdewick, Ingrid (2011): Politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen im Kontext moralischer Entwicklung und politischer Bildung. in: Lösch, Bettina/Thimmel, Andreas (Hg.): Kritische politische Bildung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung und Schwalbach/Ts., S. 351-364
- Gabriel, Oscar W./Neller, Katja/Hanke-Crane, Catrin (2001): Schülerbefragung zur Juniorwahl 2001. Abschlussbericht August 2001 und Fragebogen. Unveröffentlichtes Manuskript, Stuttgart
- Habig, Markus (2011): Wahlergebnis in der Stadt Bremen nach Altersgruppen und Geschlecht. in: Statistisches Landesamt, S. 37-45
- Hoffmann-Lange, Ursula/de Rijke, Johann (2010): Argumente und Daten zur Herabsetzung des Wahlalters. in: Betz, Tanja/Gaiser, Wolfgang/Pluta, Liane (Hg.): Partizipation von Kindern und

- Jugendlichen. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung und Schwalbach/Ts., S. 77-96
- Kumulus e.V. (2012): Juniorwahl 2011 – ein Projekt zur Förderung der politischen Bildung. Abschlussbericht Juniorwahl parallel zu den Wahlen in Bremen und Bremerhaven 2011. Berlin: Kumulus-Manuskript
- Morgenstern, Jan (2011): Ein neues Wahlrecht für das Land Bremen. in: Statistisches Landesamt, S. 17-19
- Pötschke, Manuela/Probst, Lothar (und Studierende der Soziologie und Politikwissenschaft der Universität Bremen) (2007): Eine Studie zur Wahlbereitschaft von Jugendlichen. Ergebnisse aus der Begleitforschung zur Juniorwahl 2007 in Bremen. Berlin: Kumulus e.V.
- Probst, Lothar (2012): Externe Kommunikations- und Informationsprojekte zum neuen Wahlrecht. in: Probst, Lothar/Gattig, Alexander (Hg.): Das neue Wahlsystem in Bremen: Auswertung und Analyse der Kommunikationskampagne und der Wirkungen des neuen Wahlsystems. Bremen: Bremische Bürgerschaft, S. 32-37
- Reinhardt, Sibylle (2012): Politik-Didaktik. 4. überarbeitete Neuauflage. Berlin (zuerst 2005)
- Reinhardt, Sibylle (2013): Handlungsorientierung. in: Sander, Wolfgang (Hg.): Handbuch politische Bildung. 4., vollständig überarbeitete Auflage (in Vorbereitung)
- Senatskanzlei der Hansestadt Bremen (2012): Pressemitteilung vom 17. Juli 2012, 5. Ausgabe
- Statistisches Landesamt Bremen (2011): Statistische Mitteilungen 113
- Szukala, Andrea/Krebs, Oliver (2013): Schüler als Wahlaufreuer – forschendes Lernen mit Experimenten zum Verhalten von Wählern. in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP), Heft 2, S. 257-264.
- Wayand, Jürgen (2011): Die Wahl zur Bremischen Bürgerschaft am 22. Mai 2011. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse. in: Statistisches Landesamt, S. 11-16

Krisenerprob – die FDP vor der Bundestagswahl

Immeke Breunig



Immeke Breunig.
Staatsexamenskandidatin mit der Fächerverbindung Englisch/Sozialkunde an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Bereits kurz nach ihrem phänomenalen Wahlergebnis bei der Bundestagswahl 2009 schien sich die Freie Demokratische Partei in einem kontinuierlichen Abwärtstrend zu befinden, der sie immer tiefer in eine Krise führte. In weniger als einem Jahr büßte sie dramatisch an Ansehen und Glaubwürdigkeit in der Bevölkerung ein, verlor dann eine Landtagswahl nach der anderen und musste schließlich auch einen deutlichen Mitgliederrückgang verzeichnen. Dabei handelte es sich nicht um die erste große Krise, die die FDP zu überwinden hatte. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass die Liberalen seit ihrer Gründung 1948 schon mehrfach essenziell in ihrer Existenz bedroht waren. Obwohl ihr wiederholt das Totenglöckchen geläutet wurde, hat die FDP jedoch immer einen Weg gefunden, um ihr parlamentarisches Überleben zu sichern und wieder zu einem bedeutenden Akteur im bundesdeutschen Parteiensystem zu werden.

Vier große Krisen der FDP

Ende der sechziger Jahre geriet die FDP in ihre erste große Krise, die durch die programmatische Umorien-

terung der Partei auf einen linksbürgerlichen Kurs ausgelöst worden war. Der neue Kurs hatte sich im Zuge der gesellschaftlichen Reformeuphorie und der Forderung nach einer neuen Ostpolitik ab Mitte der sechziger Jahre angebahnt und gipfelte im Jahr 1969 in der Bildung der ersten sozial-liberalen¹ Regierungskoalition. Der Weg dorthin war jedoch durch einen schweren parteiinternen Richtungsstreit zwischen dem sozialliberalen und dem national-liberalen Flügel geprägt. Die auseinanderdriftenden Parteiflügel zerrissen die FDP dabei zunehmend von innen, und als nach der Bundestagswahl 1969 das Bündnis aus SPD und FDP endgültig feststand, verließen viele der national-liberal gesinnten Gegner des neuen Kurses die Partei.

Ganz ähnlich gestaltete sich die Situation der FDP Anfang der achtziger Jahre. Als in Anbetracht der Frage, wie mit der prekären Wirtschaftslage umgegangen werden sollte, die programmatischen Gemeinsamkeiten zwischen den Koalitionspartnern SPD und FDP abnahmen, wurden in der FDP zunehmend kritische Stimmen laut, die einen verstärkt marktwirtschaftlichen Kurs der Partei forderten (vgl. Lösche/Walter 1996: 93). Wie schon in den sech-

ziger Jahren führte der Riss, der damit durch die Partei ging, zu einem schweren programmatischen Richtungsstreit zwischen dem sozialliberalen und dem wirtschaftsliberalen Parteiflügel, der die FDP in eine tiefe Krise stürzte. Als 1982 die politische Wende zurück zur Union eingeleitet wurde, kam es wieder zu einer massiven Austrittswelle aus der Partei. Damit hatte der programmatische Richtungswechsel die Liberalen sowohl 1969 als auch 1982 aufgrund der parteiinternen Flügelkämpfe und ihrer Konsequenzen in existenzielle Gefahr gebracht.

Im Unterschied dazu zeichnete sich die Krise der Freien Demokraten Mitte der neunziger Jahre – genau wie jene nach 2009 – nicht durch eine programmatische Neuorientierung, sondern durch partei- und koalitionsinterne Probleme aus. Anhaltende Personaldebatten an der Führungsspitze, eine auf neoliberale Wirtschafts- und Steuerpolitik reduzierte Programmatik sowie mangelnde Eigenständigkeit und Durchsetzungskraft gegenüber dem größeren Koalitionspartner prägten das Bild der Partei. Die Auswirkungen bekam die FDP im Laufe der neunziger Jahre durch einen massiven Rückgang der Mitgliederzahlen zu spüren. Ähnlich erging es ihr in der Krise nach 2009, als es zu einer vergleichbar drastischen Rückentwicklung der Parteimitgliedschaften kam. Die Situation gestaltete sich jedoch deshalb besonders dramatisch, weil auf das beste Bundestagswahlergebnis in ihrer Geschichte ein tiefer Absturz folgte. Ursache für die Entstehung der Krise war zum einen die monothematische Verengung der Partei auf die Steuerpolitik und die daraus resultierenden koalitionsinternen Konflikte sowie zum anderen die monopersonelle Ausrichtung auf den ehemaligen Parteivorsitzenden Westerwelle (vgl. Niedermayer 2012: 244ff.). Hinzu kam der fortschreitende Bedeutungsverlust der Liberalen innerhalb des Regierungsbündnisses auf-

grund ihres eingeschränkten Durchsetzungsvermögens sowie der teils radikalen Politikwenden von Kanzlerin Merkel. Das aufgebauschte Medieninteresse am demoskopischen Abschwung und den anhaltenden Personaldiskussionen tat ihr Übriges, um die Partei immer tiefer in die Krise zu stürzen.

Neben dem signifikanten Rückgang der Parteimitgliedschaften sind alle vier Krisenphasen der FDP zudem durch auffallend schlechte Wahlergebnisse auf Bundes- und Landesebene gekennzeichnet. Besonders stark wirkten sich die Folgen der Krisen auf das Abschneiden der FDP bei den Landtagswahlen und auf ihre Repräsentanz in den Landesparlamenten aus. Damit einhergehend sank auch die Zahl der Regierungsbeteiligungen der FDP in den Bundesländern markant. Bei den Bundestagswahlen schafften die Liberalen zwar immer knapp den Wiedereinzug in den Bundestag, doch war dies jeweils zu einem nicht unbedeutenden Teil den Leihstimmenkampagnen des künftigen Koalitionspartners zu verdanken. Ein Vergleich der Erst- und Zweitstimmenanteile zeigt, dass die Zweitstimmen der Koalitionswähler den Freien Demokraten das parlamentarische Überleben gesichert haben, ohne die die Partei bei allen Krisen – außer 2009 – jeweils unter die Fünfprozenthürde gefallen wäre.

Hinsichtlich der Veränderungen im Wählermilieu gibt es deutliche Unterschiede zwischen den vier Krisen. Anders als bei der Krise der FDP in den neunziger Jahren und nach 2009, als die Partei aufgrund ihres neoliberalen Kurses vor allem mittelständische Unternehmer ansprach, war es Ende der sechziger und Anfang der achtziger Jahre zu regelrechten Umstrukturierungen der FDP-Wählerschaft gekommen. Durch die programmatischen Richtungswenden hatten die Liberalen dabei ihre jeweilige Stammwählerschaft verloren, sodass sie sich ein neues Wählerpotenzial erschließen mussten.

Bei der Frage, welche Systemfunktionen die FDP im Parteiensystem zum Zeitpunkt der vier Krisen jeweils innehatte, ergibt ein Vergleich eine Anzahl von Ähnlichkeiten einerseits zwischen den Krisen Ende der sechziger und Anfang der achtziger Jahre sowie andererseits zwischen der Krise in den neunziger Jahren und jener nach 2009. Im Dreiparteiensystem der sechziger und siebziger Jahre hatte die FDP eine Monopolstellung als Mehrheitsbeschafferin für eine der beiden Großparteien inne. Abgesehen von einer Großen Koalition war daher nur mit der FDP ein Machtwechsel an der Regierung möglich. Auch im Vierparteiensystem der achtziger Jahre fungierte die FDP als Mehrheitsbeschafferin, da die Partei der Grünen lange nicht als regierungsfähig galt. Der hohe Leihstimmenanteil von CDU-nahen Wählern bei der Bundestagswahl 1983 lässt ferner darauf schließen, dass die FDP als Koalitionspartei gewählt wurde. Sowohl in der Regierungskoalition nach 1969 als auch nach 1982/83 hatte die FDP außerdem die Funktion eines liberalen Korrektivs zum größeren Bündnispartner inne, wodurch eine gewisse politische Kontinuität gewährleistet war. Im Fünfparteiensystem ab den neunziger Jahren gestaltete sich die Situation etwas anders. Mit der Entstehung eines regierungsfähigen rot-grünen Lagers konnte die FDP zwar noch immer als Mehrheitsbeschafferin fungieren, jedoch nur noch für die Union. Auch bei den Bundestagswahlen der neunziger Jahre sowie 2009 wurde die FDP wieder eindeutig als Koalitionspartei gewählt. Anders als 1969 und 1983 konnte sie dabei jedoch aufgrund ihrer geringen Durchsetzungsfähigkeit gegenüber dem größeren Koalitionspartner

weder als liberales Korrektiv fungieren noch zur Wahrung politischer Kontinuität beitragen. Die verschiedenen Funktionsargumente haben in der Geschichte der FDP eine wichtige Rolle gespielt. Verbunden mit einer eindeutigen Koalitionsaussage im Wahlkampf stellten sie ein bedeutendes Wahlmotiv für die an einer bestimmten Bündnisoption interessierten Koalitionswähler dar und haben durch die dadurch erfolgte Leihstimmenwerbung regelmäßig zur Existenzsicherung der Partei beigetragen.

Neben der Betonung ihres Funktionscharakters und der damit einhergehenden offensiven Werbung um Leihstimmen haben weitere Strategien zur Bewältigung der verschiedenen Krisen beigetragen. Sowohl Ende der sechziger als auch Anfang der achtziger Jahre hatte die FDP durch ihre jeweilige programmatische Umorientierung ein neues Wählerpotenzial für sich erschließen können, welches ihr in den darauffolgenden Bundestagswahlen jeweils zu einem soliden Ergebnis verhalf. Auch ein Austausch des Führungspersonals an der Parteispitze hatte sich bisher positiv auf die Überwindung der Krise ausgewirkt. Einige dieser Krisenbewältigungsstrategien waren auch nach 2009 angewandt worden, blieben bislang jedoch größtenteils erfolglos. Um einen Weg aus ihrer momentanen Krise finden zu können, wird die FDP sowohl ihre langfristige programmatische Ausrichtung, ihre thematische Schwerpunktsetzung als auch ihr Verhältnis innerhalb der aktuellen Regierungskoalition überdenken müssen. Einen ersten Schritt hat die Partei unter Umständen bereits getan, als sie auf dem Bundesparteitag im März 2013 ihre neue Parteispitze wählte.

Typologie der Krisen

Krise der FDP Merkmale der Krise	Ende der sechziger Jahre	Anfang der achtziger Jahre	Mitte der neunziger Jahre	Nach 2009
Ursachen der Krise	<ul style="list-style-type: none"> - Programmatischer Richtungsstreit zwischen sozialliberalem und nationalliberalen Parteiflügel, - Strategie der koalitionspolitischen „Offenheit nach allen Seiten“ der Parteiführung, - Personaldiskussionen 	<ul style="list-style-type: none"> - Koalitionsinterne Konflikte zwischen SPD + FDP, - Verzögerung des Bruchs der SPD/FDP-Koalition 1980, - Programmatischer Richtungsstreit: innerparteiliche Fraktionierung zwischen wirtschaftsliberalem und sozialliberalem Parteiflügel 	<ul style="list-style-type: none"> - Innerparteiliche Personalquerelen, - Inhaltliche Orientierungskrise, - Verlust an Eigenständigkeit und Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der Union, - Reduktion zur Funktionspartei, - Wechsel in die Opposition 1998 	<ul style="list-style-type: none"> - Monothematische Ausrichtung, - Personelle Verengung, - Marginale Durchsetzungskraft gegenüber der Union, - Medieninteresse an demoskopischem Abschwung der FDP, - Keine thematische und programmatische Neupositionierung
Programma- tische Ver- änderungen	Linksbürgerlicher Kurs ab 1967 (Hannover), Verankerung in den <i>Freiburger Thesen</i> 1971	Wirtschaftsliberaler Kurs seit <i>Kieler Thesen</i> 1977	Verstärkt neoliberale Ausrichtung, Neues Grundsatzprogramm: <i>Wiesbadener Grundsätze</i> 1997	Wirtschaftsliberale Position im bürgerlichen Lager, Positionierung als „Kraft der bürgerlichen Mitte“ seit Parteitag 2012 (<i>Karlsruher Freiheitsthesen</i>)
Bundestags- wahlergeb- nisse und Wahlbetei- ligung	1969: 5,8 % Wahlbeteiligung: 86,7 %	1983: 7,0 % Wahlbeteiligung: 89,1 %	1994: 6,9 % 1998: 6,2 % Wahlbeteiligung: 1994: 79,0 % 1998: 82,2 %	2009: 14,6 % Wahlbeteiligung: 70,8 %
Anteil der Erststimmen und Diffe- renz zum Zweitstim- menanteil (Bundes- tagswahl- ergebnis)	1969: Erststimme: 4,8 % Differenz: -1,0 %	1983: Erststimme: 2,8 % Differenz: -4,2 %	1994: Erststimme: 3,3 % Differenz: -3,6 % 1998: Erststimme: 3,0 % Differenz: -3,2 %	2009: Erststimme: 9,4 % Differenz: -5,2 %
Landtags- wahlen: Entwicklung der Wahler- gebnisse und Reprä- sentanz in den Landes- parlamenten	Deutliche Verluste an Wählerstimmen, aber Scheitern an Sperrklausel als Ausnahme 1969: in 10 von 11 Landtagen 1971: in 8 von 11 Landtagen	Signifikante Verluste an Wählerstimmen ab 1978 1980: in 8 von 11 Landtagen 1982: in 7 von 11 Landtagen 1983: in 5 von 11 Landtagen	Ungebremste Talfahrt ab 1993/94 1990: in 15 von 16 Landtagen 1995: in 4 von 16 Landtagen 1998: in 4 von 16 Landtagen	Signifikante Verluste an Wählerstimmen, vor allem im Superwahljahr 2011 2009: in 15 von 16 Landtagen 2013: in 9 von 16 Landtagen
Beteiligung an Landes- regierungen	1969: 5 von 11 1971: 2 von 11	1980: 3 von 11 1982: 1 von 11 1983: 2 von 11	1990: 6 von 16 1995: 1 von 16 1998: 2 von 16	2009: 8 von 16 2013: 3 von 16

Krise der FDP Merkmale der Krise	Ende der sechziger Jahre	Anfang der achtziger Jahre	Mitte der neunziger Jahre	Nach 2009
Mitgliederbestand und -entwicklung (Bundespartei)	Bestand: 1969: 58.700 1971: 53.300 Mitgliederrückgang: 5.500	Bestand: 1981: 86.900 1983: 71.600 1985: 65.800 Mitgliederrückgang: 21.100	Bestand: 1990: 168.217 1998: 67.897 Mitgliederrückgang: 100.320	Bestand: 2009: 72.116 2013: 59.000 Mitgliederrückgang: 13.116
Veränderungen in der Wählerschaft	Verlust des bürgerlichen, protestantischen Mittelstands als Stammwählerschaft, Neu: links- und sozialliberales Wählermilieu	Verlust des linksliberalen Wählerpotenzials, Neues Wählermilieu: bürgerlich-gebildeter Mittelstand	Fokus auf leistungsorientierte Aufsteiger aus Mittelschicht (sog. Besserverdienende“)	FDP steht in erhöhter Konkurrenz um klassisch liberales Wählermilieu der mittelständischen Unternehmer und des Bürgertums
FDP in der Demoskopie (Zustimmung der Bevölkerung)	1960: 11 % 1962: 7 % 1969: unter 5 %	Ende 1982: 2,3 % Mitte 1984: „Nullpunkt“	Anfang 1991: 11% Mitte 1995: 2 % Mitte 1998: 5 %	Mitte 2009: 16 % Anfang 2012: 2 % Anfang 2013: 4-5 %
Funktionen der FDP im Parteiensystem	– Mehrheitsbeschaffung für Regierungsbildung, – Koalition der Mitte: liberales Korrektiv in der Wirtschaftspolitik ab 1970er, – Kontinuitätswahrung	– Mehrheitsbeschaffung für Regierungsbildung, – Koalitionspartei, – Koalition der Mitte: liberales Korrektiv in der Außen-, Wirtschafts- und Innenpolitik in konservativ-liberaler Koalition, – Kontinuitätswahrung	– Mehrheitsbeschaffung für Regierungsbildung, – Koalitionspartei, – Reduktion zur stimmtechnischen Mehrheitsbeschafferin im Bundestag für die Politik der Union, – keine Korrektivfunktion aufgrund mangelnder Eigenständigkeit	– Mehrheitsbeschaffung und Koalitionsfunktion beschränkt auf bürgerliches Lager, – Keine Korrektivfunktion (aufgrund geringer Durchsetzungskraft gegenüber Union), – Keine Kontinuitätswahrung (weil bis 2009 in Opposition)
Gesellschaftspolitische Ereignisse in Deutschland	– Gesellschaftliche Reform euphorie in den sechziger Jahren, – Konjunkturschwäche	– Terrorismusbekämpfung, – Bekämpfung der Wirtschaftskrise, – Einzug der Grünen in den Bundestag	– Deutsche Wiedervereinigung und ihre politischen und gesellschaftlichen Folgen, – Arbeitslosigkeit	– Wirtschafts-, Finanz-, Euro- und Schuldenkrise, – Energiewende durch Atomkatastrophe in Fukushima
Krisenbewältigungsstrategien	– Austausch der Parteiführung, – Strategie des Stimmensplittings, – Koalitionsaussage zugunsten der SPD erst 1972, – Inhaltliche Neupositionierung: sozialliberale Ausrichtung	– Austausch der Parteiführung, – Strategie des Stimmensplittings, – Funktionscharakter im Wahlkampf betont, – Koalitionsaussage zugunsten der Union 1983, – Inhaltliche Neupositionierung: wirtschaftsliberale Ausrichtung	– Austausch der Parteiführung, – Strategie des Stimmensplittings, – Klare Koalitionsaussagen zugunsten der Union	– Austausch der Parteiführung, – Klare Koalitionsaussagen in Landtagswahlkämpfen, – Zweitstimmenkampagnen in Bundes- und Landtagswahlen

Zukunftschancen der FDP

Auf dem Bundesparteitag der FDP im März 2013 wurde das neue Führungsduo Rösler/Brüderle bestätigt, das die Partei in den kommenden Monaten wirkungsvoll in den Wahlkampf führen soll. Mit Lindner, einem der wenigen erfolgreichen FDP-Landespolitiker des letzten Jahres, wurde außerdem eine charismatische und zukunftssträchtige Führungskraft in den Parteivorstand gewählt, die einen wichtigen Beitrag dazu leisten kann, das Erscheinungsbild der Partei in den nächsten Jahren – eventuell sogar als zukünftiger Parteivorsitzender – zu verbessern. Die Truppe junger Parteifunktionäre, die nach Westerwelles Ablösung im Mai 2011 als die neuen Hoffnungsträger der Partei gehandelt wurde, schrumpfte durch den Sieg Kubickis gegenüber Niebel und Bahr bei der Wahl zum Präsidiumsbesitzer stark zusammen. Da Niebel und Bahr lediglich Kraft ihres Amtes als Bundesminister Mitglied im Präsidium sind, bleiben von dem einstigen Hoffnungsstrupp nur Rösler, Lindner und Döring als gewählte Mitglieder an der Parteispitze übrig. Dagegen stehen die alten Kader der FDP – neben Brüderle auch Westerwelle, Solms und Leutheusser-Schnarrenberger – in der Partei noch immer weit vorne und verdecken damit den Blick auf neue personelle wie thematische Perspektiven (vgl. Dittberner 2012: 105). Ein radikaler personeller Erneuerungsprozess ist bisher allerdings nicht in Sicht und so wird die FDP sich und den Wählern beweisen müssen, dass sie mit der derzeitigen Personal constellation in der Lage ist, die Partei aus ihrer Krise herauszuführen und eine Bundestagswahl zu gewinnen. Röslers angeschlagener Ruf zeigt jedoch, dass unter der Oberfläche weiterhin Konfliktpotenzial schlummert, welches durch das robuste Ergebnis seiner Wiederwahl als Parteivorsitzender unter Umständen nur kurzfristig retuschiert wurde.

Wenn sich die FDP für die Bundestagswahl 2013 eine wirkliche Chance einräumen möchte, wird sie ihr Verhältnis zu den Koalitionspartnern CDU/CSU überdenken müssen. Anstatt zu polarisieren, muss sie ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis stellen, indem sie ihre Bereitschaft zu pragmatischem und kompromissbareitem Handeln signalisiert. Diese Notwendigkeit hat die Parteiführung kürzlich erkannt. Erste Anzeichen eines Wandels finden sich in der Haltung der FDP zu jenen Themen, welche die Politik und Gesellschaft aktuell bewegen. Sei es in der Diskussion um die Einführung einer Lohnuntergrenze, die Regulierung von Banker-Boni oder im Kampf gegen die hohen Strompreise, die FDP gibt sich flexibel und kompromissbereit. Anstatt Steuersenkung – der primären Wahlkampfparole von 2009 – steht nun die Konsolidierung der Haushalte im Vordergrund. Und auch in gesellschaftspolitischen Fragen setzt die FDP mit der Forderung nach der doppelten Staatsbürgerschaft, der Gleichstellung der Homo-Ehe und nach mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten statt Betreuungsgeld auf einen Kurs, welcher der von Rösler beschworenen „Lebenswirklichkeit“ gerecht werden soll. Die FDP-Führung scheint zu dem Schluss gekommen zu sein, dass eine reine Abgrenzung zur Konkurrenz nicht zur Existenzsicherung genügt, sondern dass sie an den gesellschaftlichen Debatten teilhaben muss. Und es scheint, als habe sie verstanden, dass Liberalismus mehr sein kann und muss als Wirtschaftsliberalismus, wenn die Partei auf lange Sicht im Parteiensystem vertreten bleiben möchte. Die neue Schwerpunktsetzung im Wahlprogramm deutet darauf hin, dass die FDP hofft, ihr Image einer kalten Klientel- und Reichenpartei loszuwerden. Von ihrer thematischen Aufstellung im Wahlprogramm sowie von ihrer Kompromissbereitschaft innerhalb der Regierungskoalition wird das Bild abhän-

gen, das die FDP in den Monaten vor der Bundestagswahl dem Wähler übermittelt. Sie wird dabei eine Balance zwischen Koalitionsloyalität und Selbstprofilierung finden müssen (vgl. Schubert 2010: 255).

Für eine langfristig gesicherte Zukunft reicht koalitionspolitische Kompromissbereitschaft allein jedoch vermutlich nicht aus. Die FDP wird sich weiter damit auseinandersetzen müssen, welche Inhalte und Themenfelder sie besetzen möchte, die sowohl zeitgemäß als auch von gesamtgesellschaftlichem Interesse sind. Sie darf dabei auch ihren Charakter als Funktionspartei nicht außer Acht lassen, der in der Vergangenheit immer wieder zur Absicherung ihrer Existenz beigetragen hatte. Doch allein dadurch, dass sie der Union zur Macht verhilft und im Gegenzug von deren Leihstimmen profitiert, kann keine Partei ihr Überleben auf lange Sicht hin sichern. Die FDP braucht also Inhalte, ein überzeugendes Profil und charismatische Köpfe, wie beispielsweise den neu gewählten Parteivize Lindner, die ihre Politik transportieren und eine breitere Wählerschicht ansprechen können. Die FDP wird daher weder als reine Programm- noch als reine Funktionspartei ihre Existenz im Parteiensystem sichern können, sondern nur in Form einer „programmatisch ... ambitionierte[n] Funktionspartei“ (Dittberner 2010: 27), die sich auf bestimmten, gesellschaftspolitisch relevanten Themenfeldern profiliert.

Von besonderer Bedeutung könnte eine intensive Auseinandersetzung mit den Themen Europa und europäische Integration sein, die vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise an politischer Brisanz gewonnen haben. Die FDP darf dabei nicht zu einer Anti-Europa-Partei werden, sondern sollte ihren pro-europäischen Kurs der Genscher-Ära weiterführen (vgl. Jesse/Sturm 2012: 440) und neue Ideen für den Aufbau Europas entwickeln.

Auch die Auseinandersetzung mit der Idee einer liberalen Bürgergesellschaft und der Frage, was liberale Sozialpolitik beinhaltet, zählt zu den großen Zukunftsthemen der FDP. Wird die FDP versuchen, Antworten auf die Fragen nach finanzierbarer Sicherheit und Bildung sowie nach Gerechtigkeit und Bürgerrechten zu finden, so kann sie einen modernen politischen Liberalismus für sich entdecken, der über die ökonomische Fokussierung der vergangenen Jahrzehnte hinausgeht. Dann wäre „der Liberalismus [nicht mehr] aus der FDP ausgewandert“ (Prantl 5.1.2013), sondern könnte der Partei eine neue Perspektive für die Zukunft eröffnen.

Mit einer inhaltlichen Neuformierung geht die Frage nach der Position einher, welche die FDP im deutschen Parteiensystem einnehmen möchte und mit der sie die Wähler – vor allem die klassisch liberale Kernklientel – wieder zu überzeugen vermag. In ihrer Tradition als bürgerliche Partei der Mitte bietet sich für die FDP dabei eine „eindeutig wirtschaftsliberale und gemäßigt wertkonservative“ Position an (Niedermayer 2012: 248), deren Vorteil zum einen in der programmatischen Nähe zu ihrer bisherigen Ausrichtung liegt und zum anderen darin, dass diese Position im deutschen Parteienspektrum noch nicht besetzt ist. Die Positionierung der FDP als „Kraft der bürgerlichen Mitte“, die im neuen Grundsatzzprogramm auf dem Parteitag in Karlsruhe 2012 festgehalten wurde, könnte ein erster Schritt in diese Richtung sein, wenn es den Liberalen gelingt, eine überzeugende Themenbesetzung und Programmarbeit zu leisten. Doch eine inhaltliche und programmatische Neuformierung benötigt Zeit. Mit Blick auf die Bundestagswahl 2013 könnte die FDP sich noch einmal als Funktionspartei für ein Zweier- oder sogar für ein lagerübergreifendes Dreierbündnis anbieten und dadurch Zeit für ihre Regeneration gewinnen, um

sich dem Wähler langfristig dann als moderne Europa- und Bürgerpartei zu empfehlen (Dittberner 2012: 106).

Anmerkungen

- 1 Die Schreibweise „sozial-liberal“ wird für die Phase der SPD/FDP-Koalition auf Bundesebene verwendet, während die Schreibweise „sozialliberal“ den Reform- und Wandlungsprozessen der FDP Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre vorbehalten ist.

Literatur

- Dittberner, Jürgen (2010): Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dittberner, Jürgen (2012): *Der programmierte Abstieg? Perspektiven der FDP*. In: Jesse, Eckhard & Sturm, Roland (Hg.): „Superwahljahr“ 2011 und die Folgen. Baden-Baden: Nomos, 89-108.
- Jesse, Eckhard/Sturm, Roland (2012): *An den Grenzen des traditionellen Parteienwettbewerbs? Ein Ausblick auf das Wahljahr 2013*. In: Jesse, Eckhard & Sturm, Roland: „Superwahljahr“ 2011 und die Folgen. Baden-Baden: Nomos, 435-52.
- Lösche, Peter/Walter, Franz (1996): *Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Niedermayer, Oskar (2012): *Feste Verankerung des Fünfparteiensystems? Änderungen nach 2009 und Perspektiven 2013*. In: Jesse, Eckhard & Sturm, Roland (Hg.): „Superwahljahr“ 2011 und die Folgen. Baden-Baden: Nomos, 235-56.
- Prantl, Heribert (5.1.2013): *Dreikönigstreffen. Der Liberalismus ist aus der FDP ausgewandert*. In: Süddeutsche.de. <http://www.sueddeutsche.de/politik/vor-dem-dreikoenigstreffen-der-liberalismus-ist-aus-der-fdp-ausgewandert-1.1565376>, Stand: 13.03.2013.
- Schubert, Thomas (2010): *Kleine Profiteure der Großen Koalition? FDP und Bündnis 90/Die Grünen*. In: Jesse, Eckhard & Sturm, Roland (Hg.): Bilanz der Bundestagswahl 2009. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 233-56.

Die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs – eine never ending story?

Henrik Scheller



Henrik Scheller.
Vertretung der Professur
„Politik und Regieren
in Deutschland und
Europa“,
Universität Potsdam

Einleitung

Seit der großen Finanzverfassungsreform von 1969 steht der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in regelmäßigen Abständen auf der politischen Agenda. Dass dies immer in zeitlicher Nähe zu wichtigen Landtagswahlen erfolgte, lässt sich kaum übersehen. Auch im September 2013 wird in den beiden Geberländern Bayern und Hessen gewählt. Nicht umsonst fahren die Ministerpräsidenten beider Länder zur Zeit schwere verbale Geschütze auf, um die vermeintlichen Defizite dieses Regelsystems der Finanzverfassung öffentlich zu geißeln und ihren erneuten Gang zum Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe zu rechtfertigen. So kritisierte Bayerns Ministerpräsident Seehofer (CSU) im Rahmen einer gemeinsamen Kabinettsitzung von bayerischer und hessischer Landesregierung, dass der Länderfinanzausgleich „in seiner jetzigen Form [...] unsolidarisch, ungerecht und leistungsfeindlich“ sei und sich „in einer untragbaren Schieflage“ befinde, da nur „noch drei Zahlerländer [...] 13 Nehmerländer unterstützen“ müssten. Hessens Ministerpräsident Volker Bouffier (CDU) sekundierte, dass die Klage deshalb „ein Akt

politischer Notwehr“ und „jetzt folgerichtig“ sei.¹

Wegen der guten wirtschaftlichen Erholung nach dem Konjunkturreinbruch als Folge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 sind die Steuereinnahmen beider Länder in den vergangenen drei Jahren wieder kräftig gestiegen. Damit haben sich auch die Zahlungsverpflichtungen im Finanzausgleich wieder automatisch erhöht, da diese immer in Abhängigkeit vom Steueraufkommen ermittelt werden. Die Wirtschaftsentwicklung ist dabei so positiv, dass Hamburg – das in den vergangenen Jahrzehnten stets zum Kreis der Geberländer zählte – 2012 erstmals zum Nehmerland wurde – auch wenn die Zuweisungen an Hamburg lediglich 21 Mio. Euro betragen. Baden-Württemberg, das seit der Landtagswahl 2010 von Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) und damit der ersten grün-roten Landesregierung geführt wird, verhält sich in den politischen Auseinandersetzungen um den Länderfinanzausgleich – im Gegensatz zu früheren Verhandlungsrunden – bisher zurückhaltend, obwohl es mit Zahlungen in Höhe von rund 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2012 zu den drei Geberländern zählt.

Finanzausgleichsverhandlungen weisen einen fast schon vorhersagbaren Verlauf auf. In der Vergangenheit hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder eine herausgehobene Rolle als Streitschlichter in den verfahrenen Verhandlungen zwischen Geber- und Nehmerländern gespielt. Meist waren es die Geberländer, die die Karlsruher Richter mit umfangreichen Klageschriften angerufen haben. Sie sahen sich durch die jährlichen Ausgleichspflichten über Gebühr belastet. Die Argumentationsmuster von Geber- und Nehmerländern ähneln sich dabei zum Teil bis in die Formulierungen. So stellen die finanzstarken Länder immer wieder die Verfassungskonformität des vermeintlich ungerechten Ausgleichsystems in Frage. Sie verweisen auf fehlende Anreize der Länder zur Pflege eigener Steuerquellen, da der Finanzausgleich – verfassungsrechtlich geschützt – eine dauerhafte finanzielle Mindestausstattung garantiere. Die Nehmerländer führen vor allem das in der Verfassung verankerte Leitbild der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet“ ins Feld. Dieses verpflichte Bund und finanzstarke Länder, auch in Zukunft angemessene Ausgleichszuweisungen aufzubringen.

Im Folgenden wird zunächst die Grundstruktur des Bund-Länder-Finanzausgleichs dargestellt. Dazu wird auf die entsprechenden Bestimmungen des Grundgesetzes sowie zentrale Aussagen des Bundesverfassungsgerichts eingegangen. Denn Finanzausgleichsrecht ist inzwischen zu einem Großteil Richterrecht, das bei zukünftigen politischen Reformen nicht einfach übergangen werden kann. Sonst besteht die Gefahr, dass mögliche Verlierer von Finanzausgleichsverhandlungen mit Verweis auf die Rechtsprechung das Gericht erneut anrufen. In einem zweiten Argumentationsschritt werden die derzeit diskutierten Reformvorschläge vorgestellt und ihre Realisierungschancen

diskutiert. Schließlich sind die Aussichten für die anstehenden Verhandlungen zu einer Reform des Finanzausgleichs zu beleuchten.

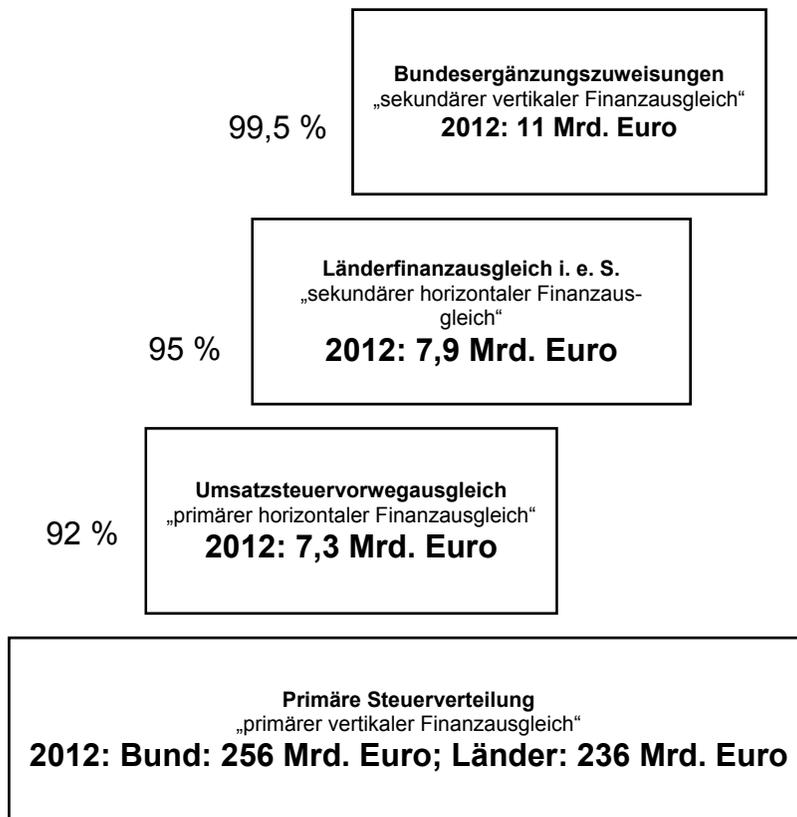
Die Struktur des Bund-Länder-Finanzausgleichs und die Verteilungsvolumina²

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern erfüllt die Funktion eines Spitzenausgleichs und lässt sich als „Nullsummenspiel“ charakterisieren. Denn er dient nicht der Erschließung zusätzlicher Einnahmen, sondern lediglich der Umverteilung eines Teils des gesamten Steueraufkommens, das Bund und Länder jährlich vereinnahmen. Der Finanzausgleich soll *nicht* die Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft der Länder ausgleichen oder gar deren Ursachen beheben. In Art. 106 und 107 GG hat der Grundgesetzgeber ein aus vier Stufen bestehendes Ausgleichssystem zur Steuerverteilung institutionalisiert, da er schon sehr früh festgestellt hatte, dass das Steueraufkommen in der Bundesrepublik regional sehr unterschiedlich ausfällt. Würde es keinen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern geben, läge Hamburgs originäre Finanzkraft pro Kopf um über hundert Prozent über der von Sachsen-Anhalt. Denn während die ostdeutschen Bundesländer mit einer Finanzkraft von rund 50 Prozent des Länderdurchschnitts die Schlusslichter bilden, wies Hamburg im Jahr 2012 mit einem Wert von 149,4 Prozent die höchste Finanzkraft pro Kopf auf – gefolgt von Bayern mit 126,2 Prozent, Baden-Württemberg mit 121,6 Prozent und Hessen mit 117,8 Prozent.³

Die Stufenfolge des Finanzausgleichssystems ist in der Vergangenheit mehrfach infrage gestellt, jedoch nie grundlegend verändert worden. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits

1986 ausdrücklich betont, dass ein beliebiges Austauschen der Stufenfolge nicht zulässig ist. Denn wenn die bestehenden Stufen auswechselbar wären bzw. übersprungen werden könnten, stünde die Kohärenz des Finanzaus-

gleichsgefüges in Gänze infrage.⁴ Außerdem könnten einzelne Mechanismen auf diese Weise Effekte entfalten, die die vom Grundgesetzgeber intendierten Ausgleichswirkungen konterkarieren.



Eigene Darstellung. Die vertikalen Ausgleichsmechanismen werden zwischen Bund und Ländern vollzogen, die horizontalen Komponenten nur unter den Ländern.

Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern besteht aus zwei vertikalen und zwei horizontalen Ausgleichskomponenten. Die Verteilung der jährlich vereinnahmten Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden nach Art. 106 und 107 GG bildet die erste Stufe des Finanzausgleichs. Diese wird als „primärer vertikaler Finanzausgleich“ bezeichnet. Die Verteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuer folgt dem „Prinzip der hälftigen Teil-

lung“. Danach steht Bund und Ländern jeweils die Hälfte des Aufkommens aus beiden Steuerarten zu. Seit 1970 erhalten auch die Gemeinden einen Anteil von 15 Prozent am Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer, so dass der Anteil von Bund und Ländern jeweils 42,5 Prozent beträgt. Im Gegensatz dazu bestimmt das Grundgesetz nicht, welche Anteile Bund und Länder am Aufkommen der Umsatzsteuer erhalten. Diese erbringt jährlich

rund 140 Mrd. Euro. Sie ist damit die zweitgrößte Einnahmequelle des Staates. Die Ausführungen des Art. 106 Abs. 3 GG zur Verteilung der Umsatzsteuer beschränken sich auf eine Aufzählung von einigen abstrakt gehaltenen „Grundsätzen“. Ausgangspunkt der Verteilung soll danach eine „mehrjährige Finanzplanung“ bilden, um die „Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder“ aufeinander abzustimmen und einen „billigen Ausgleich“ zu erzielen. Dabei soll „eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt“ werden. Das Abstraktionsniveau dieser Verteilungsmaßstäbe ist derart hoch, dass die ihnen ursprünglich zugeschriebene Hilfsfunktion gering ist. In der Vergangenheit boten sie vielmehr regelmäßig Anlass für politischen Streit, weil Bund und Länder unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich ihrer Interpretation hatten. Der verbleibende Regelungsbedarf zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern wird durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) abgedeckt, das nicht so hohen parlamentarischen Hürden wie eine Grundgesetzänderung unterliegt. Die Umsatzsteuerverteilung stellt damit das flexible Instrument der deutschen Finanzverfassung dar, das für den Fall unvorhergesehener finanzieller Anpassungserfordernisse zum Tragen kommt. Gemäß § 1 FAG wird die Umsatzsteuer in einem Verhältnis 49,7 zu 50,3 Prozent auf Bund und Länder aufgeteilt. Aufgrund diverser Sonderregelungen und Vorabzüge beträgt das tatsächliche Verhältnis von Bund und Ländern am Aufkommen aus der Umsatzsteuer 53,4 zu 46,6 Prozent.

Auf einer zweiten Stufe des Finanzausgleichs werden 75 Prozent des Länderanteils an der Umsatzsteuer auf die einzelnen Länder nach deren Einwohnerzahl verteilt. Die verbleibenden 25 Prozent erhalten diejenigen Länder, deren Steueraufkommen aus der Ein-

kommen- und Körperschaftsteuer sowie der Gewerbesteuerumlage und den ausschließlichen Ländersteuern unter 97 Prozent des Länderdurchschnitts liegt. Dabei soll eine Auffüllung auf 95 Prozent des Länderdurchschnitts erfolgen. Die verbleibenden 3 Prozent, die bis zum Erreichen des Finanzkraftdurchschnitts (100 Prozent) fehlen, werden durch einen degressiv gestalteten Staffeltarif aufgefüllt. Auf diese Weise soll kein dauerhafter Vollaussgleich für alle Länder garantiert werden, sondern ein Anreiz für die Nehmerländer bestehen, sich selber um Einnahmen zu bemühen. Diese zweite Stufe des Finanzausgleichs wird aufgrund ihrer beträchtlichen Ausgleichswirkungen als „primärer horizontaler Finanzausgleich“ bezeichnet. Das Gesamtvolumen des Umsatzsteuervorgewegausgleichs betrug im Jahr 2012 rund 7,3 Mrd. Euro. Rund 96 Prozent des Volumens, das auf dieser Stufe umverteilt wird, kommt den ostdeutschen Ländern zugute.

Die dritte Stufe des Ausgleichssystems bildet der sogenannte Länderfinanzausgleich im engeren Sinne. Er wird als „sekundärer horizontaler Finanzausgleich“ bezeichnet und ausschließlich unter den Ländern vollzogen. Vor allem gegen diesen Mechanismus richtet sich die Kritik der Geberländer, da sie auf dieser Stufe insgesamt rund 7,9 Mrd. Euro alleine im Jahr 2012 aufbringen mussten (Bayern: 3,9 Mrd. Euro, Baden-Württemberg: 2,7 Mrd. Euro und Hessen: 1,3 Mrd. Euro). Zu den Nettoempfängern zählten auf dieser Stufe vor allem Berlin mit 3,3 Mrd. Euro und Sachsen mit 963 Mio. Euro.

Bei der Berechnung des horizontalen Finanzausgleichs werden verschiedene Sonder- und Mehrbedarfe berücksichtigt. So wird die Einwohnerzahl der Stadtstaaten „veredelt“. Dabei wird von einer fiktiven, um 35 Prozent höheren Einwohnerzahl der Länder Berlin, Bremen und Hamburg ausgegan-

gen. Diese Einwohnerveredelung wird mit dem bereits 1932 begründeten „Ballungstheorem“ gerechtfertigt. Dieses sogenannte „Brechtsche Gesetz der Staatsausgaben“ geht davon aus, dass die Pro-Kopf-Ausgaben, die bei den Ländern durch die Bereitstellung öffentlicher Leistungen anfallen, mit zunehmender Einwohnerdichte einer Gebietskörperschaft überproportional steigen.⁵ Da von diesem Effekt auch bei einer stark abnehmenden Einwohnerdichte ausgegangen wird, dürfen auch Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt einen finanziellen Mehrbedarf wegen Dünnbesiedlung geltend machen. Bei den Berechnungen des horizontalen Finanzausgleichs werden die Steuereinnahmen der Gemeinden auf der Habenseite der Länder jeweils nur zu 64 Prozent berücksichtigt. Diese Regelung begünstigt in überproportionaler Weise die Geberländer im Finanzausgleich.

Die vierte Stufe des Finanzausgleichs sieht nach Art. 107 Abs. 2 GG vor, dass der Bund „leistungsschwachen Ländern Zuweisungen zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs (Ergänzungszuweisungen)“ gewähren darf. Diese Stufe wird als „sekundärer vertikaler Finanzausgleich“ bezeichnet. Mit der Finanzausgleichsreform 2001 ist auch diese Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) modifiziert worden. So sieht das Finanzausgleichsgesetz nur noch drei Arten von Bundesergänzungszuweisungen vor. Besondere Bedeutung haben dabei die allgemeinen BEZ. Denn diese sorgen dafür, dass finanzielle „Lücken“, die die finanzschwachen Länder nach Durchführung der ersten drei Ausgleichsstufen bis zur durchschnittlichen Finanzkraft noch aufweisen, bis zu einer maximalen Obergrenze von 99,5 Prozent ausgeglichen werden. Neben allgemeinen BEZ gewährt der Bund den finanzschwachen Ländern bis 2019 Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbe-

dingten Sonderlasten“ und zum „Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“, zum Ausgleich „überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ sowie „zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige“ (§ 11 FAG). Anspruch auf Bundesergänzungszuweisungen „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten“ haben ausschließlich die fünf ostdeutschen Bundesländer und Berlin. Diese bilden den „Korb I“ des Solidarpakts II und umfassen ein Gesamtvolumen von rund 105,3 Mrd. Euro. Sie sind degressiv ausgestaltet, so dass sie jedes Jahr um einen festgelegten Betrag schrumpfen. Das Gesamtvolumen der im Jahr 2012 vom Bund gewährten Ergänzungszuweisungen betrug rund 12,1 Mrd. Euro.

Vorschläge zur Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs

Geht man von einer sehr weit gefassten Finanzausgleichsdefinition aus, wonach der Finanzausgleich als ein System verstanden werden muss, das der Aufgaben-, Einnahmen- und Ausgabenverteilung zwischen den bundesstaatlichen Ebenen dient, stünde vor einer eigentlichen Reform des Ausgleichssystems folgerichtigerweise eine grundlegende Aufgabenkritik. In diesem Kontext wäre dann zu fragen, welche Aufgaben Bund, Länder und Gemeinden zu erfüllen haben und entsprechend finanzieren müssen. Dabei müsste geklärt werden, welche Pflichtaufgaben unabweisbar von Bund und Ländern zu erbringen sind, und welche Aufgaben zum Katalog der freiwilligen öffentlichen Leistungen zählen. Wie schwer es ist, öffentliche Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen unter konsequenter Berücksichtigung ihrer je-

weiligen Wechselbezüge systematisch und umfassend politisch zu verhandeln, hat die Föderalismusreform I von 2006 gezeigt: Finanzverfassungsfragen wurden – aufgrund ihrer Komplexität – weitgehend losgelöst von der Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern erst 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II verhandelt und hier auch nur teilweise.

In den Bereich der Aufgabenkritik fallen Reformvorschläge, die eine prinzipielle Änderung an dem Lastenteilungsgrundsatz zwischen Bund und Ländern vornehmen wollen. Das Grundgesetz bestimmt, dass jeweils die Ebene, die für die *Ausführung* von hoheitlichen Aufgaben zuständig ist, auch für die entsprechende Finanzierung aufkommen muss (Art. 104 a Abs. 1 GG). Dieses Prinzip der Vollzugskonnexität hat es dem Bund in der Vergangenheit immer wieder ermöglicht, Aufgaben auf Länder und Kommunen zu überwälzen, ohne eine hinreichende Finanzierung sicherstellen zu müssen. Denn im Verhältnis zwischen Bund und Kommunen gilt das Konnexitätsprinzip nicht, da zwischen beiden Ebenen keine direkten Finanzbeziehungen bestehen dürfen. Als Alternative wird deshalb oft die Einführung des Prinzips der Veranlassungskonnexität („wer bestellt, der bezahlt“) vorgeschlagen. Danach müsste die Ebene die finanziellen Lasten tragen, die entsprechende Aufgaben veranlasst. Eine Schwierigkeit dieses Reformvorschlages besteht jedoch darin, dass damit zwar eine finanzielle Entlastung der klammen Länder und Kommunen verbunden wäre. Allerdings würden dann zunehmend kommunale Aufgaben mit einem eindeutigen Bürgerbezug an den Bund delegiert.

Modifizierung der Steuerzerlegung

Insbesondere die Stadtstaaten fordern immer wieder, dass die Regeln zur Aufteilung des Steueraufkommens zwischen den Ländern geändert werden. Die Kritik richtet sich dabei vor allem gegen das sogenannte Wohnortprinzip zur Erhebung der Lohn- und Einkommensteuer sowie das für die Körperschaftsteuer geltende Betriebsstättenprinzip. Danach fließt das Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer den Kommunen und Ländern zu, in denen die Bürger wohnen bzw. Unternehmen ihren Firmensitz haben. Die hohe Zahl an Einpendlern, die zwar in Städten arbeitet, aber im Umland wohnt, begünstigt so die umliegenden Wohngemeinden bei der Zuteilung des Steueraufkommens. Zu den Ländern, die von dieser Regelung profitieren, zählen vor allem Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Brandenburg. Und dies, obwohl Bremen, Hamburg und Berlin auch öffentliche Infrastrukturleistungen (wie Sport- und Kultureinrichtungen, Bildungsstätten etc.) für das Umland bereitstellen. Der fehlende Ausgleich fördere ein „Trittbrettfahrerverhalten“ der Umlandgemeinden, da Bürger auf das Angebot der Mittel- und Oberzentren verwiesen werden, um so Kosten zu sparen.

Neben einer Reform der Steuerzerlegung wären auch Ausgleichszahlungen zwischen den betroffenen Bundesländern denkbar. Als problematisch erweist sich jedoch die exakte Quantifizierung solcher wechselseitigen Kosten-Nutzen-Relationen. Denn auch die Einpendler-Städte profitieren in einem gewissen Umfang von der höheren Auslastung ihrer öffentlichen Infrastruktur („economies of scale“). Eine grundlegende Reform der Steuerzerlegung einzelner Verbundsteuern birgt gravierende Risiken. Denn im Voraus

lassen sich die exakten Verteilungswirkungen für Bund und Länder kaum quantifizieren – vor allem in so schwierigen konjunkturellen Zeiten, wie sie seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 bestehen. Da politische Akteure für gewöhnlich unkalkulierbare Risiken scheuen und die mit einer solchen Reform verbundenen Unsicherheiten auch Folgen für den darauf aufbauenden Finanzausgleich hätten, scheint eine entsprechende Änderung politisch eher unwahrscheinlich.

Abschaffung des horizontalen Finanzausgleichs?

Ein vollständiges Abschaffen des horizontalen Finanzausgleichs im engeren Sinne bzw. ein massives Absenken seines Umverteilungsvolumens wird vor allem von den Geberländern gefordert. Aber auch in der Wissenschaft gibt es diverse Stimmen, die dies befürworten. Mit Blick auf das gesamte Steueraufkommen in der Bundesrepublik, das 2012 erstmalig die Marke von 600 Mrd. Euro überschritten hat, ist der horizontale Finanzausgleich mit rund 8 Mrd. Euro von eher marginaler Bedeutung. Problematisch ist allerdings die Lastenverteilung auf wenige Länder. Vor diesem Hintergrund scheint ein gewisses Entgegenkommen der Nehmerländer in den nun anstehenden Reformverhandlungen unausweichlich. Denkbar wäre ein Ausbau des sogenannten Prämienmodells. Nach dieser 2001 im Konsens getroffenen Vereinbarung werden überproportionale Mehreinnahmen aus Ländersteuern je Einwohner gegenüber dem Vorjahr zu 12 Prozent ausgleichsfrei gestellt, so dass sie nicht mit in die Berechnungen der Ausgleichsverpflichtungen der Länder einfließen. Eine weitere Reformmöglichkeit bestünde in einer vollständigen Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in die Finanzaus-

gleichsberechnungen. Damit wären jedoch höhere Ausgleichsverpflichtungen der Geberländer verbunden. Diese würden allerdings von einer vielfach geforderten Abschaffung der Einwohnerveredelung der Stadtstaaten massiv profitieren.

Eine komplette Abschaffung des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne scheint politisch kaum konsensfähig, da damit ein Systemwechsel verbunden wäre. Denn der horizontale Ausgleich müsste zumindest teilweise durch eine neue Form des vertikalen Ausgleichs kompensiert werden. Dabei besitzt die „brüderliche“ Komponente des Finanzausgleichs durchaus einen Eigenwert.⁶ Ihre Rechtfertigung leitet sich aus dem vom Bundesverfassungsgericht postulierten „Prinzip des bündischen Einstehens füreinander“ im deutschen Föderalismus ab. Eine rein vertikale Lösung für den Finanzausgleich, wie z. B. in den USA, könnte langfristig zu einer Schwächung der horizontalen Bande unter den Ländern führen – eine Entwicklung, die sich ohnehin schon aufgrund der wachsenden Unterschiede in der Wirtschaftskraft beobachten lässt. Somit bedarf es in dieser Frage letztlich ebenfalls einer politischen Grundsatzentscheidung.

Die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs steht im freien Ermessen des Bundes und soll nur „subsidiäre Wirkungen“ entfalten.⁷ Vertikale Zuweisungen dieser Art bergen immer die Gefahr einer finanziellen Abhängigkeit. Nicht umsonst wird in diesem Kontext immer wieder das Bild vom „goldenen Zügel“ des Bundes benutzt, der sich durch solche Zuweisungen in Zuständigkeitsbereiche der Länder einmischen könne, für die er formal keine Kompetenz besitzt. Auf die Bundesergänzungszuweisungen trifft dies nur bedingt zu. Denn konkrete Auflagen zur Verwendung dieser Zuweisungen existieren faktisch nicht. Dies gilt vor allem für die allgemeinen BEZ, die

zur Anhebung der allgemeinen Finanzkraft der Länder dienen. Darüber hinaus hat der Bund in den vergangenen Jahren darauf geachtet, dass Bundesergänzungszuweisungen befristet und degressiv gewährt sowie in Abständen überprüft werden. Vor allem mit Blick auf die Sonderbedarfs-BEZ wegen „überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ besteht ein Begründungsdefizit im geltenden Finanzausgleichsgesetz, da zehn von sechzehn Bundesländern diese Zuweisungen erhalten. Denn wenn die Mehrzahl der Länder schon finanzielle Ressourcen zur Aufrechterhaltung der eigenen Verwaltung benötige, stelle sich – so die Kritiker – die grundsätzliche Frage nach ihrer Existenzberechtigung.

Im Zuge einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichs ließe sich darüber nachdenken, inwieweit weitere Finanzbedarfe der Länder über das Instrument der Bundesergänzungszuweisungen abgewickelt werden könnten. Zu denken wäre dabei vor allem an Ausgleichszuweisungen, die der Bund den Ländern derzeit außerhalb des Finanzausgleichs gewährt. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach festgestellt, dass im bestehenden Ausgleichssystem grundsätzlich *keine* spezifischen Finanzbedarfe der Länder in Rechnung gestellt werden dürfen. Ausnahmen sind nur punktuell – insbesondere im Bereich der vom Bund gewährten Ergänzungszuweisungen – zulässig. Den grundlegenden Verteilungsmaßstab bildet ansonsten der „abstrakte Bedarfstatbestand“ des Einwohners, wonach für alle rund 82 Mio. Einwohner in der Bundesrepublik ein gleicher öffentlicher Finanzbedarf unterstellt wird. Eine Berücksichtigung von weiteren Bedarfstatbeständen im Finanzausgleich käme mithin einem Systemwechsel gleich, der einer politischen Grundsatzentscheidung bedürfte. Indikatoren für neue Bedarfstatbestände könnten z. B. die Arbeitslosenquote, der Altenquotient, ein Demographie-

faktor oder die Bevölkerungsdichte sein.⁸

Reformansätze jenseits des Bund-Länder-Finanzausgleichs

Da die Grundstrukturen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern in den vergangenen Jahrzehnten nicht grundlegend verändert worden sind, erscheint eine Totalrevision auch in absehbarer Zeit wenig realistisch. Mit Blick auf die historischen Erfahrungen sind vielmehr pfadabhängige und kleinschrittige Weiterentwicklungen wahrscheinlicher. In Reformverhandlungen muss das Ausgleichssystem deshalb mit anderen Regelsystemen der Finanzverfassung verknüpft werden, um so eine hinreichend große Verhandlungsmasse für politische Kompromisse zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander zu schaffen.

Altschuldenfrage

Wahrscheinlich dürfte deshalb z. B. eine Verknüpfung mit Ansätzen zur „Lösung“ der Altschuldenfrage werden, die seit Längerem im politischen und wissenschaftlichen Raum diskutiert werden. Bereits in den Verhandlungen zur Föderalismusreform II hatten verschiedene Ministerpräsidenten für eine Zusammenführung sämtlicher Altschulden der Länder plädiert. Einen ähnlichen Vorschlag hat in jüngster Zeit der Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Olaf Scholz (SPD), unterbreitet. Kernstück dieses Ansatzes bildet die Zusammenführung sämtlicher Altschulden der Länder (ohne Kommunen) beim Bund. Dabei handelte es sich im Jahr 2011 immerhin um rund 615,42 Mrd. Euro. Der Bund verbliebe auf diese Weise ab 2020 als alleiniger Schuldner auf den Finanzmärkten präsent. Als Kompen-

sation dafür würde er jährlich das komplette Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag erhalten (2011: rund 12 Mrd. Euro). Die Tilgungsdauer für die gebündelten Verbindlichkeiten soll dabei auf 50 Jahre gestreckt werden. Mit den dadurch gewonnenen Zinsersparnissen sollen die Länder – je nach Finanzkraft – an der Tilgung des Bundes beteiligt werden. Zum anderen sollen sie dadurch ihre Haushalte stabilisieren, wovon vor allem die ostdeutschen Länder profitieren würden.

Dieser Vorschlag besticht durch die damit verbundene „Befreiungsschlagslogik“: Sämtliche Länder werden zu einem Stichtag von ihren Altlasten befreit und können im Zuge eines „Neuanfangs“ ihren Willen zur Konsolidierung sowie zur Einhaltung der ab 2020 verbindlichen Schuldenbremsen unter Beweis stellen. Im Idealfall könnte auf diese Weise zudem ein Beitrag zur vielfach geforderten Stärkung der Länderautonomie geleistet werden. Allerdings bleiben bei diesem Vorschlag diverse Fragen klärungsbedürftig. So sieht das Hamburger Modell bisher keine Einbeziehung der kommunalen Verschuldung vor (2011: 129,643 Mrd. Euro plus 44 Mrd. Euro Kassenkredite). Darüber hinaus wäre zu klären, wie eine Übertragung von Schuldtiteln von den Ländern auf den Bund technisch organisiert werden könnte. Widerstand wäre von den Ländern zu erwarten, die in der Vergangenheit einen vergleichsweise geringeren Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung aufzuweisen hatten – insbesondere Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg. Auch der Bund hätte nur marginale Vorteile, wenn er diesem Modell zustimmen würde. Unabhängig davon haben die extrem hochverschuldeten Länder Bremen, Saarland, Berlin und Sachsen-Anhalt schon darauf hingewiesen, dass sie selbst bei einer kompletten Übernahme ihrer Altschulden durch den Bund nicht ohne Kreditaufnahme aus-

kommen würden. Als Begründung dafür werden Ausgabenverpflichtungen durch bundesgesetzlich normierte Aufgaben genannt, die nach wie vor deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegen.

Eine Übertragung sämtlicher Altschulden an eine neu zu schaffende, von Weisungen des Bundes und der Länder unabhängige „Deutsche Finanzagentur“ in Rechtsform einer Stiftung öffentlichen Rechts, die formal dem Bundespräsidenten zugeordnet wird, scheint wenig realistisch – zumal, wenn ihr „zusätzlich zur Verwaltung der Haushaltsschulden des Bundes auch die Verwaltung der Schulden aller Nebenhaushalte des Bundes übertragen“ werden soll.⁹ Solche Konstruktionen sind unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten höchst fragwürdig, da auf diese Weise politische Entscheidungsgewalt an vermeintlich unpolitische Sachverständigengremien delegiert würde.

Gemeinschaftsaufgaben und Geldleistungsgesetze

Die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a bis d) und Finanzhilfen (Art. 104 b GG) sowie der Geldleistungsgesetze (Art. 104 a Abs. 4 GG) wird schon so lange gefordert, wie es diese Finanzierungsformen gibt. Die Kritik richtet sich dabei vor allem gegen die Eingriffe des Bundes in originäre Kompetenzbereiche der Länder und die damit verbundene Beschneidung ihrer Autonomie. Gerade die Ergebnisse der Föderalismusreform I zeigen jedoch, wie schwierig es offenbar ist, Gemeinschaftsaufgaben abzuschaffen. Denn der vielfach kritisierte „Gewöhnungseffekt“ hat bisher verhindert, dass es zu einer vollständigen Abschaffung ohne Kompensationen kam. Stattdessen wurde mit Art. 143c GG eine finanzielle Kompensationsregel (Übergangsförderung) mit Verfassungs-

rang geschaffen. Zudem wurde im Zuge der Hartz-IV-Reform – und damit parallel zu den Entflechtungsbemühungen in der Föderalismuskommission I – mit der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung im Rahmen der Hartz-IV-Leistungen die größte Mischfinanzierung aller Zeiten mit einem Volumen von rund 2,5 Mrd. Euro geschaffen. Bei allen Modellen, die zur finanziellen Kompensation der Länder für den Fall einer möglichen (Teil-)Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und Investitionshilfen diskutiert werden, kann eine Zustimmung zu einer Reform vor allem von den Ländern nicht erwartet werden, für die damit finanzielle Einbußen verbunden wären.

Ausblick: Reform des Finanzausgleichs – quo vadis?

Die Analyse des bestehenden Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern sowie der derzeit diskutierten Reformansätze zeigt, dass ein großer Wurf auch in der nächsten Verhandlungsrunde von Bund und Ländern nicht zu erwarten steht. Im Gegenteil: die Verhandlungen dürften aufgrund der gefestigten Grundstrukturen des Systems noch schwieriger, zäher und langwieriger werden. Trotz entsprechender Vorbereitungen durch die verantwortlichen Ministerien von Bund und Ländern waren es in der Vergangenheit stets die Ministerpräsidenten der Länder sowie der Bundesfinanzminister und der Bundeskanzler, die die Lösung in verfahrenen Finanzausgleichskonflikten herbeigeführt haben. Die Parlamente wurden meist erst nach einer Einigung über die zentralen Eckpunkte und Verteilungswirkungen einbezogen. Die parlamentarische Zustimmung hatte nachvollziehenden sowie begleitenden Charakter. Nur wenn die Finanzausgleichsmaterie mit weiteren Fragen der Finanzverfassung ver-

knüpft und auf die Verhandlungsagenda gesetzt wird, scheint die Einsetzung einer Föderalismuskommission III realistisch. Nach den Erfahrungen der Jahre 2003 bis 2009 und den eher bescheidenen Ergebnissen der beiden ersten Reformkommissionen ist das Interesse an der Einrichtung eines entsprechenden Gremiums derzeit jedoch eher begrenzt. Vor allem die Ministerpräsidenten fürchten, dass durch eine Einbeziehung der Parlamente die Zahl der zu berücksichtigenden Vetospieler mit Eigeninteressen steigt.

Um zu vermeiden, dass die gleichen verhärteten Fronten und Konflikte entstehen, wie in der letzten Finanzausgleichsrunde in den Jahren 1999 bis 2001, dürfte die Entwicklung neuer Leitbilder für die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern von zentraler Bedeutung sein. Ist die Diskrepanz zwischen verschiedenen Leitvorstellungen für einzelne politische Reformvorhaben zu groß, gestaltet sich eine Einigung meist schwierig. Dies hat sich in den letzten Finanzausgleichsverhandlungen gezeigt, als die Geberländer die abstrakte Forderung nach Einführung eines „Wettbewerbsföderalismus“ bemühten, der auf eine größere Finanzautonomie der Länder sowie eine Senkung des Ausgleichsniveaus im Finanzausgleich zielte. Die Nehmerländer hingegen verwiesen auf die Bestimmungen im Grundgesetz, die die Herstellung „gleichwertiger“ (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. „einheitlicher Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 3 GG) im gesamten Bundesgebiet postulieren und interpretierten diese fälschlicherweise als Verfassungsgebot. Die Gegensätzlichkeit beide Argumentationsmuster trug ganz maßgeblich zu einer Verfestigung der politischen Fronten bei, da beide Leitbilder auch in ideeller Hinsicht nicht anschlussfähig waren. Eine Wiederbelebung dieser Auseinandersetzung in den nun anstehenden Reformverhandlungen scheint deshalb wenig erfolgversprechend. Als

Ansatz böte sich für die Länder stattdessen eine ehrliche Infragestellung der eigenen Rolle im deutschen Bundesstaat an: in welchen Politikbereichen besteht – vor allem aufgrund der regionalen Bezüge – ein Gestaltungswille, der sich auch vor dem Hintergrund globaler Handlungserfordernisse sowie den Präferenzen der Bevölkerung mit den bestehenden oder zu erweiternden administrativen und finanziellen Ressourcen realistischer Weise verwirklichen lässt?

In der ganzen Debatte um die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs muss immer wieder darauf hingewiesen werden, dass es keine optimale und dauerhaft verbindliche Finanzverfassung geben kann. Dagegen spricht die Dynamik, mit der sich föderale Mehrebenensysteme ihrer sich wandelnden Umwelt anpassen (müssen). Die Höhe des Volumens, das im Finanzausgleich zwischen den bundesstaatlichen Ebenen umverteilt wird, kann immer nur Ausfluss einer politischen Verständigung auf Zeit sein. Weder aus dem Grundgesetz, noch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich dafür quantitative Obergrenzen ableiten, die eine dauerhafte Gültigkeit beanspruchen könnten. Auch wissenschaftlich lassen sich keine exakten Verteilungsregeln konstruieren – auch wenn dies hin und wieder in finanzwissenschaftlichen Diskussionen suggeriert wird. Insofern ist die Finanzausgleichsdiskussion eine „never ending story“, die auch nach der nun anstehenden Reformdebatte weiter gehen wird.

Anmerkungen

- 1 Hessische Staatskanzlei: Pressemitteilung vom 05.02.2013: „Länderfinanzausgleich muss Anstrengungen belohnen“.
- 2 Vgl. George Anderson/Henrik Scheller 2012: Fiskalföderalismus. Eine international vergleichende Einführung, Opladen, Berlin & Toronto, S. 119ff.
- 3 Alle Zahlenangaben stammen – so nicht anders angegeben – aus: Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2013: Monatsbericht Februar 2013, Berlin.
- 4 BVerfGE 72, 330 (383).
- 5 Brecht, Arnold 1932: Internationaler Vergleich öffentlicher Ausgaben. Vorträge des Carnegie-Lehrstuhls für Außenpolitik und Geschichte an der deutschen Hochschule für Politik, Heft 2, Leipzig und Berlin.
- 6 Häde, Ulrich 1996: Finanzausgleich – Die Verteilung der Aufgaben und Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. Tübingen.
- 7 BVerfGE 101, 158 (21 und 234).
- 8 Behnke, Nathalie 2010: Fahrplan für eine grüne Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung. Gutachten im Auftrag der Landtagsfraktionen von BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen. Konstanz
- 9 KPMG 2011: Runter vom Schuldenberg. Plädoyer für eine nachhaltige und transparente Finanzpolitik. Positionspapier des Instituts für den öffentlichen Sektor. Berlin, S. 15.



George Turner

Von der Universität zur university

Sackgassen und Umwege der Hochschulpolitik seit 1945

Die Entwicklung der (klassischen) Universität zur (Massen-)university wird in der Zeit von 1945–2013 in den verschiedenen Etappen gut nachvollziehbar dargestellt. Die Zeit seit Kriegsende bis Mitte der 1960er Jahre kann man als Restaurierung der Ordinarien-Universität bezeichnen. Es folgte das Jahrzehnt der politischen Mobilisierung mit der Studentenrevolte 1968, anschließend eine Epoche gekennzeichnet durch Verrechtlichung und Bürokratisierung.

Nach der Wiedervereinigung machte sich eine Trendwende hin zu mehr Wettbewerb und Ökonomisierung bemerkbar. Seit Beginn des neuen Jahrhunderts bestimmen der sog. Bologna-Prozess und die Exzellenzinitiative die Debatte.

Der Autor schildert den Wandlungsprozess der Universitäten und Hochschulen in den letzten fast 70 Jahren und schafft damit die Grundlage für ein Verständnis der bildungspolitischen Ziele und aktuellen Vorhaben. Dabei werden Fehlsteuerungen, falsche Weichenstellungen und politische Verirrungen sachlich, aber auch schonungslos benannt.

2013, 93 S., kart., 19,- €, 978-3-8305-3184-5



Christian Schröder

Europa in der Finanzfalle

Irrwege 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

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

Abschied vom Mythos: Die CSU auf dem Weg zu einer „fast normalen Partei“

Michael Weigl



Michael Weigl.
Wissenschaftlicher Assistent am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München sowie Leiter der Forschungsgruppe Deutschland am Centrum für angewandte Politikforschung (C-A-P).

Zusammenfassung:

Der greifbare Wandel der CSU-Machtarchitektur drängt die Frage nach den Ursachen und den Konsequenzen dieser Entwicklung auf. Argumentiert wird, dass die Neuaufstellung der Partei dem zugespitzten Dualismus von Modernität und Konservativismus geschuldet ist, eine Auflösung dieses Spannungsfeldes aber noch aussteht.

Die Urnengänge der Jahre 2008/2009 gerieten zum Trauma der CSU. Sowohl bei den Kommunal- (40%, - 5,5 Prozentpunkte) und Landtagswahlen (43,4%, - 17,3) als auch bei den Europa- (48,1%, - 9,3) und Bundestagswahlen (42,5%, - 6,7) büßte die Partei massiv an Zustimmung ein. Verloren ging dabei nicht nur der Nimbus der Unbesiegbarekeit als „50+x-Partei“, sondern auch die früher demonstrativ zur Schau getragene, vor christlich-sozialem Selbstbewusstsein strotzende „Mia san Mia“-Mentalität. Bis zum März 2011 schien es ausgemachte Sache, dass die Zeit des Parteivorsitzenden Horst Seehofer nur Episode bleibe. Mit dem Rücktritt von Bundesverteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg infolge der Plagiats-Affäre aber avancierte der Bayerische Ministerpräsident doch noch zum tatsächlich starken, denn alternativlosen Parteivorsitzenden. Seehofer gelang es, die Partei in Umfragen bei rund 48% zu stabilisieren und ihr den Glauben an eine mögliche Rückeroberung der absoluten Mandatsmehrheit bei den anstehenden Landtagswahlen 2013 zurückzugeben. Die CSU und mit ihr das „Premiumland“ Bayern sind – so die wiederholte Botschaft Seehofers – wieder in der Spur. Doch sind damit tatsächliche alle Spekulationen von 2008, die CSU befinde sich auf dem Weg zu einer „normalen“ Partei (z.B. Reinecke 2008), vom Tisch?

Die essayistische Verdichtung des Niedergangs der CSU auf das Bild der „normalen Partei“ drückte vorerst nicht mehr aus als die Prognose, dass die Partei künftig mit Wahlergebnissen unterhalb der magischen 50-Prozent-Marke rechnen und damit den dauerhaften Abschied von der bayerischen Alleinregierungspartei vollziehen müsse. De facto aber hätte eine solche Entwicklung weitreichende Konsequenzen (vgl. Weigl 2011):

Die CSU wieder in der Spur

- weniger Handlungsspielräume – Die Partei hätte künftig im Falle von Koalitionsregierungen weniger Handlungsspielräume der Politikgestaltung im Freistaat wie im Bund. Sie müsste lernen, Kompromisse einzugehen und diese zu erklären.
- Machtarchitektur – Die gesamte Machtarchitektur der CSU würde damit auf den Prüfstand gestellt, könnte doch die parlamentarische Handlungseinheit aus Bayerischer Staatsregierung und Regierungsmehrheit im Bayerischen Landtag nicht mehr mit der gleichen Selbstverständlichkeit wie früher innerparteiliche Legitimation mit dem Hinweis beanspruchen, CSU-Politik „pur“ formulieren zu können.
- Parteienwettbewerb – Schließlich müsste sich die CSU auch im Parteienwettbewerb neuer Strategien bedienen. Sie müsste lernen, Politik ohne den Mythos der Einzigartigkeit zu betreiben, die Opposition, die ihr über Jahrzehnte kaum der Rede wert war, ernst zu nehmen.

Dass der Zwang, eine Koalitionsregierung nach Jahrzehnten der Alleinregierung eingehen zu müssen, auch Anpassungsleistungen der CSU nach sich zog, erscheint selbstverständlich. Im Zentrum des vorliegenden Beitrages steht daher die Frage, inwieweit zu identifizierende Wandelprozesse der parteiinternen Machtarchitektur seit 2008 tatsächlich „nur“ diesem veränderten Regierungsdesign geschuldet sind, sie bei einer eventuellen Rückgewinnung der absoluten Mandatsmehrheit im Freistaat also wieder umkehrbaren wären, oder ob sie doch auf weitergehende Ursachen zurückzuführen sind, die ein „Zurück in die Zukunft“ unmöglich machen. Argumentativ wird dabei in einem Dreischritt vorgegangen: Nach der skizzenhaften Darlegung von Wandelprozessen der parteiinternen Machtarchitektur nach 2008 werden in einem zweiten Schritt die Ursachen dieses Befundes herausgearbeitet. Schließlich folgt in einem dritten Schritt die Erörterung der Konsequenzen der identifizierten Wandelprozesse der CSU hinsichtlich ihrer Aufstellung im Parteienwettbewerb.

1. Der Befund: Emanzipation der Basis und der Machtzentren

An der grundsätzlichen Machtarchitektur der CSU, wie sie Andreas Kießling 2004 (19 f., 97-148, bes. 146) herausgearbeitet hat, hat sich auch nach 2008 wenig geändert. Weiterhin sind vier „Machtzentren“ der Partei zu identifizieren – der Parteivorsitzende mit der CSU-Landesleitung, die Bayerische Staatsregierung mit dem Ministerpräsidenten an der Spitze, die Bayerische CSU-Landtagsfraktion und die CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag –, die unterschiedliche Funktionen erfüllen und durch die Politikarenen Parteienwettbewerb, Binnenprozesse und Föderalismus miteinander verbunden sind. Die Balance dieser Machtarchitektur aber wurde zuletzt vermehrt in Frage gestellt: (vgl. Weigl 2012)

- CSU-Landesgruppe – Tendenziell an Selbstbewusstsein gewonnen hat die CSU-Landesgruppe. Während sich ihr Vorsitzender Peter Ramsauer mit öffentlicher Kritik zurückhielt, folgte ihm mit Hans-Peter Friedrich 2009 ein Mann an der Spitze

der CSU-Landesgruppe nach, der sich mit deutlichen Worten gegenüber München nicht zurückhielt. Die Wortgefechte zwischen Friedrich und den Münchner „Parteifreunden“ im März 2010, in denen Friedrich von „störenden“ Äußerungen „nicht zuständiger Politiker aus dem Süden des Landes“ (zitiert nach: Buchsteiner 2010) sprach, stehen hierfür beispielhaft. Seine Nachfolgerin Gerda Hasselfeldt wiederum kündigte bei ihrem Amtsantritt an, die Eigenständigkeit der Landesgruppe gegenüber der Parteispitze groß schreiben zu wollen (vgl. Fried 2011). Beobachter allerdings konstatieren gemeinhin, dass es ihr bislang nicht gelungen sei, den innerparteilichen Einfluss der Landesgruppe aufrecht zu halten, was auch daran liegt, dass Seehofer vor allem die Bundespolitik nutzt, um das Profil seiner Person und der Partei zu schärfen. Dass er aber derart die Bundespolitik der Partei oftmals als „Chefsache“ betreibt, lässt das Verhältnis zwischen ihm und der CSU-Landesgruppe als labil erscheinen. Als Seehofer beispielsweise 2012 wiederholt mit dem Bruch der Koalition drohte, sollte seine Forderung nach einem Betreuungsgeld nicht verwirklicht werden, stieß dies in weiten Teilen der CSU-Landesgruppe auf Unverständnis.

- Auch die CSU-Europagruppe hat sich nur mühsam zu einem „Burgfrieden“ mit der Münchner Parteileitung angesichts des Wahljahres 2013 durchringen können. Die wiederkehrenden Auseinandersetzungen zwischen der CSU-Europagruppe und der CSU-Parteizentrale um den europapolitischen Kurs der Partei gehören zu den Konstanten der vergangenen Jahre. Als z.B. CSU-Generalsekretär Alexander Dobrindt 2009 dafür plädierte, dass europapolitische Stellungnahmen des Bundestages künftig für die Bundesregierung verbindlich sein sollten, erntete er hierfür massive Kritik aus Reihen der CSU-Europaparlamentarier. Noch fällt es den CSU-Europaparlamentariern schwer, die Deutungshoheit zu europapolitischen Themen innerhalb der CSU einzufordern. Allerdings wird es für die Parteileitung zunehmend schwieriger, ihre Interessen zu ignorieren, auch weil das Europäische Parlament längst nicht mehr Abstellgleis innerhalb der CSU ist, sondern reelle Karrierechancen in der Partei bietet. Markus Ferber und Manfred Weber, die beide den Bezirksvorsitz von Schwaben (Ferber) respektive Niederbayern (Weber) nach Antritt ihres Mandates im Europaparlament gewannen, stehen hierfür beispielhaft.
- Schließlich demonstrierten in jüngster Zeit auch die kommunalen und regionalen Parteigliederungen ihr Selbstbewusstsein augenfällig. Die CSU-Bezirksverbände als Transmissionsriemen zwischen Basis und Parteispitze wehrten sich zuletzt auch öffentlich massiv, sahen sie ihre Interessen durch Vorhaben und Stellungnahmen der Parteileitung bedroht, beispielsweise als Seehofer Monika Hohlmeier als Spitzenkandidatin zur Europawahl 2009 gegen den Willen der Bezirke durchsetzen wollte oder der Schlussbericht des von der Staatsregierung eingesetzten Zukunftsrates Ängste schürte, der ländliche Raum könne künftig von Investitionen abgehängt werden. Und auch die lokalen Mandatsträger und Funktionäre der Partei sind inzwischen schneller als früher gewillt, öffentlich kritisch gegen die eigene Parteileitung Stellung zu beziehen. Beispielhaft hierfür steht der Rücktritt von Innenstaatssekretär Bernd Weiß im Oktober 2009,

CSU-Europagruppe

CSU-
Bezirksverbände

der sich zur Demonstration des Unmuts kommunaler CSU-Mandatsträger ausweitete.¹

Machtbalance Die Machtzentren und auch die Basis der CSU traten nach 2008 selbstbewusst für ihre eigenen Interessen ein und wiesen die Parteispitze wiederholt in die Schranken. Allein der Landtagsfraktion, eingebunden in Abstimmungsroutinen mit dem Bündnispartner FDP, fehlte hierfür zumeist das innerparteiliche Gewicht. Gleichwohl bleibt der Befund ambivalent, ist doch ebenso zu konstatieren, dass solche öffentlich ausgetragenen Spannungen zwischen den Parteigliederungen und der Parteispitze seit 2011 wieder nachgelassen haben. Die Machtzentren sind enger zusammengerückt, begegnen sich aktuell mehr denn früher auf Augenhöhe. Die Machtbalance der CSU wurde nach dem Trauma der Landtagswahl 2008 neu austariert. Im Gegensatz zu seinen ersten Jahren als Parteivorsitzender aber wird Seehofer zuletzt wieder vermehrt zugestanden, der Partei strukturell wie programmatisch die Richtung zu weisen. Beispiele hierfür sind das 2012 initiierte Projekt eines schuldenfreien Bayerns im Jahr 2030 oder seine Ankündigung vom Herbst 2012, seine Nachfolgeregelung zur Chefsache machen zu wollen.

Führungsstil Zwar ist Seehofer weiterhin ein von weiten Teilen der Partei nicht geliebter, nur akzeptierter Parteivorsitzender. Wie groß der Unmut an seinem Führungsstil ist, ließ sich u. a. erkennen, als die CSU-Landtagsfraktion dem Bayerischen Finanzminister Markus Söder im Dezember 2012 demonstrativen Beifall spendete, nachdem dieser von Seehofer öffentlich als „vom eigenen Ehrgeiz zerfressener Charakterschwächling“ (zitiert nach Müller 2012) bezeichnet worden war. Das früher beinahe uneingeschränkt in der CSU gültige Credo der Geschlossenheit nach außen, das nach 2008 massiv gelitten hatte, aber kommt angesichts der bevorstehenden Wahlen 2013 wieder deutlicher zum Tragen. Eine eindeutige Bewertung der Wandelprozesse der CSU-Machtarchitektur hinsichtlich der Frage, ob die Partei sich nachhaltig neu aufgestellt hat oder tendenziell doch wieder zu alten Strukturen autoritärer Führung (vgl. Mintzel 1975: 508) zurückkehrt, kann so ohne Analyse der Ursachen der Aufbegehrens nach 2008 nicht erfolgen.

2. Die Ursachen: Das Spannungsfeld Tradition – Moderne

CSU-Chaostage Als am Abend des 28. September 2008 das desaströse Landtagswahlergebnis über die Bildschirme flimmerte, war klar, dass sich die Partei würde neu aufstellen müssen. Nicht zuletzt seiner Beliebtheit an der Parteibasis und seinen wenig überzeugenden Gegenkandidaten für das Ministerpräsidentenamt war es geschuldet, dass der große Sieger der nun folgenden „CSU-Chaostage“ Horst Seehofer hieß, der neben dem Parteivorsitz auch das höchste bayerische Staatsamt übernahm. Allerdings vertraute die Partei ihrer eigenen Personalrochade nicht so recht. Seehofer war nicht der neue starke Mann an der Parteispitze, sondern der mit Skepsis beobachtete. Dass mit dem Zwang, eine Koalition in Bayern eingehen zu müssen, die frühere Selbstverständlichkeit der Machtansprüche von Ministerpräsident und Landtagsfraktion innerhalb der CSU geliti-

ten hatten, erschwerte die Ausgangslage für Seehofer weiter. Mit dem Verlust an Gestaltungsspielräumen und Handlungskorridoren in Staatsregierung und Landtagsfraktion entstand ein machtpolitisches Vakuum, das auszufüllen praktisch alle anderen Akteure der Partei gleichermaßen anstrebten: „Da [2008/09] gab es viele Vorgänger, potenzielle Nachfolger und jede Menge Enttäuschte. Und Sie müssen schauen, dass der ganze Laden zusammenhält. Das ist für einen Parteivorsitzenden manchmal schwierig.“ (Horst Seehofer, zitiert nach Rossmann/Szymanski 2012)

Die jahrzehntelange Machtbalance der CSU in Zeiten der Dominanz basierte auf dem Nebeneinander verschiedener miteinander konkurrierender Machtzentren, kannte gleichzeitig aber hierarchische Muster. Nach 2008 wurde diese Machtbalance neu austariert. Aus dem Gleichgewicht geraten aber war sie bereits früher. Schon 1999, als Edmund Stoiber Innenminister Alfred Sauter als den alleinigen Schuldigen der Affäre um die Landeswohnungsbaugesellschaft (LWS) ausgemacht hatte, machte „der Begriff von der ‚Ein-Mann-Demokratie‘ (...) wieder die Runde, aber mit dem Zusatz: ‚Die Zeiten von Strauß sind vorbei!‘“ (Burger 1999) Während damals der Unmut aber noch zumeist intern kanalisiert werden konnte, brach er sich seit 2003 zunehmend auch in der Öffentlichkeit Bahn.

hierarchische Muster

Die nach der Landtagswahl 2003 eingeleiteten Sparmaßnahmen mit dem Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushaltes gingen „an den Bedürfnissen und Interessen weiter Kreise der Bevölkerung“ (Schultze/Grasnick 2009: 35) vorbei – auch der eigenen Kernklientel. Indem es Ministerpräsident Stoiber versäumte, die Reform im Sinne eines integrierenden Ideen-Managements zu einem Projekt der ganzen CSU zu machen, die Landtagsabgeordneten beispielsweise nur korrigierend, kaum aber gestaltend eingreifen konnten, sank auch deren Motivation der Solidarisierung mit dem Parteivorsitzenden und seiner Verteidigung in Diskussionen mit aufgebrachtten Bürgern. Der Unmut der Basis und der in den Stimmkreisen verwurzelten Parlamentarier der Partei intensivierte sich und konnte von der Parteileitung immer weniger eingehegt werden. Der Verzicht Stoibers auf einen Ministerposten in der Bundesregierung 2005, die „Affäre Pauli“ zur Jahreswende 2006/07, der die Partei acht Monate lang lähmende Zweikampf zwischen Erwin Huber und Horst Seehofer um die Nachfolge Edmund Stoibers 2007, Missgeschicke und offensichtliche Fehler in der Wahlkampfführung 2008 und für die CSU negative Begleitumstände der Wahlkämpfe wie der Skandal um die Milliardenverluste der BayernLB trugen des Weiteren – und unter anderem – ihren Teil dazu bei, dass 2008 selbst die eigenen Anhänger in der Mehrheit keine Fortsetzung einer CSU-Alleinregierung wünschten. (vgl. forsa 2008; Schultze/Grasnick 2009)

Unmut der Basis

Unter den veränderten Vorzeichen von Koalitionsregierung und Wahltrauma begann die Partei nach der Landtagswahl 2008 und der Bundestagswahl 2009, ihre Machtarchitektur zu modifizieren. Diese, noch nicht abgeschlossene Neuformierung aber ist von grundsätzlicherer Art als das Austarieren der Machtbalance, wie es in jeder Umbruchphase der Partei zu beobachten war. Auch ist sie mehr als die der CSU traditionell zugeschriebenen „Irrationalitäten, Machtkämpfe und Klüngeleien“ (Müller 2004: 227) an der Parteispitze. Die parlamentarischen Machtzentren der Partei sind nicht mehr gewillt, einer Persönlichkeit an

der Spitze allein die Führung der Partei zu überlassen. Sie verlangen nach mehr Mitsprache, nach mehr Absprache. Zu grundsätzlich ist damit die Kritik, als dass selbst bei einer nochmaligen Erringung einer absoluten Mandatsmehrheit in Bayern ein gänzliches Zurück zu alten hierarchischen Machtformationen möglich erscheint. Die Partei holt jetzt nach, was sie zuvor vernachlässigt hat.

Über Jahrzehnte hinweg galt es als eines der Erfolgsrezepte der CSU, sich den gesellschaftlichen Wandlungsprozessen nicht zu verschließen, sondern sie in sich aufzunehmen und programmatisch aufzulösen: „Die CSU bezieht ihre wesentliche Stärke daraus, dass sie in einer phänomenalen Weise über Jahrzehnte hinweg in der Lage war, sich entsprechend den Zeichen der Zeit immer wieder weiterzuentwickeln.“ (Alois Glück, zitiert nach Hinz/Kuzmany 2002) Inzwischen jedoch ist der gesellschaftliche Abschied von als traditionell konservativ verstandenen Werten und Positionen so weit gediehen, dass sich die CSU grundsätzlich herausgefordert sieht.

postindustrielle
Konfliktlinie

Das Entstehen einer neuen, postindustriellen Konfliktlinie (vgl. u.a. Inglehart 1977) als Gegensatz zwischen alter (Wachstum, Versorgung, Sicherheit) und neuer (Gleichberechtigung, Partizipation, Frieden, Schutz der Umwelt) Politik in den 1970er Jahren beantwortete die CSU ganz im Sinne eines Festhaltens an ihren herkömmlichen Politikvorstellungen, die sie in der Folge sogar noch pointierter formulierte und durchzusetzen versuchte. Lange Zeit blieb diese Abwehrhaltung gegenüber Tendenzen des Wertewandels in der CSU unhinterfragt, nicht nur wegen anhaltender Wahlerfolge und dem im eigenen Narrativ internalisierten Glauben, der Moderne durch eine fortschrittliche Wirtschaftspolitik („Laptop und Lederhosen“) hinreichend Rechnung zu tragen. Auch half die der Entstehung der Konfliktlinie vorhergehende hochpolitisierte Auseinandersetzung, die sich mit der Chiffre „68“ verbindet, nicht nur Willy Brandt mit seinem Anspruch „Mehr Demokratie zu wagen“ zum Mythos zu werden, und legte den Grundstein für die Entwicklung der Neuen Sozialen Bewegungen (vgl. Roth/Rucht 2008), sondern trieb auch viele Konservative in die Politik. (vgl. z.B. Stoiber 2012: 31) Gerade diese Generation, politisch sozialisiert in der Auseinandersetzung um Fragen alter und neuer Politik aber hielt in Zeiten, da die neue Konfliktlinie auch im bürgerlichen Lager zu wirken begann und in die Partei selbst getragen wurde, nunmehr die Ruder der CSU in Händen. Libertäre Werthaltungen wie Selbstverwirklichung, Multikulturalität oder non-konformistische Lebensstile (vgl. Niedermayer 2008: 33) blieben für sie hoch ideologisch aufgeladen und damit suspekt. Dass der Wertewandel auch in der bayerischen Bevölkerung zunehmend Spuren hinterließ (vgl. z.B. Hanns-Seidel-Stiftung 2010), konnte diese Haltung aber nicht verhindern. Das Spannungsfeld von postmaterialistisch geprägter Moderne und konservativ-materialistischem Markenkern, dem sich die CSU ausgesetzt sieht, ist für die Partei so zunehmend schwieriger auszutarieren geworden, zumal sich die Ausdifferenzierung von Milieus und Einstellungen und die Erosion des Konservativen auch in ihr als Volkspartei widerspiegeln. Auch die Partei selbst ist in sich vielfältiger, vielstimmiger geworden. Nicht nur die Gesellschaft, auch die CSU ist heute entideologischer als noch vor Jahrzehnten: „Zu meiner Zeit [!] ist man in die CSU vor allem aus Gesinnung eingetreten.“ (Edmund Stoiber, zitiert nach Backhaus 2012)

Nicht nur von Seiten der Wähler, auch aus ihren eigenen Reihen sieht sich die Parteispitze zunehmend mit der Forderung konfrontiert, zusammenzubringen, was immer weniger zusammenpasst. Zunehmend ideologiefreie parteiexterne wie parteiinterne Öffentlichkeiten verlangen nach einem scharfen Parteiprofil, stigmatisieren zu viel Grundsätzlichkeit aber als unmodern. Im Zuge der Bundestagswahl 2009 ergriff der Vorsitzende des CSU-Bezirksverbandes Niederbayern und Mitglied des Europäischen Parlaments, Manfred Weber, die Initiative und veröffentlichte bereits am Montag nach der Wahl ein internes Strategiepapier zur Zukunft der Partei, in dem er eine „Neudefinition einer christlich-konservativ-liberalen Politik“ forderte (vgl. Weber 2009). Ein solche Rückbesinnung auf die Wurzeln aber fällt der CSU immer schwerer, da diese in der Gesellschaft wie auch in der eigenen Partei zunehmend verdorren. Was gemeinhin als konservativ verstanden wird – z.B. ein traditionelles Familienbild oder restriktive Positionen im Politikfeld der Innere Sicherheit –, ist immer weniger mehrheitsfähig, weder in der Öffentlichkeit, noch in der CSU selbst. Jegliches Abrücken von solchen Positionen aber bedeutet auch ein Abrücken vom öffentlichen Verständnis konservativer Politik.

Neudefinition
christlich-
konservativ-liberale
Politik

Die CSU ist eine Partei der Interessengegensätze, nicht der ausgeprägten Flügel. So war es mit Ausnahme des ersten Jahrzehnts nach ihrer Gründung, und so ist es auch heute noch. Allerdings hat sich der Dissens zwischen Traditionalisten und Modernisierern in der Partei gerade im letzten Jahrzehnt verschärft. Dies betrifft einerseits die programmatische Aufstellung. Dies betrifft aber ebenso die innerparteiliche Diskussionskultur und ihr Verständnis von Führung. Noch Franz Josef Strauß konnte zumeist ‚herrschen‘, Edmund Stoiber hingegen erntete für seinen autoritären Führungsstil bereits massive Kritik nach 2003 (vgl. Reithmeier 2013). Horst Seehofer nunmehr bekam die veränderten Partizipationswünsche der Parteigliederungen und der Basis überdeutlich zu spüren. Diese aber sind kein Strohfeuer, nur dem Trauma der Urnengänge 2008/09 geschuldet, sondern Abbilder gesellschaftlicher Wandlungsprozesse innerhalb der Partei selbst. Die CSU wäre deshalb mittelfristig an einer schwierigen Neuformierung ihrer Machtarchitektur, die der Moderne durch eine Anpassung ihrer Programmatik wie ihrer Partizipationskultur Rechnung trägt, nicht vorbei gekommen. Die Situation 2008 hat diesen längst eingeleiteten Prozess nur beschleunigt. Er wird deshalb auch nicht wieder rückgängig zu machen sein, sollte der CSU tatsächlich die Rückgewinnung der absoluten Mandatsmehrheit bei der bayerischen Landtagswahl 2013 gelingen.

Partizipations-
wünsche

Noch ist Horst Seehofer darum bemüht, vom alten hierarchischen Führungsverständnis der CSU nur so weit abzurücken, wie unbedingt nötig. Einerseits bediente er die Wünsche der Basis und der Parteigliederungen nach mehr offenen und dialogischen Willensbildungsprozessen durch die Initiierung einer Parteistruktureform oder die Unterstützung spezifischer Anliegen, beispielsweise der Einführung der durch die Frauen-Union initiierten Frauenquote. Gleichzeitig aber fordert er offensiv Loyalitäten zum Parteivorsitzenden ein und stellt genau diese mit über die Medien vermittelte Positionierungen und Zurechtweisungen von Parteifreunden auf eine harte Probe. Mittel- bis langfristig aber wird auch in der CSU mehr als bisher nicht so sehr die hierarchische Führung, sondern die Moderation die Führungsqualität der Parteiliten definieren (Walter 2009: 100).

Moderation als
Führungsqualität

3. Die Konsequenz: Die Intensivierung des Parteienwettbewerbs

Reformstau

Jahrzehntelang hatte sich der CSU-Mythos nicht zuletzt aus der Wahrnehmung der Partei als monolithischer Block inmitten einer sich stetig wandelnden politischen Landschaft gespeist; als Verfechterin einer Modernität, die ihre Kraft aus der Verwurzelung in der Tradition schöpft; als Partei, die Anpassungsleistungen an einen vermeintlichen Zeitgeist nicht nötig hatte. Das Festhalten an diesem Mythos aber erzeugte einen Reformstau, der sich angesichts der durch den Verlust der Alleinregierung 2008 sowieso in Frage gestellten innerparteilichen Machtbalance Bahn brach. Die Modernisierer innerhalb der CSU hielten dabei die besseren Karten in der Hand. 65 Prozent der Bayern verneinten 2008 die Aussage, die CSU sei eine moderne Partei (vgl. forsa 2008) – ein denkbar schlechter Wert angesichts eines mit der Landtagswahl 2008 dynamisierten Parteienwettbewerbs in Bayern.

„Leitbild 2010plus“

Gleich mit mehreren Maßnahmen versuchte Seehofer nach seinem Amtsantritt, dem Negativimage der Partei entgegenzuwirken. Dem bayerischen Kabinett verordnete er einen Verjüngungskurs, mit der Strukturreform „Leitbild 2010plus“ sollte die CSU zur „frischesten, modernsten und offensten Partei in ganz Deutschland“ (Christlich-Soziale Union in Bayern 2010) werden. (vgl. Weigl 2011; Weigl 2012) Auch die CSU hatte erkannt, dass „die Art und Weise der Willensbildung (...) zu den Elementen [gehört], mit denen die politischen Parteien um die Gunst der Bürger streiten können“ (Rossi 2010: 104). Foren der Bürgerbeteiligung an politischen Diskursen im Netz baute die CSU auf allen Ebenen massiv aus, so die Initiative „Aufbruch Bayern“ der schwarz-gelben Staatsregierung, die Aktion „Bayern gemeinsam bewegen“ der CSU-Landtagsfraktion und die Initiative „Zukunftsprogramm Herz.Heimat.Hightech“ des CSU-Bezirksverbandes Oberbayern. Schließlich modernisierte die Partei auch das Erscheinungsbild ihrer Großveranstaltungen, mit Kongressen macht sie z.B. ihre Netzwerkarbeit öffentlichkeitswirksam.

Zukunftsprogramm
Herz.Heimat.
Hightech

CSU grüner machen

Auch programmatisch stellte sich die Partei nach 2008 neu auf. (vgl. Weigl 2013) Als sich Seehofer beispielsweise unmittelbar nach dem Reaktorunfall im japanischen Fukushima im März 2011 zum Vorreiter des Politikwechsels der Berliner Regierungskoalition weg von der Atomkraft aufschwung, widersprach dies allen zuvor gegebenen Positionsbekundungen der Partei. Auch mit der kurz darauf eingeleiteten Energiewende im Freistaat folgte Seehofer seinem Ziel, die „CSU grüner machen“ (zitiert nach: Gerwien/Vornbäumen 2010) zu wollen, sie stärker im postmaterialistischen Wertesegment zu verankern. Zu Nutzen machte sich Seehofer dabei den Umstand, dass mit dem immer stärker ausgeprägten innerparteilichen Spannungsfeld von Moderne und Konservatismus auch die Themen, die für die CSU identitätsstiftenden Wert haben und zu denen es daher ein eindeutiges Meinungsbild in der Partei gibt, stetig weniger werden. Die Forcierung des Atomausstiegs und der Energiewende sind hierfür bestes Beispiel. Schon länger war die Kernenergie mehr nach außen inszenierter denn nach innen gelebter Markenkern der Partei. Für manche außen- und sicherheitspolitische Experten der CSU blieb sie Herzensanliegen.

Die breite Masse der Partei aber wusste sie – und waren die Argumente für ihre Beibehaltung noch so stichhaltig – nicht mehr zu mobilisieren; seit Ende der Blockkonfrontation immer weniger. Das Zukunftsthema „regenerative Energien“ ist dagegen längst auch in der CSU-Wählerschaft, allen voran bei den Landwirten, angekommen. (vgl. z.B. Hirscher 2012) Indem der Konservatismus als identitätsstiftendes Moment der Partei uneindeutiger geworden ist, eröffnen sich für die Führungsspitze neue Handlungsspielräume, z.B. hinsichtlich plötzlicher Politikwechsel, die bei einer heterogenen Interessenlage in den eigenen Reihen leichter zu bewerkstelligen sind. Gleichzeitig aber fällt es zunehmend schwerer, loyale Gefolgschaft zu rekrutieren, da das für „Gefährten“ notwendige ideelle Band brüchiger geworden ist. Mit jeder Entscheidung ist noch viel stärker als früher die Gefahr verbunden, jemanden zu verschrecken – nicht nur unter den Wählern, sondern gleichsam in der eigenen Partei.

regenerative
Energien

So modern sich die Partei in ihrer Außendarstellung inzwischen zu geben versucht, die eigentliche Ursache ihrer nunmehr notwendig gewordenen Neuaufstellung aber – die Lösung des Spannungsfeldes zwischen Modernität und Konservatismus – ist bislang nicht gelungen. Der Erfolg Bayerns als Wirtschafts- und Innovationsland ist unbestritten. Selbst die Oppositionsparteien verzichten weitgehend darauf, die wirtschaftspolitische Kompetenz der CSU zu attackieren. Auch bleibt die CSU bei der den Parteien zugeschriebenen wirtschaftspolitischen Kompetenz unangefochten die Nummer Eins im Freistaat. Zu dieser materialistischen Erfolgsdeutung aber ist seit den 1970er Jahren zunehmend eine postmaterialistische Interpretation von Erfolg getreten, für die die CSU bislang kein hinreichendes Narrativ gefunden hat. Als klassisch postmaterialistisch geltende Politikfelder wie die Gesundheits- oder Bildungspolitik hat die CSU durchaus nicht vernachlässigt, im Gegenteil. Auch die Umweltpolitik hat sie frühzeitig begonnen zu bearbeiten – wenn auch nur halbherzig. (vgl. Kohout 2013; Egleder 2010) Die Frage aber, wann diese Politik als Erfolg zu deuten wäre, weiß sie nicht aus eigener Kraft zu beantworten. Sie muss sich so dem öffentlichen Urteil beugen und verliert dabei an Agenda-Setter-Qualität. Die Begründung eines postmaterialistischen Konservatismus als Narrativ der Moderne steht weiter aus.

postmaterialistischer
Konservatismus

Die CSU inszeniert sich seit 2008 als Partei einer Moderne, definiert aber nicht selbst, wie diese zu verstehen ist. Die Beharrung auf einem Betreuungsgeld oder die Ablehnung der Gleichstellung von Ehe und Familie mit gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften sind der Versuch, das eigene konservative Profil zu bewahren. Doch ist auch bei diesen Themen längst kein einheitliches Meinungsbild mehr in der CSU vorhanden. Es ist so abzusehen, dass sich die Partei auch bei diesen Themen langfristig neu aufstellen wird. Ihre früher einzigartige Bindungskraft im konservativ-liberalen („bürgerlichen“) Lager aber, die sie über Jahrzehnte hinweg zu Erfolgen über 50+x getragen hat, muss so immer wieder neu erkämpft werden. 2002 konstatierte der damalige CSU-Landtagsfraktionsvorsitzende Alois Glück, dass „die Spannung von Tradition und Fortschritt (...) typisch für das Land und für die CSU“ seien: „Diese Verbindung ist natürlich auch von der CSU bewusst gepflegt worden, denn es ist die stärkste Klammer, die das gesamte bürgerliche Spektrum politisch bindet.“ (zitiert nach: Hinz/Kuzmany 2002) Dass dies auch heute noch gilt, legt die

Stabilität des bürgerlichen Lagers bei bayerischen Landtagswahlen nahe. (vgl. Kießling 2008) Weiterhin gilt, dass die Parteien des sozialdemokratisch-ökologischen Lagers um ca. 30 bis 35 Prozent der bayerischen Wählerstimmen weitestgehend, während die bürgerlichen Parteien gut 60 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinen. Allerdings sind es nicht mehr eine oder wenige Klammern, die verbinden. Vielmehr haben sich die Vorstellungen davon, was Tradition und was Fortschritt ausmacht, soweit ausdifferenziert, dass sie kaum noch von einer einzigen Partei abgebildet werden können. Die Pluralisierung des „bürgerlichen“ Lagers bei der Landtagswahl 2008 war die logische Konsequenz. Statt wie zuvor eine Partei (CSU), zogen nun drei „bürgerliche“ Parteien (CSU, Freie Wähler, FDP) ins Maximilianeum ein; hinzu kommen die Grünen, die an der Schnittstelle zwischen dem liberal-konservativen Lager und dem sozialdemokratisch-ökologischen Lager gleichfalls um Wählerstimmen aus dem „bürgerlichen“ Lager werben. Diese Ausdifferenzierung des eigenen Lagers zu verhindern, die liberal-konservativen Wähler wieder geschlossener hinter der CSU zu versammeln, ist die eigentliche Herausforderung, mit der sich die CSU im Parteienwettbewerb konfrontiert sieht.

Pluralisierung des
„bürgerlichen“
Lagers

Ihre wirklichen Konkurrenten erblickt die Partei heute wie früher in den Parteien des konservativ-liberalen Lagers. Während jedoch früher die CSU nur zuweilen aufgeschreckt wurde, wenn sich eine andere Partei anschickte, sich rechts von ihr zu etablieren (so z.B. die Republikaner Ende der 1980er Jahre), wird die intensiviertere Auseinandersetzung mit den Parteien des liberal-konservativen Lagers nunmehr zum Regelfall. Einen Vorgeschmack darauf hat der Bundestagswahlkampf 2009 gegeben, den Seehofer – interner Kritik zum Trotz – als „Anti-FDP-Wahlkampf“ inszenierte. Auch in seinem Koalitionsmanagement ging er auf den liberalen Koalitionspartner nur so weit zu, wie unbedingt nötig, und suchte stattdessen häufig den Konflikt. (vgl. Kolasinac 2013)

Statt wie früher in Zeiten der Alleinregierung die CSU zu „verstaatlichen“, unterwarf Seehofer sein Regierungshandeln dem „Primat der Parteipolitik“ (Reithmeier 2013). Zwar könnte sich diese Parteipolitisierung bayerischen Regierungshandelns wieder abschwächen, sollte der CSU eine Rückeroberung der absoluten Mandatsmehrheit gelingen. Dadurch aber, dass sie sich ihrer Mehrheit nicht mehr sicher sein kann, Alleinregierungen und Koalitionsbündnisse fortan gleichberechtigte Optionen bayerischer Regierungsbildung sind, wird sie es sich künftig, gleichgültig bei welchem Regierungsdesign, nicht mehr leisten können, sich als quasi außerhalb des Parteienwettbewerbs stehende „Staatspartei“ zu inszenieren. Damit aber ist die CSU eine „fast normale“ Partei: Immer noch außergewöhnlich stark in ihren Wahlergebnissen, als einzige Regionalpartei mit bundespolitischem Anspruch immer noch einzigartig in der deutschen Parteienlandschaft. Beraubt aber des Besonderen, des „Mythischen“, das sie allzeit umgab. Das Prinzip der Führung hat sich abgeschliffen – innerparteilich in ihrer Machtarchitektur wie nach außen in ihrer Positionierung im bayerischen Parteienwettbewerb.

Primat der
Parteipolitik

Staatspartei

Anmerkung

- 1 Weiß hatte mit den bayerischen Kommunen einen Kompromiss zur Finanzierung des Digitalfunks für Polizei und Rettungsdienste ausgehandelt. Dann jedoch, als scheinbar alles in trockenen Tüchern war, versagte ihm Finanzminister Georg Fahrenschon mit Rückendeckung Seehofers die Zustimmung.

Literatur

- Backhaus, Michael (2012): „Wir müssen unsere Demokratie renovieren“, in: Bild am Sonntag v. 23.09.2012.
- Buchsteiner, Rasmus (2010): Aufstand gegen „die in München“, in: Passauer Neue Presse v. 04.03.2010.
- Burger, Hannes (1999): CSU-Abgeordnete im Landtag sind sauer auf Stoiber, in: Die Welt v. 17.09.1999.
- Christlich-Soziale Union in Bayern (2010): Wir machen Zukunft. Gemeinsam. Leitbild 2010plus, München.
- Egleder, Julia (2010): Umweltpolitik aus Verantwortung für die Schöpfung? CSU und Ökologie zwischen Programmatik, Publicity und Praxis, in: Hopp, Gerhard/Sebaldt, Martin/Zeitler, Benjamin (Hrsg.): Die CSU. Strukturwandel, Modernisierung und Herausforderungen einer Volkspartei, Wiesbaden: 207-218.
- forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analyse mbH (forsa) (2008): Meinungsumfrage zur bayerischen Landtagswahl. Erhoben im Auftrag von Antenne Bayern und Stern.de. Veröffentlicht: 17.09.2008, Berlin/München/Hamburg.
- Fried, Nico (2011): Eine Frau folgt Friedrich, in: Süddeutsche Zeitung v. 15.03.2011.
- Gerwien, Tilman/Vornbäumen, Axel: Horst Seehofer, in: Stern, Nr. 14/2010 v. 31.03.2010.
- Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.): 2000: Wertewandel, gesellschaftlicher Wandel und politisches System im Freistaat Bayern, München.
- Hinz, Oliver/Kuzmany, Stefan (2002): „Das macht letztlich die CSU aus!“, in: taz v. 06.04.2002.
- Hirscher, Gerhard (2012): Die Wahlergebnisse der CSU. Analysen und Interpretationen, München.
- Inglehart, Ronald (1977): The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics. Princeton.
- Kießling, Andreas (2004): Die CSU. Machterhalt und Machterneuerung, Wiesbaden.
- Kießling, Andreas (2008): Das lange Ende der Ära Stoiber. Die CSU nach der Bundestagswahl 2005, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden, S. 83-100.
- Kohout, Franz 2013: Umweltpolitik, in: Glaab, Manuela/Weigl, Michael (Hrsg.): Politik und Regieren in Bayern, Wiesbaden, S. 331-341.
- Kolasinac, Jasmina (2013) Neuland für die Koalitionäre. Zur bayerischen Staatsregierung aus CSU und FDP 2008-2013, in: Glaab, Manuela/Weigl, Michael (Hrsg.): Politik und Regieren in Bayern, Wiesbaden, S. 133-141.
- Mintzel, Alf (1975): Die CSU. Anatomie einer konservativen Partei 1945-1972, Opladen.
- Müller, Frank (2012): Schimpfen bis der Chef kommt, in: Süddeutsche Zeitung v. 17.12.2012.
- Müller, Kay (2004): Schwierige Machtverhältnisse. Die CSU nach Strauß, Wiesbaden.
- Niedermayer, Oskar (2008): Plädoyer für die Abschaffung der Links-Rechts-Dimension, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 5: 32-35.
- Reinecke, Stefan (2008): CSU in Schockstarre, in: taz vom 30.09.2008.
- Reithmeier, Michael (2013): „Landesvater“ oder „Alleinherrscher“: Zwei Modelle bayerischer Ministerpräsidenten, in: Glaab, Manuela/Weigl, Michael (Hrsg.): Politik und Regieren in Bayern, Wiesbaden, S. 99-116

- Rossi, Matthias (2010): Möglichkeiten der rechtlichen Absicherung der innerparteilichen Willensbildung, in: Alemann, Ulrich von/Morlok, Martin/Krüper, Julian (Hrsg.): (Partei-) Politik im Zeichen des Marketing, Baden-Baden, S. 79-104.
- Rossmann, Robert/Szymanski, Mike (2012): „Philipp Rösler macht es einem nicht leicht“, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 241 v. 18.10.2012.
- Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hrsg.) (2008): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch, Frankfurt a. Main/New York.
- Schultze, Rainer-Olaf/Grasnick, Jan (2009): Die bayerische Landtagswahl vom 28. September 2008: Betriebsunfall oder Ende eines Mythos?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 40: 34-55.
- Stoiber, Edmund (2012): Weil die Welt sich ändert. Politik aus Leidenschaft – Erfahrungen und Perspektiven, München.
- Walter, Franz (2009): Im Herbst der Volksparteien? Eine kleine Geschichte vom Aufstieg und Rückgang politischer Massenintegration, Bielefeld. (2. Aufl.).
- Weber, Manfred (2009): Für eine christlich-konservative Erneuerung. Kurzbewertung der Bundestagswahl – Neudefinition einer modernen Volkspartei, o.O. [Wildenberg].
- Weigl, Michael (2011): Auf dem Weg zu einer normalen Partei? Die CSU nach der Bundestagswahl 2009, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009, Wiesbaden: 79-106.
- Weigl, Michael (2012): Die CSU: Abschied von der „Ein-Mann-Demokratie“, in: Korte, Karl-Rudolf/Treibel, Jan (Hrsg.): Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in den deutschen Parteien. Sonderband 2012 der Zeitschrift für Politikwissenschaft, Baden-Baden: 63-91.
- Weigl, Michael (2013): Die CSU. Akteure, Ausprägungen und Inhalte innerparteilicher Willensbildung, Baden-Baden. [im Erscheinen]

Kein Ost-West-Gegensatz: Regionale Unterschiede der deutschen politischen Kultur

Tom Mannewitz



Dr. Tom Mannewitz,
Postdoc-Stipendiat der
Fritz-Thyssen-Stiftung
und Lehrbeauftragter
der TU Chemnitz.

Zusammenfassung

Der Text qualifiziert die populäre Ost-West-These anhand zweier zentraler Kategorien (Effektivität und Legitimität der Demokratie) als unterkomplex. In Deutschland liegen mehrere politisch-kulturelle Brüche quer zueinander, etwa zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen.

1. Ein Land, zwei politische Kulturen?

Joachim Gaucks Aussage zur Gründungsveranstaltung der evangelischen Nordkirche, die Ostdeutschen werden wohl noch einmal 20 Jahre für einen „Mentalitätswandel“ brauchen, „um von dem Status der Abhängigkeit und der Unterdrückung in den Status eines freien Menschen zu gelangen“¹, fand kaum Widerspruch in der Gesellschaft. Von wem auch? Schließlich teilt die Mehrheit der Wissenschaftler und Publizisten seit Jahren die Einschätzung, 40 Jahre real existiert habender Sozialismus und/oder die politisch-wirtschaftlich-soziale Transformation hätten einen demokratieunzufriedenen, partizipationsscheuen, autoritätshörigen und gleichheitsfixierten Bürger aus der „Ex-DDR“ geformt.² Das Bild vom politisch-kulturellen Graben, der entlang der früheren Mauer verlaufe, hält sich bis heute hartnäckig in der Gesellschaft. Die Auffassung, die sogenannte „innere Einheit“ sei erreicht, ist eine Minderheitenposition, unter anderem vertreten durch Hans-Joachim Veen.³

Erst vor Kurzem konstatierten allerdings der Armutsbericht des Paritätischen Gesamtverbandes und der Bericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, die sozioökonomischen Entwicklungen ließen es nicht zu, von einem einheitlichen Raum zwischen Ostsee und Erzgebirge zu sprechen; der Osten habe sich ausdifferenziert. Ebenso die alten Bundesländer bildeten den beiden Berichten zufolge keinen homogenen Raum.⁴ Der Tenor der beiden Studien ist nicht neu. Seit einigen Jahren schon signalisieren ähnliche Publikationen von öffentlicher Seite eine Regionalisierung Deutschlands vor allem auf

wirtschaftlicher und sozialer Ebene. Erstaunlicherweise veranlassten sie in der Vergangenheit die Wissenschaft nicht dazu, Regionalisierungsprozesse *in der politischen Kultur* zu untersuchen. Die Soziologen und Politologen pflegen stattdessen eine seit Jahren fruchtlose Debatte um „Einheit oder Ost-West-Gegensatz“ zu führen.⁵ Faktoren, von denen angenommen wird, sie zeichnen für politisch-kulturelle Unterschiede im internationalen Vergleich verantwortlich – Urbanisierung, Konfession, Wohlstand, soziale Gerechtigkeit etc. –, scheinen bei den Bundesländern keine Geltung beanspruchen zu dürfen. Dass diese Befunde anscheinend unbemerkt blieben, verwundert umso mehr, als sich in der Debatte um die politische Kultur Deutschlands durchaus Vertreter der sogenannten Situationsthese identifizieren lassen, der Auffassung also, Unterschiede zwischen Ost und West ließen sich auf die Differenzen vor allem bei strukturellen Rahmendaten (sozioökonomischer Standard, Einkommens- und Rentenniveau, Arbeitslosigkeit usw.) zurückführen.

Regionalisierung der politischen Kultur

Die Regionalisierung dieser Faktoren spricht für eine Regionalisierung der politischen Kultur und stellt zugleich die in der Politische-Kultur-Forschung etablierte Ost-West-These infrage. Anhand empirischer Daten zu zwei zentralen Kategorien der Politische-Kultur-Forschung – Legitimität und Effektivität der Demokratie – werde ich diese Behauptung untermauern. Wie kommen die regionalen Differenzen aber zustande, wenn es keinen klaren Ost-West-Gegensatz gibt? Aktuelle politische, wirtschaftliche und soziale Einflüsse dürften dabei eine maßgebliche Rolle spielen. Deshalb werden hier insgesamt neun vielversprechende Faktoren herangezogen. Aus den Befunden leiten sich Einsichten in die derzeitige Krisenfestigkeit der deutschen Demokratie (und deren Ursachen) ab: Wo befinden sich regionale Instabilitätsherde, welche Gegenden tragen maßgeblich zur Persistenz des freiheitlichen Systems bei? Worin besteht der beste Demokratieschutz? Ein Ausblick auf die Konsequenzen für die wissenschaftliche wie publizistische Debatte schließt den Beitrag ab.

neun Faktoren

2. Effektivität und Legitimität

Politische Kultur ist kein monolithischer Block: So viele Wissenschaftler sich mit ihr auseinandergesetzt haben, so viele Begriffskonzeptionen gibt es.⁶ Seymour Martin Lipset identifizierte die Effektivität und Legitimität eines politischen Systems als zentrale Kategorien.⁷ Er beschränkte sich damit auf jene Orientierungen, die er für die Stabilität des politischen Systems als bedeutsam erachtete. Damit befindet er sich in einer Linie mit dem wissenschaftlichen Mainstream, der nach den Ursachen für Demokratiestabilität bzw. -zusammenbrüche fragt.

Effektivität

Effektivität bemisst sich nach der politischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines politischen Regimes, ist aber nicht mit ihr gleichzusetzen. Der Begriff bezeichnet vielmehr die gesellschaftliche Einschätzung dieser Leistungsfähigkeit, ist also ein subjektives Maß für jenen Nutzen, den das politische System für den Einzelnen und die Gesellschaft zu bestimmten Kosten stiftet. Dazu gehören etwa die Beurteilungen der Leistungen auf dem Arbeits-

markt, bei der Lohnentwicklung oder bei intergouvernementalen Verhandlungen. Politische Skandale und Korruption gehören gleichfalls zur Effektivität. Sie ist anfällig für kurzfristige Veränderungen und daher höchst volatil.

Legitimität ist ein Synonym für die Als-rechts-und-verbindlich-Geltung des politischen Regimes um seiner selbst willen. Sie drückt sich darin aus, dass die Bevölkerung Demokratie als „the only game in town“ betrachtet, und sorgt so für den zuverlässigen Ablauf politischer Prozesse und dafür, dass die Menschen nicht gleich gegen das politische Regime anrennen, wenn eine wirtschaftliche Rezession oder ein politischer Skandal ins Haus steht. Legitimität wandelt sich nur zögerlich und unter langfristigem Einfluss. Weil sie in Krisenzeiten als Stabilitätsreserve fungiert, überwiegt ihre Bedeutung gegenüber der Effektivität. Allerdings besteht zwischen beiden ein wechselseitiges Einflussverhältnis: Befindet sich die Effektivität des politischen Regimes über längere Zeit auf niedrigem Niveau, delegitimiert dies die Politik auf lange Sicht. Umgekehrt kann eine über Jahre stabile Effektivität sich in einem Legitimitätsanstieg der Demokratie auswirken – wie etwa in der frühen Bundesrepublik, wo Wiederaufbau und Wirtschaftswunder dem politischen Regime zu breiter – und stabiler – Akzeptanz verhalfen.

Legitimität

3. Die Effektivität der deutschen Demokratie zwei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung

Demokratieeffektivität ist eine Art Fieberthermometer für das politische System: Sie zeigt an, wie zufrieden bzw. unzufrieden die Bürger mit den Leistungen der Demokratie sind, und welchem Handlungsdruck die Politik dadurch unterliegt. Um sie zu messen, fragen Meinungsforschungsinstitute die deutschen Bürger in aller Regel: „Was würden Sie allgemein zur Demokratie in Deutschland sagen? Sind Sie damit eher zufrieden oder eher unzufrieden?“⁸ Die Befragten müssen sich für oder gegen die Demokratie entscheiden – ihnen bleibt keine neutrale Kategorie. Daher sind die Befunde aussagekräftig. Zwei Dekaden nach der Friedlichen Revolution ist die Zufriedenheit in ganz Deutschland höchst unterschiedlich verteilt (s. nächste Seite).

Selbst wenn diese Zufriedenheitswerte auf den ersten Blick niedrig erscheinen mögen, sie entsprechen dem Durchschnitt westeuropäischer Demokratien. Sie sind außerdem nur eine leistungsfixierte Momentaufnahme und insofern unbedenklich. Was die Verteilung im gesamten Land angeht, so liegt der bundesweit größte Unterschied bei gut 25 Prozentpunkten. Der Nordwesten bildet mit Hamburg, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen die Spitzengruppe. Mit Abstand am schlechtesten fällt die Leistungsbilanz in einem mitteldeutschen Bundesland aus – nämlich in Thüringen, wo Demokratiezufriedenheit gerade mal für ein Drittel der Bürger kennzeichnend ist.

Tabelle 1: Demokratieeffektivität (aufsteigend, grau hinterlegt die ostdeutschen Länder)

Bundesland	Demokratieeffektivität in Prozent
Thüringen	37,9
Berlin (Ost)	39,9
Mecklenburg-Vorpommern	40,1
Brandenburg	41,8
Sachsen	41,9
Bremen	43,2
Sachsen-Anhalt	43,5
Berlin (West)	57,3
Saarland	58,1
Baden-Württemberg	58,2
Hessen	
Bayern	59,1
Rheinland-Pfalz	59,3
Niedersachsen	62,9
Nordrhein-Westfalen	64,0
Schleswig-Holstein	64,6
Hamburg	65,2

Quellen: Politbarometer West 2010; Politbarometer Ost 2010.

Die Durchschnittswerte bei der Effektivität sprechen eine eindeutige Sprache: Westdeutsche sind demokratiezufriedener (59,1 Prozent) als Ostdeutsche (40,9 Prozent). Ost- und West-Durchschnittswerte trüben jedoch den Blick für Differenzen innerhalb der beiden Gebiete: Gegen den oft postulierten Ost-West-Gegensatz spricht nämlich Bremens schlechter Effektivitätswert, der weit unter dem Westschnitt und eher im ostdeutschen Mittelfeld liegt. Die Hansestadt ist, was die Demokratieeffektivität in Westdeutschland angeht, das Schlusslicht. Der große Abstand zu den anderen westlichen Ländern frappt. Bremen ist damit der sprichwörtliche weiße Rabe, den zu erklären Aufgabe der Sozialwissenschaft ist. Mit einem Nord-Süd-Gefälle ist der Situation in den deutschen Regionen nicht beizukommen: So liegen zwischen den beiden Nordlichtern Bremen und Hamburg über 20 Prozentpunkte. Eine größere Kluft liegt tatsächlich zwischen Bremen und Ostdeutschland einerseits und den restlichen Ländern andererseits – Anzeichen einer bislang unbekannt gebliebenen Kluft?

4. Die Legitimität der deutschen Demokratie zwei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung

Die Als-rechtens-Geltung der Demokratie ist für deren Fortbestand bedeutsamer als die Effektivität. Sie sorgt außerdem für das Funktionieren des politischen Betriebs. Bildlich gesprochen, ist die gesellschaftliche Legitimität das Schmiermittel der politischen Maschinerie, damit sie – ohne, dass es „quietscht“ und „ruckt“ – die Forderungen und die Wünsche der Gesellschaft in politische Entscheidungen umsetzen kann.

Zu ihrer Messung fragen Meinungsforschungsinstitute in aller Regel nach der Bewertung der Demokratie-Idee. Die Formulierung der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) – eines der größten Umfrageprojekte in Deutschland – lautet: „Zunächst geht es nicht um tatsächlich bestehende Demokratien, sondern um die Idee der Demokratie. Bitte sagen Sie mir anhand der Liste, wie sehr Sie grundsätzlich für oder grundsätzlich gegen die Idee der Demokratie sind.“ Die Befragten haben sich – wie bei der Frage nach der Zufriedenheit – für oder gegen die Demokratie zu entscheiden. Das hat den Vorteil, dass die Menschen „Farbe bekennen“ müssen. Ihre Haltung zur Demokratie-Idee können sie trotzdem abstufen, je nachdem, ob sie „sehr“, „ziemlich“ oder „etwas“ dafür oder dagegen sind.

Tabelle 2: Demokratielegitimität (aufsteigend, grau hinterlegt die ostdeutschen Länder)

Bundesland	Demokratielegitimität in Prozent
Berlin (Ost)	83,3
Berlin (West)	86,1
Mecklenburg-Vorpommern	92,9
Sachsen-Anhalt	94,7
Sachsen	94,9
Brandenburg	96,8
Niedersachsen	97,0
Baden-Württemberg	97,2
Thüringen	97,4
Saarland	97,6
Nordrhein-Westfalen	98,3
Bayern	98,4
Hessen	98,5
Bremen	100,0
Hamburg	
Rheinland-Pfalz	
Schleswig-Holstein	

Quelle: GESIS, ALLBUS 2008 – Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften, Köln 2012.

Die Legitimitätswerte liegen deutlich über den Effektivitätswerten – das ist in westlichen Demokratien der wünschenswerte Normalfall.⁹ Es bedeutet, die Bürger beginnen trotz Unzufriedenheit nicht die demokratischen Prinzipien infrage zu stellen. Gleichwohl bleiben regionale Unterschiede nicht aus: Mit Abstand am schlechtesten kommt die Demokratie in der Bundeshauptstadt weg. „Demokratische Leuchttürme“ sind die westdeutschen Hanseaten: Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein. Zwei von ihnen befanden sich bereits in der bundesweiten Spitzengruppe bei der Effektivität. In Rheinland-Pfalz sind ebenfalls *alle* Befragten von der Demokratie-Idee angetan – wenngleich in unterschiedlichen Intensitäten, die hier aber nicht abgebildet sind. Rund 15 Prozentpunkte trennen die „Spitzengruppe“ vom „Schlusslicht“ Berlin.

Im Länderdurchschnitt bewegt sich die Demokratielegitimität bei 96,1 Prozent. Mit der prominenten Ausnahme Berlin gilt die Demokratie in der *gesamten* Bundesrepublik als überaus legitim, als „the only game in town“¹⁰.

Zwischen den meisten Ländern bestehen nur kleinere Differenzen. Selbst wenn der nationale Minimalwert im Osten und der Maximalwert im Westen liegt, so unterscheiden sich die Durchschnitte nur um 3,3 Prozentpunkte voneinander: Liegen sie zwischen Oder und Elbe bei 93,3 Prozent, kommen die restlichen Länder auf einen Schnitt von 97,6 Prozent. *Innerhalb* der beiden Gebiete schwankt die Demokratielegitimität jedoch um gut 14 Prozentpunkte! Der Grund hierfür ist der „Ausreißer“ Berlin. Wer folglich die Als-rechts-und-verbindlich-Geltung der Demokratie zugrunde legt, kann nicht recht von einer politisch-kulturellen Kluft zwischen „alten“ und „neuen Bundesländern“ sprechen. Eine Kluft besteht eher zwischen Berlin und dem Rest der Republik.

5. Ursachen: „Berlin-Faktor“ und Wirtschaftskraft

Was die Effektivität und Legitimität der deutschen Demokratie angeht, so gleicht kaum ein Land dem anderen. Besonders groß sind die Unterschiede einmal zwischen Ostdeutschland und Bremen einerseits sowie dem Rest der Republik andererseits (Effektivität), ein anderes Mal fällt Berlin aus der Reihe der Bundesländer (Legitimität). Umso drängender ist die Frage nach den Ursachen dieser Regionalisierung. In Betracht gezogen werden drei politische (Ost-West-These, Befürwortung der Sozialismus-Idee, Vertrauen in den Bundestag), drei wirtschaftliche (Arbeitslosenquote, Wahrnehmung der eigenen Wirtschaftslage, Wirtschaftskraft eines Landes) und drei soziale (Armutsquote, Altersstruktur, Konfessionalisierungsgrad) Erklärungsansätze.

drei Erklärungsansätze

Tabelle 3: Erklärungen für regionale Unterschiede (Korrelationen)¹¹

	Politik			Wirtschaft			Soziales		
	Ost-West-Unterschied	Akzeptanz Sozialismus-Idee	Vertrauen in den Bundestag	Arbeitslosigkeit	Beurteilung eigene Wirtschaftslage	Wirtschaftskraft	Konfessionalität	Altersstruktur	Armutsquote
Demokratielegitimität	0,77	-0,63	---	-0,56	---	0,58	0,65	-0,68	-0,56
Demokratieeffektivität	0,86	-0,68	-0,70	-0,78	0,57	0,97	0,77	-0,82	-0,79

Warum erfährt die Demokratie in den Ländern trotz eines generell hohen Levels unterschiedliche Legitimität? Warum liegt etwa zwischen Berlin und dem Rest der Republik ein beträchtlicher Unterschied? Unter allen einbezogenen Faktoren erweist sich überraschenderweise der Ost-West-Gegensatz als geeignetste Erklärung ($r = 0,77$)¹². Allerdings ist dieser Befund mit Vorsicht zu genießen. Unter allen Faktoren hat er den größten, insgesamt aber keinen allzu großen Einfluss: Immerhin rund 40 Prozent der regionalen Unterschiede kön-

nen *nicht* auf ihn zurückgeführt werden.¹³ Ein Blick auf die Länder bestätigt diesen Eindruck: So schneidet etwa das ostdeutsche Bundesland Thüringen besser ab als Baden-Württemberg und Niedersachsen, Westberlin schlechter als die meisten Ost-Länder.

Zutreffender scheint eine Erklärung zu sein, die auf Eigenschaften rekurriert, die *in ihrer Kombination* Berlin vom Rest der Bundesländer abheben: Da wäre etwa die hohe Bevölkerungsdichte, bei der die Spreemetropole alle anderen Länder bei Weitem überragt. Sie und das Aufeinanderprallen unterschiedlicher Kulturen im „Melting Pot“ Berlin (höchster Ausländeranteil in Ostdeutschland) sorgen für soziale Konflikte. Die bundesweit höchste Jugendarbeitslosenquote, ein seit Jahren desolater öffentlicher Haushalt und das in einem ostdeutschen Land höchste Maß materieller Gegensätze treten außerdem hinzu. Derartige Faktoren können die Delegitimation der Demokratie erklären helfen. Überdies lebt in Berlin mit den Muslimen ein nicht unerheblicher Bevölkerungsanteil, der demokratischen Idealen eher distanziert gegenübersteht.¹⁴ Diese nur hier anzutreffende Ursachenkombination erklärt die niedrige Demokratielegitimität genauer ($r = 0,90$) als die Ost-West-These.

Der Zusammenhang zwischen Demokratiezufriedenheit und wirtschaftlichem Output in Deutschland ist mittlerweile „ein alter Hut“ in der Politische-Kultur-Forschung.¹⁵ Demzufolge ist gut beraten, wer in der Wirtschaftskraft eines Landes die Ursache für regional unterschiedliche Effektivität sucht ($r = 0,87$). Der Einfluss ist sogar stärker als die Zugehörigkeit eines Landes zum Osten bzw. Westen. Länder, die aufgrund einer florierenden Ökonomie, sprudelnder Steuereinnahmen und geringer Verschuldung finanziell besser dastehen als andere – etwa die Baden-Württemberger, die Hessen und die Bayern –, bewerten die Demokratie günstiger. Entsprechend schlechter schneidet die Demokratie in Regionen ab, in denen sie – aus gleich welchen Gründen – nicht die Früchte des Wohlstands trägt. Dies gilt für die ostdeutschen Länder, die seit der Wende unter einem strukturellen Wirtschaftsdefizit zu leiden haben, aber auch für einige „Westinseln des Niedergangs“¹⁶. Damit scheint – überspitzt formuliert – die Dichte der Straßenlöcher in einem Land aussagekräftiger zu sein als die politische Historie, wenn es um die Demokratieeffektivität geht.

6. Eine stabile Demokratie

Welche Aussagen lassen die Befunde über die derzeitige Festigung der deutschen Demokratie zu? Seymour M. Lipset zufolge ist ein politisches Regime am stabilsten, wenn es zugleich legitim und effektiv (A) ist, schon etwas weniger stabil ist eine ineffektive, aber legitime (B), noch labiler wiederum eine effektive, aber illegitime Demokratie (C); in einem Stadium höchster Gefahr befindet sich eine Demokratie schließlich dann (D), wenn sie weder als effektiv noch als legitim gilt (siehe Tabelle 4). Als Schwellenwert zwischen hoher und niedriger Effektivität bzw. Legitimität kann sinnvollerweise der für die Demokratie grundlegende 50-Prozent-Punkt herangezogen werden – schließlich beruhen die meisten Entscheidungen auf Mehrheitsentscheid.

Tabelle 4: Demokratiestabilität nach Effektivität und Legitimität

		Effektivität	
		+	-
Legitimität	+	A (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin (West), Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein)	B (Berlin (Ost), Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen)
	-	C	D

Die Deutschen sind
Demokraten

Deutschlands Demokratie ist gefestigt, denn die Felder C und D in der Tabelle bleiben leer: Selbst wenn die politische Kultur von Regionalisierung geprägt sein mag, reichen diese Unterschiede nicht aus, um eine bestimmte Region als akuten „Instabilitätsherd“ für die Demokratie zu tadeln. 20 Jahre nach der Wiedervereinigung gibt es einen über *alle* Landesgrenzen gehenden demokratischen Grundkonsens. Die Deutschen sind Demokraten – ob am Rhein, an der Isar oder der Elbe.¹⁷ Nur was die Leistungen der Demokratie anbelangt, zeigt sich die Bundesrepublik gespalten: Zufriedene Demokraten finden sich ausschließlich in den „alten Bundesländern“. Als vornehmlich ineffektiv gilt die Demokratie hingegen im Bundesland Bremen mit der von hoher Arbeitslosigkeit geplagten Stadt Bremerhaven und in allen ostdeutschen Bundesländern. Folglich geht vor allem von diesen Regionen ein destabilisierendes Moment für die demokratischen Strukturen aus. Der beste Demokratieschutz scheint langfristig in einer prosperierenden Wirtschaft zu liegen: „It’s the economy, stupid!“ – das Mantra der Berater Bill Clintons könnte ebenso von einem Politische-Kultur-Forscher stammen, der Deutschland genauer unter die Lupe nimmt.

Alarmglocken müssen allerdings nicht geläutet werden, denn obwohl die Unzufriedenheit mit den demokratischen Leistungen in den strukturschwachen Regionen *vergleichsweise* hoch ist, rütteln die Bürger nicht an den demokratischen Grundfesten. Der Befund – hohe Legitimität – ist nicht neu, gibt aber nach zwei Diktaturen auf deutschem Boden in nur einem Jahrhundert Grund zur Freude. Neu ist die Erkenntnis, nicht „der“ Osten trage zur Schwächung der Demokratie bei, sondern die wirtschaftsschwachen Regionen. Zwischen beiden Aussagen liegt ein Unterschied, der sich in der Freien Hansestadt Bremen manifestiert. Er scheint Wissenschaft und Medien bislang entgangen zu sein.

7. Die Ost-West-These: unterkomplex

Wer die Effektivität und die Legitimität der Demokratie zugrundelegt, dem kann zwei Dekaden nach der Wiedervereinigung die These von einem klaren Ost-West-Gegensatz in Deutschland nur schwer über die Lippen kommen. Wenn überhaupt, bestehen zwei andere politisch-kulturelle Gräben: einer zwischen den wirtschaftsstarken und -schwachen Regionen (Effektivität) und einer zwischen der Bundeshauptstadt und den restlichen 15 Ländern (Legitimität). Im Übrigen bietet sich dem Beobachter der Anblick einer politisch-kulturellen

Vielfalt, die sich in regionalen Unterschieden ausdrückt. „Kritische“ wie „zufriedene Demokraten“ (Pippa Norris) gibt es in ost- und west-, in nord- und süddeutschen Regionen. Drei bemerkenswerte Schlussfolgerungen lassen sich daraus ableiten:

Drei
Schlussfolgerungen

Erstens: Die schiere geografische *Verteilung* deutet auf zwei bislang unbekannt gebliebene Bruchlinien. Sie widerspricht dem klaren Ost-West-Gegensatz und stützt die Regionalisierungsthese. Dass die Sozialwissenschaft ihr bislang nicht nachgegangen ist, dürfte an ihrer Prämisse von zwei politisch-kulturell homogenen Regionen und der daraus folgenden Einteilung der Gesellschaft in zwei Teilgruppen liegen. Die Debatte, ob Differenzen zwischen ihnen vernachlässigbar oder Indikatoren eines kulturellen Bruchs sind, „ist bis heute nicht zuletzt geprägt von den politischen Positionen der Beteiligten bzw. einer gewissen Ratlosigkeit beim Rückgriff auf das Theorieangebot“¹⁸, resümiert etwa Roland Sturm. Wer mit einer a priori definierten Trennlinie kalkuliert, der läuft Gefahr, quer dazu sich entwickelnde Brüche gar nicht erst wahrzunehmen, weil er auf die bekannte Dichotomie fixiert ist. Offen gegenüber solchen Entwicklungen bleibt, wer zunächst die Länder politisch-kulturell vergleicht und anschließend nach den Ursachen für Parallelen und Divergenzen fragt.

Zweitens: Der Blick auf die *Ursachen* der Regionalisierung in Deutschland enthüllt ein Paradoxon, denn sie sprechen in Teilen sogar für die „innere Einheit“. Die relative Unzufriedenheit Ostdeutschlands und Bremens (einschließlich Bremerhavens) dürfte ihren Ursprung kaum darin haben, dass diese Regionen anders „ticken“ als der Rest der Republik. Vielmehr beurteilen alle Deutschen die Demokratie nach dem, was sie ihnen an Wohlstand bringt. Nur fällt dieser Wohlstand regional höchst unterschiedlich aus.

Drittens: Der Ost-West-Gegensatz wird als Ansatz zur Erklärung der regionalen Differenzen der Realität nicht gerecht. Er presst die durch Vielfalt geprägte politisch-kulturelle Landschaft Deutschlands in ein Prokrustesbett. Für die zwei neu entdeckten Bruchlinien sind soziale und wirtschaftliche Einflüsse verantwortlich zu machen. Damit haben aktuelle Faktoren offenkundig historische Faktoren in ihrem Einfluss auf die politische Kultur zumindest in Teilen abgelöst. Die Befunde ermutigen dazu, das Ost-West-Schema nicht unkritisch zu übernehmen. Die verschiedenen Facetten politischer Kultur – etwa der Nationalstolz, das Institutionenvertrauen, die politische Kompetenz – bieten hierfür vielerlei Anknüpfungspunkte.

Anmerkungen

- 1 dpa: Gauck: Einheit braucht noch viele Jahre, unter: <http://m.faz.net/aktuell/politik/inland/gruendung-der-nordkirche-gauck-einheit-braucht-noch-viele-jahre-11765707.html> (22. November 2012).
- 2 Siehe etwa Reißig 2001; Schroeder 2000; Greiffenhagen/Greiffenhagen 2002.
- 3 Vgl. etwa Veen 2012.
- 4 Vgl. Bundesministerium des Innern 2012, S. 4; Paritätischer Gesamtverband 2012, S. 5-9.
- 5 Siehe exemplarisch von Beyme/Niedermayer 1994; Falter/Gabriel/Rattinger 2000; dies. 2005; Fuchs/Roller/Weßels 2002; Greiffenhagen/Greiffenhagen 1993; Hollenstein 2012; Schneider 2013.
- 6 Vgl. Pickel/Pickel 2006.

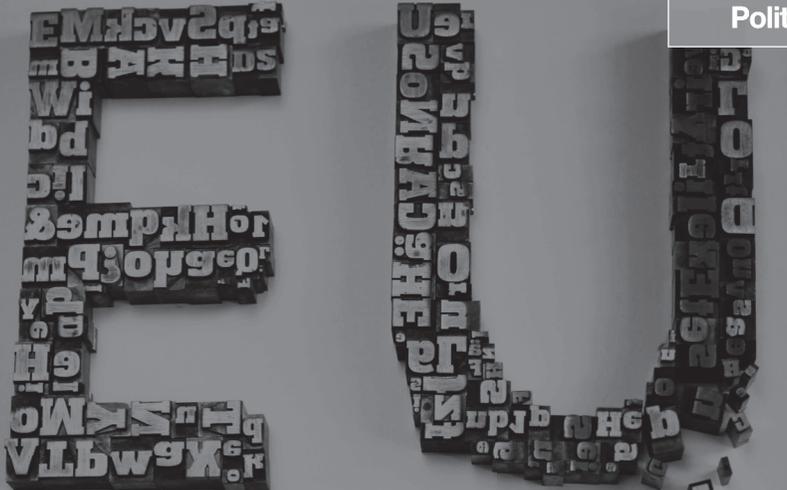
- 7 Siehe Lipset 1963, S. 77-83.
- 8 Politbarometer West 2010, Köln 2012; Politbarometer Ost 2010, Köln 2012.
- 9 Vgl. die Beiträge in Norris 1999.
- 10 Linz/Stepan 1996, S. 5.
- 11 Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit in den Bundesländern, unter: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/2522/umfrage/entwicklung-der-arbeitslosenquote-in-sachsen-seit-1999/> (24. Januar 2013); Der Paritätische Gesamtverband 2012; EVS, European Values Study 2008. 4th wave, Germany, Köln 2010; GESIS, ALLBUS 2008 – Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften, Köln 2012; Oberreuter 2012, S. 84; Statista, Religionszugehörigkeit der Deutschen nach Bundesländern im Jahr 2011, unter: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/201622/umfrage/religionszugehoerigkeit-der-deutschen-nach-bundeslaendern/> (21. Januar 2013); Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsforschung, Wiesbaden 2012, unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Bevoelkerungsforschung2010130107004.pdf?__blob=publicationFile (21. Januar 2013).
- 12 Gemessen wird die Pearson-Korrelation, die sich zwischen ± 1 (perfekt negativer/positiver Zusammenhang) und 0 (keinerlei Zusammenhang) bewegt.
- 13 Die erklärte Varianz ergibt sich aus dem Quadrat des Korrelationskoeffizienten.
- 14 Vgl. Bundesministerium des Innern 2007, S. 140-145.
- 15 Hinweise auf diesen Befund finden sich beispielsweise schon in der Pionierstudie der Politische-Kultur-Forschung von Almond/Verba 1963, S. 312f.
- 16 Oberreuter 2012, S. 84.
- 17 Siehe etwa auch Pollack 2006.
- 18 Roland Sturm, Politische Kultur, in: Ludger Helms/Uwe Jun (Hrsg.), Politische Theorie und Regierungslehre: Eine Einführung in die politikwissenschaftliche Institutionenlehre, Frankfurt a. M. 2004, S. 302-323, hier: 316.

Literatur

- Almond, Gabriel/Verba, Sidney, 1963: *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton.
- von Beyme, Klaus/Niedermayer, Oskar (Hrsg.), 1994: *Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland*, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2007: *Muslime in Deutschland*, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2012: *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2012*, Berlin.
- Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.), 2012: *Positive Trends gestoppt, negative Trends beschleunigt. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2012*, Berlin.
- Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Rattinger, Hans (Hrsg.), 2000: *Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen der Ost- und Westdeutschen im Vergleich*, Opladen.
- Dies. (Hrsg.), 2005: *Wächst zusammen, was zusammengehört? Stabilität und Wandel politischer Einstellungen im wiedervereinigten Deutschland*, Baden-Baden.
- Fuchs, Dieter/Roller, Edeltraud/Weßels, Bernhard (Hrsg.), 2002: *Bürger und Demokratie in Ost und West. Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess*, Wiesbaden.
- Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen, Sylvia, 1993: *Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur im vereinigten Deutschland*, München.
- Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen, Sylvia, 2002: *Zwei politische Kulturen? Wissenschaftliche und politische Unsicherheiten im Umgang mit der deutschen Vereinigung*, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg.), *Deutschland Ost – Deutschland West. Eine Bilanz*, Opladen, S. 11-34.
- Hollenstein, Oliver, 2012: *Das doppelt geteilte Land. Neue Einblicke in die Debatte über West- und Ostdeutschland*, Wiesbaden.
- Lipset, Martin, 1963: *Political Man. The Social Bases of Politics*, Princeton.

- Linz, Juan J./Stepan, Alfred, 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation, Baltimore.
- Norris, Pippa (Hrsg.), 1999: Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance, Oxford.
- Oberreuter, Heinrich, 2012: Die Rolle der „neuen“ und „alten“ Länder im deutschen Bundesstaat, in: Hans-Joachim Veen (Hrsg.), Zwischenbilanzen, Thüringen und seine Nachbarn nach 20 Jahren, Wien/Köln/Weimar, S. 77-94.
- Pickel, Gert/Pickel, Susanne, 2006: Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden, Wiesbaden.
- Pollack, Detlef, 2006: Wie ist es um die innere Einheit Deutschlands bestellt?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B30-31/2006, S. 3-7.
- Reißig, Rolf, 2001: Die gespaltene Vereinigungsgesellschaft. Bilanz und Perspektiven der Transformation Ostdeutschlands seit der Vereinigung. Berlin.
- Schneider, Christoph, 2013: Regionale Unterschiede der politischen Kultur in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M.
- Schroeder, Klaus, 2000: Der Preis der Einheit. Eine Bilanz. München/Wien.
- Veen, Hans-Joachim, 2012: Wie viel Einheit brauchen wir? Die „innere Einheit“ zwischen Gemeinschaftsmythos und neuer Vielfalt, in: Eckhard Jesse (Hrsg.), Eine normale Republik? Geschichte – Politik – Gesellschaft im vereinigten Deutschland, Baden-Baden, S. 119-136.

Blätter für
deutsche und
internationale
Politik



Demokratie oder Kapitalismus?

Jürgen Habermas, Elmar Altvater,
Rudolf Hickel u.v.a.

in den aktuellen »Blättern«

3 Monate Probeabo für 10 Euro

www.blaetter.de

Deutsche/r werden? Das Für und Wider einer Einbürgerung

Eine Befragung türkischer Migrant/inn/en in Berlin

Mirka Brüggemann und Bianka Plüschke



Mirka Brüggemann.
Master of Arts Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin

Zusammenfassung

In der politischen Debatte wird der Staatsbürgerschaftserwerb oft als Abschluss eines Integrationsprozesses dargestellt, der mit dem deutschen Pass „belohnt“ wird. In diesem Sinne wird Einbürgerung mit Zugehörigkeit gleichgesetzt. Die vorliegende Studie zeigt, wie weit diese Debatte von der Lebensrealität der in Deutschland lebenden türkischen Migrant/inn/en entfernt ist. Weil Deutschsein gesellschaftlich noch immer durch Abstammung definiert wird, sehen die Befragten es als unmöglich an, Deutsche/er zu werden. Die Einbürgerung wird demzufolge als formeller Akt betrachtet und ist die Konsequenz praktischer Erwägungen.



Bianka Plüschke.
Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Vergleichende Demokratieforschung und Politische Systeme Osteuropas, Humboldt-Universität zu Berlin

Einleitung: Deutsche/r werden durch Einbürgerung?

Die Novellierung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) im Jahr 2000 ermöglichte erstmals dauerhaft legal im Land lebenden Ausländer/inne/n¹ und ihren Kindern einen Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft (Bommes 2007: 112). Mit der Erneuerung sollte einerseits die Zahl der Einbürgerungen erhöht werden. Andererseits wurden im StAG zusätzliche Integrationsforderungen geschaffen und somit am Bild der Einbürgerung als „krönender Abschluss“ (Bischoff/Teubner 1991: 169) der Integration festgehalten.

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive werden mit einer Einbürgerung nicht nur bürgerliche, politische und soziale Rechte erteilt (D'Amato 2001: 49), sondern es wird auch ein Versprechen auf „vollwertige Mitgliedschaft“ (Marshall 1950 zitiert in Bloemraad et al. 2010: 19) gegeben.

Der vorliegende Artikel präsentiert die Ergebnisse einer 2011 in Berlin durchgeführten Studie, in der acht türkische Migrant/inn/en der zweiten und dritten Generation ihre Motive für und gegen eine Einbürgerung darlegen. Die Analyse zeigt, dass die deutsche Staatsbürgerschaft für die Interviewten einen Ausschluss trotz Mitgliedschaft darstellt. Daher sprechen praktische Gründe zwar für, affirmative Gründe jedoch gegen eine Einbürgerung.

Im Folgenden wird zuerst auf das politisch-rechtliche Staatsbürgerschaftsverständnis sowie die Debatte um Zugehörigkeit eingegangen, um diese anschließend der Sichtweise der türkischen Migrant/inn/en gegenüberzustellen.

1. Wege zur Einbürgerung: Das deutsche Staatsangehörigkeitsgesetz

jus sanguinis Das deutsche StAG basiert traditionell auf dem Abstammungsprinzip *jus sanguinis*. Eingeführt wurde dieser Grundsatz bereits 1914 mit dem wilhelminischen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG). Das RuStAG war durch die „Vorstellung geprägt, wonach Ausländer ihre Fremdeigenschaft nie verlieren würden“ und diente der Bewahrung eines ethnischen „Deutschtums“ (D’Amato 2001: 57, 126). Bis heute können viele Ausländer/innen, auch wenn sie in Deutschland geboren sind, auf Grund des Abstammungsprinzips nur durch Einbürgerung Deutsche werden.

1.1 Zwischen Abstammungs- und Territorialprinzip: Die Optionspflicht

jus soli Die Optionspflicht des StAG eröffnet erstmals Kindern, deren Eltern nicht ethnisch Deutsche sind, einen automatischen Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit. Sie ist das Resultat einer Aufweichung des Abstammungsprinzips durch Einführung von Elementen des Territorialprinzips *jus soli* (Storz/Wilmes 2007).

Die rechtliche Konstruktion der Optionspflicht zwischen der deutschen und einer ausländischen Staatsangehörigkeit gilt allerdings nur bedingt: Sie ist von Aufenthaltsdauer und -status eines Elternteils abhängig (§4 StAG Abs.3). Außerdem muss der/die Betroffene im Alter von 16 bis 23 Jahren eine Erklärung einreichen, die besagt, dass er/sie die deutsche Staatsangehörigkeit behalten möchte (§29 StAG Abs.1). Andernfalls wird diese wieder entzogen und ein Aufenthaltstitel erteilt (§29 StAG Abs.2). Grund für die strikte Regelung ist das weiterhin verankerte Verbot der Doppelstaatigkeit, welche nur in Ausnahmefällen erlaubt ist.

Verbot der Doppelstaatigkeit

Unverkennbar ist, dass auch die Optionspflicht von zwei Grundsätzen nicht abweicht: Erstens, wird die Staatsangehörigkeit weiterhin vorrangig durch Abstammung zugeordnet. Nur diejenigen können uneingeschränkt die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, deren Eltern bereits rechtlich „deutsch“ sind (§1 StAG). Damit werden bürgerschaftliche Rechte, die laut Benhabib (2009: 136) als universelle Menschenrechte zu verstehen sind, nur einem Teil der in Deutschland Geborenen gewährt. Die deutsche Staatsangehörigkeit im Sinne einer „Klubmitgliedschaft“ ist nicht ohne Weiteres zu erhalten (Straubhaar 2003: 88).

Zweitens, zeigt die Debatte der 1990er Jahre, dass Doppelstaatigkeit politisch nicht gewollt ist. Für die Einführung einer doppelten Staatsbürgerschaft

sprach damals eine zunehmende Inklusion der Migrant/inn/en durch steigende Einbürgerungszahlen sowie die Vermeidung von Nachteilen, die mit der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit verbunden sind (Bischoff/Teubner 1991: 173). Als zentrales Gegenargument setzte sich jedoch das mögliche Loyalitätsproblem gegenüber zwei Staaten durch, da bürgerliche Pflichten, wie die Ableistung des Wehrdienstes, nur für einen Staat erbracht werden könnten (ebd.).

Derartige Diskussionen zeigen, dass die deutsche Staatsbürgerschaft mit einer bedingungslosen Loyalität zur BRD einhergehen soll – auch wenn damit die Einbürgerungen zurückgehen.

bedingungslose
Loyalität zur BRD

1.2 Ein umfangreicher Anforderungskatalog: Die Anspruchs- und Ermessenseinbürgerung

Wer nicht unter die Optionspflicht fällt, muss den Weg der Einbürgerung gehen, um Rechtsgleichheit mit Deutschen zu erlangen. Das StAG legt zwei Varianten des Staatsbürgerschaftserwerbs fest: Die Ermessens- und die Anspruchseinbürgerung (§§8 und 10 StAG).

Die Anspruchseinbürgerung ist von Aufenthaltsdauer und -status abhängig. Zudem muss der Lebensunterhalt selbst bestritten werden und es darf keine Straftat vorliegen. Unter diesen Bedingungen kann ab dem 16. Lebensjahr und gegen eine Gebühr von 255€ die Einbürgerung gewährt werden (§10 StAG/ BBfMFI 2008: 16). So soll sichergestellt werden, dass Einbürgerungswillige ihren sozialen und ökonomischen Lebensmittelpunkt in der BRD haben.

Zusätzlich müssen seit der Novellierung ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache, der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der deutschen Lebensverhältnisse nachgewiesen werden. Außerdem müssen ein Einbürgerungseid geleistet und die ausländische Staatsangehörigkeit abgegeben werden.

Sind nicht alle Voraussetzungen erfüllt, wird die Einbürgerung verwehrt oder die Möglichkeit einer Ermessenseinbürgerung geprüft. In diesem Fall unterscheiden sich die Anforderungen nur insoweit, als dass die Antragsfrist verkürzt werden kann. Zum Beispiel wenn sehr gute Deutschkenntnisse vorliegen (§8 StAG/ BBfMFI 2008: 21).

Der umfangreiche Anforderungskatalog legt die Maßstäbe erfolgreicher Integration fest, sodass die Einbürgerung „rechtlich [...] die ‚Eigenschaft‘ als Ausländer beendet“ (Bischoff/Teubner 1991: 169).

2. Das Für und Wider einer Einbürgerung

Die erhoffte Einbürgerungswelle blieb in Deutschland aus (Karadeniz 2010: Online). Nach einem Höchststand der Einbürgerungen im Jahr 2000 sind die Zahlen wieder rückläufig (§40b StAG/ StB 2010a/ StB 2010b). Im Jahr 2011 lag das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial, was die Zahl der tatsächlichen

Einbürgerungen im Vergleich zu den möglichen angibt, bei nur 2,28 % (StB 2012: 15).

Wie bewerten die einbürgerungswilligen Migrant/inn/en die gesetzlichen Neuerungen und wie wirken sich diese auf ihre Einbürgerungsentscheidung aus? Dazu werden in bisherigen Studien (Babka von Gostomski 2010, Caritas 2008, Allensbach 2009, IfsI 2010/11, Worbs 2008, Wunderlich 2005) verschiedene Erklärungen angeboten: Zum einen wird die Abwägung *praktischer* Gründe für und wider einer Einbürgerung thematisiert, wobei die Restriktivität der Gesetzgebung in Konkurrenz zur Attraktivität der deutschen Staatsbürgerschaft steht. Zum anderen werden *affirmative* Gründe als mögliche Einflussfaktoren auf die Einbürgerungsentscheidung genannt. Relevant sind hier die Möglichkeiten gesellschaftlicher Anerkennung und Zugehörigkeit.

2.1 Praktische Gründe

gefühlte Restriktivität Zu den praktischen Gründen gegen eine Einbürgerung zählt die gefühlte Restriktivität der neuen Gesetzgebung, darunter v.a. Kosten und Aufwand (IfsI 2010/11: 7/ Nathans 2004: 250). Gerade für Migrant/inn/en der ersten Generation, die in der Regel die Anspruchseinbürgerung nutzen könnten, stellt z.B. der Sprachtest eine große Hürde dar (IfsI 2010/11: 7).

Verbot der Doppelstaatigkeit Außerdem ist das strikt durchgesetzte Verbot der Doppelstaatigkeit problematisch (Worbs 2008: 29, 33f.). Da sich viele türkische Migrant/inn/en in beiden Ländern zu Hause fühlen, fällt es ihnen schwer, sich für nur eine Staatsangehörigkeit zu entscheiden (Böckert/Thränhardt 2003: 131). In den 1990er Jahren wurde daher die (begrenzte) Möglichkeit der Doppelstaatigkeit umfangreich genutzt (Nathans 2004: 248f.).

Rückkehroptionen Für Menschen, die eine Niederlassungserlaubnis (§9 AufenthG) besitzen und in Deutschland umfangreiche sozio-ökonomische Rechte genießen, ist die Möglichkeit wieder in der Türkei arbeiten und dort wählen zu können ein Grund den türkischen Pass zu behalten – auch für Akademiker/innen (Baspinar 2011: Online).

Verbesserung der Lebensverhältnisse Attraktiv kann eine Einbürgerung hingegen für jene Gruppen sein, die rechtlich und/oder wirtschaftlich auf einen gesicherten Status angewiesen sind oder sich eine grundsätzliche Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse erhoffen.

Gewährung politischer Rechte Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Gewährung politischer Rechte, besonders des Wahlrechts (IfsI 2010/11: 6; Wunderlich 2005: 90). Darüber hinaus können Reiseerleichterungen (IfsI 2010/11: 7), potentiell bessere Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt und weniger Schwierigkeiten mit Ämtern und Behörden (Caritas 2008) für eine Einbürgerung sprechen.

2.2 Affirmative Gründe

Nur wenn ich mich nach der Einbürgerung auch wirklich zugehörig fühlen kann, ist sie der „krönende Abschluss“ der Integration. Neben praktischen Gründen sind daher auch affirmative Gründe für den Staatsbürgerschaftserwerb relevant.

Die Einbürgerungsentscheidung berührt zwangsläufig das eigene Verständnis von Integration und Identität (Allensbach 2009: 6). Es geht ebenso um Fragen der Selbst- und Fremdwahrnehmung wie darum, ob ich mich hier zuhause fühle (Cil 2011: 193). Einen Einfluss auf das Identitäts- und Integrationsverständnis und damit auch auf das Einbürgerungsverhalten kann u.a. das persönliche Umfeld haben (Wunderlich 2005: 113-125).

Besonders wichtig ist das Maß an Zugehörigkeit, dass sich die Migrant/innen/en von der Einbürgerung erwarten. Die Selbstpositionierung in der deutschen Mehrheitsgesellschaft verlangt eine Auseinandersetzung damit, was es heißt, deutsch zu sein. Das von Fetscher (2011: 206) formulierte „Problem der Unmöglichkeit des Deutschseins“, welches durch das traditionelle ethnische Staatsbürgerschaftsverständnis bedingt ist, wirft die Frage auf, ob Menschen durch Einbürgerung tatsächlich Deutsche/r werden können.

das Maß an
Zugehörigkeit

Sollte dies nicht der Fall sein, würde aus dem Integrieren als gegenseitige Anerkennung (Allensbach 2009: 4-7; IfSI 2010/11: 8), eine Forderung nach einseitiger Anpassung. Ob die erworbene rechtliche Gleichstellung daher auch Gleichheit im Zusammenleben garantiert (Bloemraad et al. 2010: 29f.), ist fraglich.

2.3 Wer dazu gehören will und wer dazu gehören darf

Wie der differenzierte Blick in das veränderte deutsche StAG zeigt, sollen die eindeutigen Anforderungen und Regelungen dazu führen, dass wer dazugehören *will*, auch dazu gehören *kann*. Mit dem umfangreichen Anforderungskatalog werden jedoch Faktoren für eine erfolgreiche Integration von Migrant/innen/en festgelegt, die auch darüber entscheiden, wer dazu gehören *darf*. Dementsprechend mündet die bisher an Vor- und Nachteilen einer Einbürgerung orientierte Debatte zwangsläufig in der Frage nach der Attraktivität und Restriktivität der deutschen Staatsbürgerschaftsregelung. Die Diskussion kreist um den Erwerb von Zugehörigkeit in den drei Dimensionen der bürgerlichen, politischen und sozialen Rechte (D'Amato 2001: 49).

bürgerliche,
politische und
soziale Rechte

Diese praktischen Gründe müssen jedoch um die von Bloemraad et al. (2010) formulierte vierte Dimension der *gesellschaftlichen* Zugehörigkeit erweitert werden. Die elementare Forderung nach gesellschaftlicher Akzeptanz übt einen großen Einfluss auf die Einbürgerungsentscheidung aus. Daher sind auch affirmative Gründe bei der Entscheidung für oder gegen die deutsche Staatsangehörigkeit relevant. Für Einbürgerungswillige stellt sich die Frage, ob rechtliche Zugehörigkeit auch gesellschaftliche Zugehörigkeit bedeutet: „Bin ich mit deutschem Pass auch Deutsche/r?“

gesellschaftliche
Zugehörigkeit

3. Befragung türkischer Migrant/innen/en in Berlin

Die im Folgenden vorgestellte Studie diskutiert Einbürgerungsmotive und -hindernisse von türkischen Migrant/innen/en in Berlin. Als Untersuchungsgruppe wurden Menschen mit türkischem Migrationshintergrund ausgewählt, weil sie

zum einen die Hauptgruppe der Berliner Migrant/inn/en darstellen (AfS BB 2010), von denen die meisten einen Anspruch auf Einbürgerung hätten. Dennoch ist ihr Einbürgerungspotential sehr gering ausgeschöpft². Zum anderen werden sie, als größte Migrant/inn/engruppe islamischen Glaubens, im deutschen Diskurs oft als die spezifisch *Anderen* dargestellt (Korteweg/Yurdakul 2010: 71-92). Sie haben damit ungleich schwerere Ausgangsbedingungen für eine gesellschaftliche Anerkennung als Menschen anderer Nationalitäten. Die Grenzen³ zwischen *uns*, den „Volldeutschen“ (Karakayali 2011: 147), und den türkischen Migrant/inn/en sind zwar konstruiert, aber doch wirksam. Sie müssen in der Regel einseitig von den *Anderen* überwunden werden.

acht
Tiefeninterviews
und ein Hinter-
grundgespräch

Die sehr individuellen Perspektiven auf Einbürgerung wurden mithilfe von acht Tiefeninterviews und einem Hintergrundgespräch mit Frau T. vom Türkischen Bund Berlin-Brandenburg (TBB) ermittelt. Die geringe Fallzahl lässt zwar keine repräsentativen Schlüsse über die Wirksamkeit deutscher Integrationspolitik auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu. Dennoch zeigt die Studie, dass die Lebensrealität der Befragten und die politische Debatte nicht zwangsläufig übereinstimmen.

3.1 Methodische Vorgehensweise

Die inhaltsanalytische Auswertung der qualitativen Interviews erfolgte mittels induktiver datenbasierter (Glaser/Strauß 1967; Tiefel 2005) und deduktiver theoriegeleiteter Methoden (Mayring 2010). Durch Kategorienbildung wurden Einbürgerungsmotive und -hindernisse sowie das Verständnis von Einbürgerung, Integration und Identität ermittelt (Berg/Milmeister 2007, Diekmann 2009, Kelle 2007). Diese Methodik ermöglichte einerseits eine Bündelung häufiger Nennungen zu Hauptmotiven und -hindernissen, andererseits ließ die Offenheit und Tiefe der Interviews die Entscheidungsmuster hinter den genannten Gründen sichtbar werden.

3.2 Soziale Lage der Befragten

Alle Interviewten wohnen, wie die Mehrheit der türkischen Migrant/inn/en (96,4%), in Westberlin. Die drei Frauen und fünf Männer waren zwischen 28 und 32 Jahre alt. Statistisch gesehen kann in dieser Altersgruppe von einer relativ hohen Ausschöpfung des Einbürgerungspotentials ausgegangen werden. Daher ist es nicht überraschend, dass die meisten Interviewten eingebürgert sind. Zwei der Befragten haben jedoch die türkische Staatsangehörigkeit: Herr A. besitzt eine unbefristete Niederlassungserlaubnis, Herr B. eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Während Frau D. und Herr H. in den 1990er Jahren eingebürgert wurden, ist der Rest von der gesetzlichen Novellierung betroffen.

Tabelle 1: Soziale Lage der Befragten (Quelle: eigene Befragung, die Namen wurden anonymisiert)

Sozialer Hintergrund	Herr A.	Herr B.	Frau C.	Frau D.	Frau E.	Herr F.	Herr G.	Herr H.
Geburtsjahr	1977	1972	1972	1969	1978	1974	1975	1983
Geburtsort	BRD	BRD	BRD	Türkei	BRD	BRD	BRD	BRD
Herkunftsort der Vorfahren	Ost-anatolien	Ost-anatolien	Ost-anatolien	Ost-anatolien	Westliche Türkei	Ost-anatolien	Ost-anatolien	Ost-anatolien
Jahr der Einbürgerung	nicht eingebürgert	nicht eingebürgert	2010	1998/99	2000	2004	2006	1995
derzeitiger Wohnort	Schöneberg	Kreuzberg	Kreuzberg	Kreuzberg	Schöneberg	Steglitz	Schöneberg	Schöneberg
Familienstand, Kinder	verheiratet, keine Kinder	ledig, keine Kinder	verheiratet, 3 Kinder	verheiratet, keine Kinder	verheiratet, 1 Kind	ledig, keine Kinder	ledig, keine Kinder	ledig, keine Kinder
Schulabschluss	Hochschulreife	Hochschulreife	Hauptschulabschluss	Hochschulreife	Real-schulabschluss	Hochschulreife	Hochschulreife	Hochschulreife
Berufsabschluss	Student	Hochschulabschluss	Lehre	Hochschulabschluss	Lehre	Hochschulabschluss	Hochschulabschluss	Hochschulabschluss

Wie Tabelle I zeigt, bilden die Befragten eine Bandbreite unterschiedlicher Lebenssituationen und Entscheidungen ab. Sehr deutlich wird das im Vergleich der 39-jährigen Altenpflegerin Frau C. und dem 38-jährigen Betriebswirt Herrn B. Beide sind in Deutschland als Kind türkischer Gastarbeiter/innen geboren und haben einen Teil ihrer Kindheit in der Türkei verbracht. Heute leben sie in Berlin-Kreuzberg. Trotz dieser Gemeinsamkeiten, sind sie recht unterschiedliche Wege gegangen: Während Frau C. eine Familie gründete und die Einbürgerungsentscheidung in der Hoffnung auf ein besseres Leben für sich und ihre Kinder fällte, hat Herr B. sich bewusst gegen den Staatsbürgerschaftserwerb entschieden. Obwohl er mit seinen Eltern und Geschwistern gern in Kreuzberg lebt, fühlt Herr B. sich im restlichen Deutschland häufig systematischen Benachteiligungen ausgesetzt. Diese Erfahrung und sein Wunsch, die mit dem türkischen Pass verbundenen Rechte zu behalten, prägten seinen Entschluss. Welche Beweggründe die acht Interviewten zu ihren Entscheidungen veranlassten, wird im Folgenden erläutert.

4. Ich habe nur den deutschen Pass: Von der Unmöglichkeit Deutsche/r zu werden

„Sie sind Deutsche?“ – „Nee, ich bin Türkin, ich habe nur den deutschen Pass“. Dieses Zitat von Frau T. (TBB) zeigt, wie sehr Deutschsein gesellschaftlich durch Abstammung definiert ist. Es werden nicht nur ethnische Grenzen zwischen Deutschen und Migrant/inn/en gezogen, sondern auch zwischen „Biodeutschen“ (Karakayali 2011: 147) und deutschen Staatsbürger/inne/n. Deshalb können Menschen mit Migrationshintergrund zwar Bürger/innen der BRD

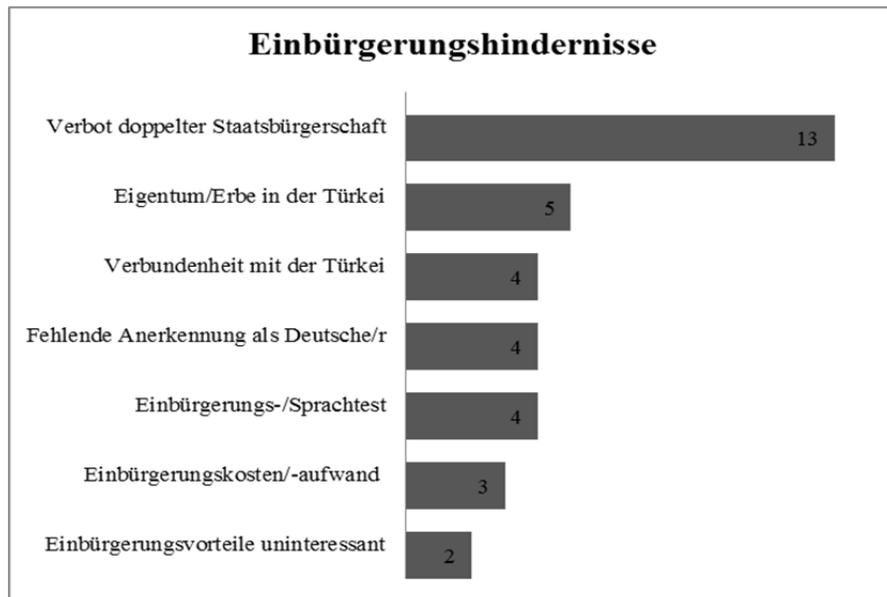
werden, es ist jedoch nahezu unmöglich, Deutsche/r zu werden. „*Ich glaube, es ist leider so, dass man erst dann deutsch ist, wenn man nachweisen kann oder wenn man's jemandem ansieht, dass [...] viele Generationen vor ihm oder vor ihr hier gelebt haben*“, so Herr F.

Daher versprechen sich die Befragten von einer Einbürgerung keine automatische Zugehörigkeit zur deutschen Gesellschaft. Das Problem der fehlenden Anerkennung als Deutsche/r fasst der Jurist Herr G. anschaulich mit der Frage zusammen, „ob man wirklich gewollt ist?“. Da „man praktisch nicht so ganz anerkannt wird“ (Frau E.), stellt die deutsche Staatsbürgerschaft für die Interviewten keinen „krönenden Abschluss“ dar. Sie ist lediglich ein rechtlicher Status.

Diese Feststellung führt dazu, dass praktische, mit der Staatsbürgerschaft einhergehende Vorteile eine zentrale Rolle bei der Entscheidung *für* eine Einbürgerung spielen, wohingegen affirmative Gründe, die auf der fehlenden gesellschaftlichen Anerkennung basieren, eine besondere Relevanz bei der Entscheidung *gegen* eine Einbürgerung einnehmen.

4.1 Fehlende Anerkennung: Einbürgerungshindernisse

Diagramm I: Einbürgerungshindernisse



Quelle: eigene Befragung, Mehrfachnennungen möglich

Die Gründe gegen eine Einbürgerung (Diagramm I) sind dreigeteilt: (1) das Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft, (2) die fehlende Anerkennung als Deutsche/r und (3) der Anforderungskatalog für eine Einbürgerung.

restriktiver Anforderungskatalog

Entgegen der weitverbreiteten Annahme spielt der **restriktive Anforderungskatalog** für eine Einbürgerung nur eine untergeordnete Rolle. Die Inter-

viewpersonen diskutieren hier vor allem den Einbürgerungs- und Sprachtest. Obwohl alle Befragten aufgrund ihres deutschen Schulabschlusses keinen Test durchlaufen müssen, empfinden sie das Testniveau als unverhältnismäßig: *„Dieses Thema, dass da so irgendwelche Fragen gestellt werden, die wohl super schwer sein sollen, [...] finde ich eine Frechheit! Finde ich viel zu viel. Viele Deutsche können die Fragen teilweise selber nicht beantworten. Also, das [...] sehe ich schon als kritisch an. Gut, hätte mich glaube ich jetzt nicht aufgehalten, aber sehe ich als kritisch, als problematisch an.“* (Herr G.)

Auch die Einbürgerungskosten und der Aufwand werden thematisiert, doch lautet die Devise häufig: Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. Es ist allerdings zu beachten, dass eine Selektion der in Frage kommenden Personen schon durch die Kriterien für eine Anspruchseinbürgerung stattfindet.

Die mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz der erworbenen Staatsbürgerschaft bedeutet für die Betroffenen eine **fehlende Anerkennung als Deutsche/r**. „Man sollte das nicht unbedingt erwarten von Seiten der Einheimischen“ meint Herr G. Vor dem Hintergrund dessen, dass das Versprechen auf gesellschaftliche Zugehörigkeit dauerhaft unerfüllt bleibt, vergleichen die Interviewten die rechtlichen Vor- und Nachteile des deutschen und türkischen Passes miteinander. In der ersten Generation türkischer Zuwanderer/innen führt diese Abwägung häufig zu einer Entscheidung gegen eine Einbürgerung, denn für sie sind die Vorteile wie z. B. Wahlrecht oder Reisefreiheit uninteressant. In der zweiten und dritten Generation hingegen, der alle Interviewpersonen angehören, fallen diese praktischen Vorzüge durchaus ins Gewicht.

fehlende
Anerkennung als
Deutsche/r.

Das größte Einbürgerungshindernis stellt jedoch die zwingende Entscheidung für die eine oder andere Staatsangehörigkeit dar, die mit dem **Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft** einhergeht. Da der deutsche Staat mit diesem Verbot die bedingungslose Loyalität zu Deutschland einfordert, sind hybride Identitäten rechtlich inakzeptabel⁴. Doch besonders für spätere Generationen türkischer Migrant/inn/en sind sie Lebensrealität. Sie leben zwischen beiden Welten. „Das Schlimme ist, hier ist man Ausländer, da ist man Ausländer und dann hat man irgendwann halt keine Zugehörigkeit mehr“ beschreibt der 28-jährige Herr H. Den türkischen Pass abzugeben, kommt somit einem anteiligen „Verlust der Identität“ (Herr G.) gleich. Die emotionale Verbundenheit mit der Türkei mündet in Loyalitätskonflikten. Frau E. macht das im Interview deutlich: *„Und, ich hab noch kurz überlegt, wenn ich jetzt in der Türkei bin, ob die mich jetzt irgendwie so schräg angucken [...]. Ich hab immer gedacht: ich habe nur einen deutschen Pass, ich bin ja immer noch die gleiche Person.“*

Verbot der
doppelten
Staatsbürgerschaft

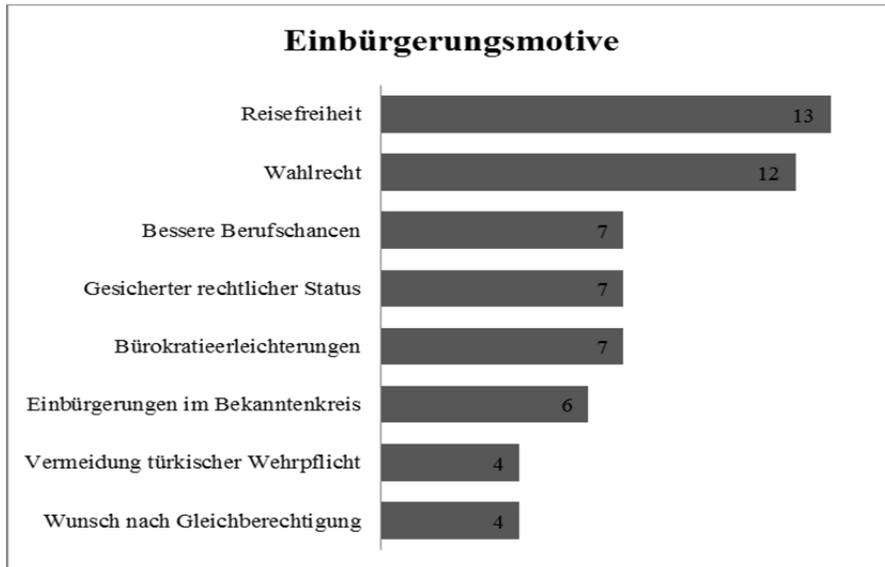
Eng verbunden mit dem Wunsch (auch) einen türkischen Pass zu besitzen, ist die Notwendigkeit dafür, z. B. aufgrund von Eigentumsrechten oder Erbsprüchen. Herr B. hat sich deshalb gegen eine Einbürgerung entschieden: *„Ich habe mich für meinen türkischen Pass entschieden, also weil [...] später will ich in die Türkei fahren, da kann ich mit meinem türkischen Pass mehr machen als mit einem deutschen Pass.“*

Schlussendlich ist festzustellen, dass die Möglichkeit, den türkischen Pass zu behalten, die Einbürgerungsentscheidung erheblich erleichtern würde. Ganz nach dem Motto von Frau D.: „Je mehr Pässe desto besser“. Im Gegensatz zur

öffentlichen Diskussion scheint für die Betroffenen kein Widerspruch darin zu bestehen, gegenüber *zwei* Staaten loyal zu sein. Diese Erkenntnis hat Folgen für die Einbürgerungsdebatte: Es ist also weniger das restriktive deutsche StAG, das Einbürgerungen verhindert, als vielmehr die fehlende gesellschaftliche Akzeptanz von nicht „biodeutschen“ Identitätsmodellen.

4.2 Ein besseres Leben: Einbürgerungsmotive

Diagramm II: Einbürgerungsmotive



Quelle: eigene Befragung, Mehrfachnennungen möglich

Wenn für die Interviewten Einbürgerung nicht mit Zugehörigkeit einhergeht, stellt sich weniger die Frage, warum sich so wenig Menschen dafür entscheiden, sondern eher, warum sich einige *dennoch* dazu entschließen. Die Antworten (Diagramm II) fallen sehr pragmatisch aus: Die deutsche Staatsbürgerschaft stellt (1) einen attraktiven Status dar, der im Vergleich zur türkischen Staatsbürgerschaft (2) größere Chancen auf ein besseres und einfacheres Leben bietet.

Im Gegensatz zum Deutschein, das kein „unabhängiges Gefühl ist“ (Herr F.), kann die Entscheidung, sich in Deutschland ein Zuhause aufzubauen, innerhalb des rechtlichen Rahmens eigenständig gefällt werden. Die Interviewten weisen auf diesen zentralen Unterschied hin: „Meine kleine Welt“ (Herr F.) kann ich selbst erschaffen. Dafür haben sie verschiedene Strategien entwickelt, die von Anpassung bis hin zu Abgrenzung reichen.

Der Entschluss zu einem dauerhaften Verbleib in der BRD führt zu einer sehr praktischen Perspektive auf Einbürgerung. Die Vor- und Nachteile eines Lebens mit entweder deutschem oder türkischem Pass werden gegeneinander abgewogen und die deutsche Staatsbürgerschaft als die Alternative gewählt, die ein unproblematisches Leben ermöglicht. Denn während die türkische

Staatsangehörigkeit mit einem prekären Aufenthaltsstatus, der mangelnden Visafreiheit und der Gefahr einer Verpflichtung zum türkischen Wehrdienst verbunden ist, wird die deutsche Staatsbürgerschaft als **attraktiver Status** wahrgenommen. Sie bedeutet rechtliche, wirtschaftliche und bürokratische Erleichterungen sowie politische Mitbestimmung.

Staatsbürgerschaft
als attraktiver Status

Zu den größten Vorteilen des deutschen Passes gehört für die Befragten der gesicherte rechtliche Status. „Und als deutscher Staatsbürger ist man dann schon sicher, dass nichts passieren kann“, postuliert Herr F. und meint damit den Schutz vor Ausweisung, dem eine hohe Relevanz zugesprochen wird. Denn nur dadurch ist es möglich, „dass man sich dann auch wirklich so fühlt, dass man dauerhaft hier bleiben kann“ (Herr F.). Das aktive und passive Wahlrecht garantiert außerdem politische Teilhabe, sodass Herr H. sich „alle vier Jahre freut, da mitmachen zu dürfen“. Frau C., die teilweise in der Türkei aufwuchs und sich 2010 einbürgern ließ, formuliert das so: *„Ich bin 39 und habe bis jetzt noch nie gewählt. In der Türkei konnte ich nicht wählen und hier auch nicht, aber ich hoffe, beim nächsten Mal darf ich auch wählen.“*

Hoffnungen auf ein **besseres und einfacheres Leben** werden insbesondere durch die Aussicht auf Reisefreiheit, Bürokratierleichterungen und erhöhte Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt geweckt. Die mit dem deutschen Pass verbundene Visafreiheit ermöglicht unkomplizierte Dienst- und Privatreisen. So beschreibt Herr F., wie „man sich als Deutscher dann erspart“, diverse Visa für Autofahrten bis in die Türkei beantragen zu müssen. Als bürokratische Erleichterung gilt v.a. der Wegfall ausländerspezifischer Behörden. Frau E. schildert folgende Erfahrung: *„Ich hatte einige Sachen im türkischen Konsulat zu erledigen [...]. Ich musste immer nach Y fahren – von X nach Y, das sind ca. 45 km – und [...] es war sehr schwer, dort irgendetwas zu erledigen. Man musste immer anstehen, stundenlang. Also man wurde wirklich [...] nicht so gut behandelt [...] und das wollte ich einfach nicht mehr.“*

ein besseres und
einfacheres Leben

Der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt wird besonders durch die Möglichkeit verbessert, eine Beamtenlaufbahn einschlagen zu können. Zwar stehen die Interviewten i.d.R. bereits im Berufsleben, doch die Aussicht auf eine bis ans Lebensende gesicherte Berufslaufbahn ist durchaus attraktiv. So berichtet der Jurist Herr G.: *„Bei mir [war] damals noch die Überlegung, dass man auch Beamter hätte werden können. Mit der deutschen Staatsbürgerschaft. Also berufliche Vorteile [...].“*

Der positive Einfluss von bereits eingebürgerten Bekannten und der affektive Wunsch nach Gleichberechtigung mit „Volldeutschen“ werden auch als Motive genannt, spielen jedoch eine untergeordnete Rolle. Besonders das Verlangen nach Gleichberechtigung hat ambivalente Konsequenzen: Da die Befragten sich keine Illusionen über eine vollständige Aufnahme in die deutsche Mehrheitsgesellschaft machen, resultiert der unerfüllte Wunsch nach Anerkennung u.U. in der Entscheidung, die deutsche Staatsangehörigkeit *nicht* zu erwerben. Der Berufsschullehrer Herr F. hat nach seiner Einbürgerung selbst erfahren, dass gesellschaftliche Gleichberechtigung auf ethnischen und nicht auf staatsbürgerschaftlichen Grundlagen basiert: *„Also da muss man auch erst mal unterscheiden, wo*

man jetzt die Gleichberechtigung sucht. Weil, wenn man die Gleichberechtigung auf der Straße sucht, oder [...] wenn man in eine Diskothek reingehen möchte als Dunkelhaariger, als südländisch Aussehender, dann spielt der Personalausweis überhaupt keine Rolle. [...] Auf der Straße gibt es keine Gleichberechtigung, mit oder ohne Personalausweis, also deutschem Personalausweis.“

5. Resümee: Konstruierte Grenzen überwinden

Die Studie verdeutlicht, dass die im akademischen Diskurs geforderte gesellschaftliche Zugehörigkeit (Bloemraad et al. 2010: 19) bei der Entscheidung für oder gegen die deutsche Staatsbürgerschaft eine zentrale Rolle spielt. Das Bewusstsein mit der Einbürgerung eben nicht „naturalisiert“ zu werden und somit „der Fremde“⁵ zu bleiben, mündet bei der Einbürgerungsentscheidung in einen Identitätskonflikt: Wo bin ich zugehörig, wenn nicht in der Gesellschaft, in der ich lebe?

Durch die Unterscheidung in praktische und affirmative Gründe sollen die Entscheidungsstrukturen der Interviewten nachempfunden werden. Praktisch deutsche/r Staatsangehörige/r zu werden, jedoch gleichzeitig nicht Deutsch sein zu können, bringt die gesellschaftliche Uneinlösbarkeit des § 1 StAG zum Ausdruck: „Deutsch im Sinne des Gesetzes ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.“ Wie gehen die Befragten mit der Erkenntnis um, dass der „krönende Abschluss“ der Integration sich vielmehr als die Krönung einseitiger Integrationsanforderungen offenbart? Affirmative Gründe sind bei einer Entscheidung gegen die deutsche Staatsangehörigkeit deshalb so wichtig, weil das versprochene Recht auf Zugehörigkeit gesellschaftlich nicht eingelöst wird.

traditionell ethnische Konstruktion deutscher Staatsangehörigkeit und Identität

Bei genauerem Hinsehen liegt das Problem, dass sich für die Befragten ergibt, in der traditionell ethnischen Konstruktion deutscher Staatsangehörigkeit und Identität. Mit einer Öffnung hin zu einer rechtlichen Anerkennung von Doppelstaatigkeit und somit der Akzeptanz hybrider Identitätsmodelle würden sich neue Chancen für eine gesamtgesellschaftliche Integration ergeben, die dazu beitragen könnte, dass sich alle in Deutschland lebenden Menschen zugehörig fühlen.

Anmerkungen

- 1 Ausländer/innen bezeichnet rechtlich alle Einwohner/innen, die keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen.
- 2 2009 wurden 1.6% des Einbürgerungspotenzials türkischer Migrant/inn/en in Berlin ausgeschöpft, was im Vergleich zu anderen Bundesländern und Migrant/inn/en/gruppen ein sehr geringer Prozentsatz ist (StB 2010c/2010d).
- 3 Zum Konzept Grenze siehe: Barth, Frederik (1996): Ethnic Groups and Boundaries. In: Hutchison, John/ Smith, Anthony D. (Hg.): Ethnicity. Oxford University Press: Oxford. S. 75-83.
- 4 Zum Konzept hybrider Identitäten siehe: Foroutan, Naika/ Schäfer, Isabel (2009): Hybride Identitäten. Muslimische Migrantinnen und Migranten in Deutschland und Europa. In: APuZ 5/2009. S. 11-18.

- 5 Zum Konzept des Fremden siehe: Simmel, Georg (1950): *The Stranger*. In: Wolff, Kurt (Hg.): *The Sociology of Georg Simmel*. Free Press of Glencoe: New York. S. 402-408.

Literatur

- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AFS BB) 2010: Statistischer Bericht AI6/ hj 2/09: Melderechtlich registrierte Ausländer im Land Berlin am 31. Dezember 2009.
- Babka von Gostomski, Christian (2010): Basisbericht: Berichtsband. Repräsentativbefragung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2006/2007“ (RAM).
- Baspinar, Deniz (2011): Heimatsuche hin und zurück. In: *Zeitonline.de*.
- Benhabib, Seyla (2009): *Die Rechte der Anderen: Ausländer, Migranten, Bürger*. BpB: Bonn. S. 134-145.
- Berg, Charles/ Milmeister, Marianne (2007): Im Dialog mit den Daten das eigene Erzählen der Geschichte finden. Über die Kodiervverfahren der Grounded Theory Methodologie. In: *Historical Social Research*, Nr. 19. S. 182-210.
- Bischoff, Detlef/ Teubner, Werner (1991): *Zwischen Einbürgerung und Rückkehr. Ausländerpolitik und Ausländerrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Hitit Verlag: Berlin. S. 167-179.
- Bloemraad, Irene/Korteweg, Anna/Yurdakul, Gökce (2010): Staatsbürgerschaft und Einwanderung. Assimilation, Multikulturalismus und der Nationalstaat. In: Yurdakul, Gökce/Bodemann, Michal (Hg.): *Staatsbürgerschaft, Migration und Minderheiten. Inklusion und Ausgrenzungsstrategien im Vergleich*. VS Verlag: Wiesbaden. S. 13-46.
- Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich (2003): Einbürgerung und Mehrstaatigkeit in Deutschland und den Niederlanden. In: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hg.): *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*. Westdeutscher Verlag: Wiesbaden. S. 117-134.
- Bommes, Michael (2007): Kommunen und nachholende Integrationspolitik: Handlungsperspektiven und Handlungsspielräume. In: Bade, Klaus J./Hiesserich Hans-Georg (Hg.): *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven*. V&R Unipress: Göttingen. S. 97-123.
- Cil, Nevim (2011): Diversity und Multikulturalität: Macht und Ausgrenzung in modernen Gesellschaften. In: Stemmler, Susanne (Hg.): *Multikultur 2.0. Willkommen im Einwanderungsland Deutschland*. Wallstein: Göttingen. S. 192-200.
- D'Amato, Gianni (2001): Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz. Lit Verlag: Münster et al. S. 39-43, 48-58, 77-137.
- Deutscher Caritas-Verband (*Caritas* 2008): *Einbürgerung ist nicht für alle interessant*. Sinus Migranten-Milieus.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (*BBfMFI* 2008): *Wege zur Einbürgerung. Wie werde ich Deutsche/r?*
- Diekmann, Andreas (2009): *Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Rowohlt: Reinbek bei Hamburg. S. 576-622.
- Fetscher, Caroline (2011): Die Muslimisierung des Anderen. Eine Diskussion mit Sawsan Chebli, Sema Kaygusuz, Cem Özdemir und Hilal Sezgin. In: Stemmler, Susanne (Hg.): *Multikultur 2.0. Willkommen im Einwanderungsland Deutschland*. Wallstein: Göttingen. S. 206-212.
- Institut für Demoskopie Allensbach (*Allensbach* 2009): *Zuwanderer in Deutschland: Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund*.
- Institut für soziale Innovation (*Ifsi* 2010/11): *Motivationen der Einbürgerung: Interviewstudie im Rahmen des KOMM-IN 2010/2011 im Märkischen Kreis mit 10 Personen, die entweder eingebürgert sind oder sich gegen die Einbürgerung entschieden haben*.
- Karadeniz, Aylin (2010): *Rückblick: 10 Jahre neues Staatsangehörigkeitsgesetz*. In: *migazin.de*.

- Karakayali, Serhat (2011): Der Kampf der Kulturbegriffe. In: Stemmler, Susanne (Hg.): Multikultur 2.0. Willkommen im Einwanderungsland Deutschland. Wallstein: Göttingen. S. 145-148.
- Kelle, Udo (2007): The Development of Categories. Different Approaches in Grounded Theory. In: Bryant/Charmaz (Hg.): The SAGE Handbook of Grounded Theory. SAGE Publications: Los Angeles et al. S. 191-214.
- Korteweg, Anna/Yurdakul, Gökce (2010): Islam, Gender und Integration von Immigranten. Grenzziehungen in den Diskursen über Ehrenmorde in den Niederlanden und Deutschland. In: Yurdakul, Gökce/Bodemann, Michal (Hg.): Staatsbürgerschaft, Migration und Minderheiten. Inklusion und Ausgrenzungsstrategien im Vergleich. VS Verlag: Wiesbaden. S. 71-92.
- Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Beltz Verlag: Weinheim et al. S. 48-109.
- Nathans, Eli (2004): The Politics of Citizenship in Germany. Ethnicity, Utility and Nationalism. Berg: Oxford et al. S. 245-252.
- Statistisches Bundesamt *StB*
 (2010a): Pressemitteilung 225, 29.06.2010. Im Jahr 2009 erneut nur wenige Einbürgerungen.
 (2010b): Statistik: Einbürgerungen 1990 – 2009.
 (2010c): Statistik: Einbürgerungen 2009 nach bisheriger Staatsangehörigkeit.
 (2010d): Statistik: Eingebürgerte Ausländerinnen und Ausländer 2009 nach ausgewählten bisherigen Staatsangehörigkeiten.
 (2012): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Einbürgerungen 2011. Siehe: <https://www.destatis.de>.
- Storz, Henning/Wilmes, Bernhard (2007): Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts und das neue Einbürgerungsrecht. In: BpB.
- Straubhaar, Thomas (2003): Wird die Staatsangehörigkeit zu einer Klubmitgliedschaft? In: Thränhardt, Dietrich/ Hunger, Uwe (Hg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. Westdeutscher Verlag: Wiesbaden. S. 76-89.
- Worbs, Susanne (2008): Die Einbürgerung von Ausländern in Deutschland. Working Paper 17.
- Wunderlich, Tanja (2005): Die neuen Deutschen. Subjektive Dimensionen des Einbürgerungsprozesses. Lucius&Lucius: Stuttgart. S. 90, 104-125, 142-152.

Gesetze

- Aufenthaltsgesetz (*AufenthG* Fassung 19.08.2007). In: Ausländerrecht 2008, 3. Aufl. Von Loeper Literaturverlag: Karlsruhe. S. 35-162.
- Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (*RuStAG* Fassung 22.07.1913). Siehe: <http://www.documentarchiv.de/ksr/1913/reichsstaatsangehoerigkeitsgesetz.html>.
- Staatsangehörigkeitsgesetz (*StAG* Fassung 19.08.2007). In: Ausländerrecht 2008. Von Loeper Literaturverlag: Karlsruhe. S. 235-254.

Obamas zweite Chance

Zu den institutionellen Bedingungen einer erfolgreichen US-Präsidentschaft

Marcus Höreth/Jared Sonnicksen



Marcus Höreth.
Vertretungsprofessor am
Fachbereich für Sozial-
wissenschaften der
Technischen Universität
Kaiserslautern.

Zusammenfassung

Ob Obama seine zweite Amtszeit erfolgreich bestreiten kann, hängt nicht nur von seinen persönlichen Fähigkeiten ab. Die Autoren zeigen, dass öffentlich nur wenig diskutierte institutionelle Bedingungsfaktoren womöglich eher darüber entscheiden, ob Obama seine „zweite Chance“ nutzen kann.

1. Einleitung

Die Wählerinnen und Wähler haben es bei der am 6. November 2012 durchgeführten 57. Präsidentschaftswahl in den Vereinigten Staaten entschieden: Obama erhält eine zweite Chance als Präsident, nachdem seine erste Amtszeit viele doch enttäuscht hat. Die diesseits und jenseits des Atlantiks geführte Debatte, ob Obama seine zweite Amtszeit erfolgreich bestreiten kann, orientiert sich in erster Linie an der Frage, ob Obama tatsächlich jene überragenden persönlichen und politischen Fähigkeiten für eine erfolgreiche Präsidentschaft besitzt, die sich doch alle – insbesondere auch in Deutschland – von ihm versprochen hatten, seit er unter dem Banner „Yes We Can“ zum ersten Mal das Weiße Haus im Sturm eroberte. Wir wollen hingegen zeigen, dass andere, öffentlich nur wenig diskutierte institutionelle Bedingungsfaktoren womöglich eher darüber entscheiden, ob das Unternehmen „Zweite Amtszeit“ von Erfolg gekrönt sein wird oder nicht. Hierzu wollen wir zunächst kurz an die wichtigsten politischen Herausforderungen der beiden Präsidentschaften Obamas erinnern, die sich in weiten Teilen kaum voneinander unterscheiden, weil viele Probleme noch immer ungelöst sind (2.). Anschließend rekapitulieren wir die von der US-Verfassung vorgegebenen und bereits von den Autoren der *Federalist Papers* so vorbildlich kommentierten institutionellen Bedingungen, aber eben auch Beschränkungen, denen (erfolgreiche) Präsidentschaften in den USA unterliegen. Dabei erinnern wir an das berühmte Diktum von Richard Neustadt, wonach im *American Government* als einem System mit „separated institutions



Jared Sonnicksen.
Wissenschaftlicher Mit-
arbeiter am Institut für
Politikwissenschaft der
Technischen Universität
Darmstadt.

sharing power“ die wichtigste Macht des Präsidenten in seiner Fähigkeit begründet liegt, andere zu überzeugen (3.). Unter Berücksichtigung dieser spezifischen Bedingungen und Restriktionen der US-Präsidentschaften werden wir schließlich eine vorsichtige Prognose zu den Erfolgsaussichten Obamas wagen (4.).

2. Herausforderungen an die zwei Präsidentschaften Obamas

Die USA stehen enormen innen- wie außenpolitischen Herausforderungen gegenüber. Als sich Barack Obama 2008 in seinem ersten Rennen um das Präsidentenamt gegen seinen republikanischen Kontrahenten John McCain durchsetzte, war dies nicht minder der Fall. Den damaligen Wahlkampf beherrschten Themen wie die Immobilien- und Finanzkrise und – damit einhergehend – jener Antagonismus zwischen „Main Street“ und „Wall Street“, der aus der Diskrepanz zwischen einem immer ärmer werdenden Mittelstand und der prozentual kleinen, aber immer reicher werdenden Oberschicht resultiert. Heftig umstritten und im Wahlkampf sehr kontrovers debattiert wurden damals auch sozial- und wohlfahrtsstaatliche Probleme, insbesondere die Kosten und die Reichweite der Gesundheitsversorgung, die Umweltreform und die Herstellung von Energiesicherheit sowie – noch grundsätzlicher ansetzend – die Rolle des Staates bei der Gewährung von Chancengleichheit bzw. Gleichstellung. Der hinter diesen Einzelthemen stehende „Dauerbrenner“ der politischen Debatten ist seit Dekaden die staatsrechtlich anmutende Frage, welche Rolle dem Bundesstaat in der amerikanischen Politik überhaupt eingeräumt werden sollte. Das den damaligen Wahlkampf beherrschende außenpolitische Thema war, ob und wie die zwei militärischen Großeinsätze in Irak und Afghanistan fortgeführt und abgewickelt werden sollten. Dazu gesellten sich Fragen wie die mögliche atomare Aufrüstung Irans, die Regulierung oder Deregulierung des internationalen Handels, der angemessene Umgang mit „Freunden“ wie „Feinden“ der Nation, die Verbesserung des Rufs der USA auf der Weltbühne sowie schließlich generell die Bestimmung von deren außenpolitischen Rollen im 21. Jahrhundert. Kurzum: Die politische Landschaft verzeichnete damals eine hohe Polarisierung über eine Vielzahl gewichtiger politischer Fragen und Probleme.

Bemerkenswert an dieser Auflistung von Wahlkampfthemen im Jahre 2008 ist vor allem, dass sie auch von 2012 stammen könnte. Der Präsidentschaftswahlkampf 2012 war somit von Themen geprägt, die irgendwie „unerledigt“ blieben, und deshalb Obamas Wiederwahlchancen, so die damalige weit verbreitete Einschätzung, empfindlich schmälerten. Dennoch konnte sich Obama recht deutlich durchsetzen und seine zweite Amtszeit in Angriff nehmen, wobei freilich die politischen Herausforderungen nicht kleiner wurden. In der Außenpolitik etwa bleiben die Beziehungen zu Russland trotz bemühten *Resets* von weitgehendem Misstrauen gekennzeichnet, wie erst jüngst in Folge der neuesten Terroranschläge in Boston zu bemerken war. Iran ist kein Jota von seinen nuklearen Bestrebungen abgerückt, während der Abzug aus Irak zwar

Außenpolitik:
Russland, Iran, Irak,
Afghanistan,
Guantanamo

größtenteils erfolgt, jedoch die Lage in Afghanistan nach wie vor prekär ist. Das außerhalb des amerikanischen Rechtssystems stehende Gefangenenlager Guantanamo wurde immer noch nicht geschlossen, nennenswerte Verbesserungen der auswärtigen Handelsbeziehungen wurden bis in die jüngste Vergangenheit hinein nicht erzielt, und der Wert des Dollars stagniert weiterhin. Die Liste der in der Innenpolitik zu erledigenden Präsidentschaftsaufgaben ist gewiss nicht kürzer geworden. Zwar konnte Obama in seiner ersten Amtszeit die Gesundheitsreform gegen erhebliche Widerstände durchsetzen, doch die Finanzierbarkeit von Wohlfahrtsprogrammen wie *Medicare* steht weiterhin auf dem Spiel, weil die Staatsschulden immer weiter gestiegen sind. Deren Eindämmung ist wiederum Zündstoff für abermalige politische Blockaden zwischen den beiden politischen Lagern, die sich hinsichtlich ihrer jeweiligen politischen Präferenzen ohnehin immer weiter voneinander zu entfernen scheinen. Deutlich wird dies nicht zuletzt bei wertbezogenen und ihrer Natur nach verfassungspolitischen Fragen, zu denen nach wie vor befriedigende und vor allem: innenpolitisch befriedende Antworten gesucht werden. Weder bei der gleichgeschlechtlichen Ehe, noch bei der Einführung bzw. Verschärfung der Waffenkontrollgesetze, bei der richtigen Einwanderungspolitik und schließlich bei der verfassungsrechtlichen Klärung des den politischen Betrieb zunehmend lähmenden Bund-Länder-Kompetenzgerangels zeichnen sich gangbare Kompromisse ab. Dieser Ausgangslage wohnt keine geringe Ironie inne, da sich der dramatische Wahlsieg Obamas 2008 auf die ebenfalls dramatisch klingenden Parolen des *change* und *hope* stützten. Vor diesem Hintergrund ist beim Ausblick auf seine zweite Amtszeit die Hoffnung auf den Präsidenten Obama und seine politische Führung einer beträchtlichen Nüchternheit gewichen.

Innenpolitik:
Medicare, gleichgeschlechtliche Ehe, Waffenkontrollgesetze, Einwanderungspolitik, Bund-Länder-Kompetenzgerangel

3. Institutionelle Bedingungen und Beschränkungen für die US-Präsidentschaft

Allerdings lassen sich die Versäumnisse der innen- und außenpolitischen Problembearbeitung in den USA keineswegs auf die Persönlichkeit Obamas und seine Amtsführung allein zurückführen. Die bei politikwissenschaftlich geschulten Analysten aufkommende Skepsis bezüglich der zweiten Amtszeit Obamas und der von ihm zu erwartenden politischen Problemlösungen liegt jedenfalls tiefer begründet.¹ Wer die Aussichten auf eine gelungene Amtsführung auf persönliche Faktoren des Amtsinhabers verkürzt, übersieht zunächst, dass die politische Lage in den USA bei näherer Betrachtung deutlich komplexer und schwieriger ist, als dies die „Nachrichten“ insinuieren. Sowohl bei der US-amerikanischen als auch bei der europäischen Berichterstattung herrscht eine stark präsidentenzentrierte Sichtweise – was von vornherein eine gründliche Analyse der US-Politik verhindert. Das geflügelte Wort vom „mächtigsten Mann der Welt“, welches im Zuge von Präsidentschaftswahlen gerne bemüht wird, sitzt einem fundamentalen Missverständnis vom US-Präsidenten und seiner Stellung im politischen System auf.² Diese Fehleinschätzung entstammt letztlich wohl der logischen, nichtdestotrotz irrtümlichen Annahme, dass die

politische Lage in den USA deutlich komplexer und schwieriger

USA als noch einzig verbleibende Supermacht der Welt einen entsprechend mächtigen Regierungschef haben müssten. Spätestens die erste Hälfte der ersten Amtszeit von Obama hätte diesen Mythos eigentlich entkräften müssen. Denn zwischen 2009 und 2011 verfügte „seine“ Partei, die Demokraten, über eine deutliche Mehrheit in beiden Kammern des US-Kongresses, und dennoch konnten viele seiner Vorhaben nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten zustande kommen. Dass der US-Präsident in der Durchsetzung seiner Politik von der Zusammenarbeit, ja dem *Mitregieren* des Kongresses abhängt, ist jedoch keine neue Lektion. Daher lässt sich kaum seriös prognostizieren, ob Barack Obama seine zweite Chance nutzen kann. Unter welchen institutionellen Bedingungen und Beschränkungen seine zweite Amtszeit steht, lässt sich hingegen relativ genau bestimmen, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

3.1 Separation of Powers und Checks and Balances

Die USA besitzt bekanntlich eine Verfassung, die im Vergleich zu neueren Verfassungen relativ kurz (mit lediglich sieben Artikeln) und einfach geschrieben ist. Hinter ihren prägnanten Formulierungen verbirgt sich jedoch das Fundament für ein ausgeklügeltes Gewaltenteilungssystem, welches bis heute in der Substanz beibehalten wurde und seit 1789 lediglich achtzehn Mal geändert bzw. ergänzt wurde.³ Als Grundprinzipien des amerikanischen Regierungssystems liegen der Verfassung die Doktrinen der *separation of powers* und der *checks and balances* zugrunde, die sicherstellen sollen, dass sich die klassischen drei Staatsgewalten in Ausübung ihrer jeweiligen Funktionen wechselseitig ausbalancieren und keine von ihnen zu mächtig wird. „Ambitions must be made to counteract ambitions“⁴ – das war der Lehrsatz, vom dem ausgehend das gesamte Regierungssystem rationalisiert wurde. Dem entsprechend wurde nach der Doktrin der *separation of powers* die Kompetenz über die Gesetzgebung (Legislative) dem Kongress zugesprochen, der zudem in zwei Kammern aufgeteilt wurde – dem Repräsentantenhaus als Volkskammer (Repräsentation gemäß Bevölkerungsgröße) und dem Senat als Staatenkammer (Repräsentation gemäß Gleichheit der Einzelstaaten, d.h. zwei Senatoren pro Bundesland); die Verantwortung für die Exekutive obliegt einem Präsidenten, der zunächst dafür Sorge zu tragen hat, dass die Gesetze des Kongresses umgesetzt und eingehalten werden. Darüber hinaus übernimmt er auch die politische Führung und vertritt das Land nach außen; über Streitfälle schließlich, beispielsweise jene zwischen Bund und Ländern oder zwischen Organen, sollte in Form eines Obersten Gerichtshofs die Judikative entscheiden. Jedem dieser Organe kommt eine eindeutige Grundfunktion oder „Gewalt“ zu, während ihre institutionelle Unabhängigkeit dadurch untermauert wird, dass sie strukturell voneinander separiert sind, indem etwa ihre jeweiligen Mandats- und Amtsträger getrennt voneinander bestellt werden.

Gesetzgebung:
Kongress

Exekutive: Präsident

Streitentscheidung:
Oberster
Gerichtshof

In Unterschied zu nahezu allen europäischen Staaten werden sowohl das Parlament als auch der Regierungschef in voneinander getrennten Wahlgängen vom Volk gewählt.⁵ Hinzu kommt – ebenfalls im Unterschied zu den parlamentarischen Systemen Europas –, dass der Präsident und der Kongress unab-

hängig voneinander im Amt bleiben, bis die nächste Wahl ansteht. Dem Präsidenten ist es folgerichtig gänzlich untersagt, den Kongress aufzulösen bzw. frühzeitige Neuwahlen herbeizuführen, während dem Kongress die Möglichkeit fehlt, dem Präsidenten aus politischen Gründen sein Misstrauen auszusprechen bzw. frühzeitig abzuberufen. Zwar gibt es das – spätestens seit Clinton in Europa auch bekannte – Amtsenthebungsverfahren (*impeachment*); dies fungiert jedoch eher als juristisches Verfahren (die Anklageerhebung setzt laut Verfassung bestimmte Tatbestände voraus), während die Absetzung des Präsidenten einer Zweidrittelmehrheit – also eines überparteilichen Konsenses unter den Abgeordneten – bedarf, was in der bisherigen Geschichte der USA nie erfolgt ist. Faktisch bedeutet dies – und dieses Faktum ist eine entscheidende institutionelle Bedingung und Beschränkung des Präsidentenamtes gleichermaßen –, dass der Präsident und der Kongress bis zur nächsten Wahl einander aushalten bzw. sich miteinander arrangieren müssen, auch wenn sie häufig genug politisch weit auseinanderliegen.⁶ Denn ihnen fehlen sämtliche gegenseitige Disziplinarmaßnahmen wie Vertrauens- oder Misstrauensanträge sowie Auflösungskompetenzen, die ansonsten (wie im parlamentarischen System) zur Auflockerung einer Entscheidungsblockade beitragen können.

Obwohl dies auf dem ersten Blick paradox erscheinen mag, ist es unter diesen institutionellen Bedingungen umso notwendiger, dass der Präsident und der Kongress kooperieren müssen, um politische Vorhaben zu verwirklichen. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Gewaltenteilung im Sinne der *separation of powers* eben nur *ein* Verfassungsprinzip darstellt und durch ein weiteres Prinzip – gewissermaßen als dessen Kehrseite – ergänzt wird: der Gewaltenschranke im Sinne der *checks and balances*. Demnach hat jede kerngewaltverkörpernde Institution einen sorgfältig austarierten Anteil an der Kerngewalt der anderen. Der Präsident als Inbegriff der Exekutive darf keine Gesetze initiieren; er verfügt jedoch über ein Vetorecht, welches ihm die Möglichkeit eröffnet, auf den vom Kongress dominierten Gesetzgebungsprozess einzuwirken. Anders als etwa ein deutscher Bundespräsident, der in der Regel äußerst zurückhaltend mit seinem Recht zur Unterschriftsverweigerung umgeht,⁷ kann der Präsident aufgrund seiner demokratischen Legitimation sein Vetorecht in der Praxis verstärkt einsetzen. So kann er versuchen, den Kongress in seinem Sinne direkt zu beeinflussen oder als Inhaber des einzigen vom ganzen Volk gewählten Amt an die Bürger direkt appellieren bzw. für seine Präferenzen werben – in der begründeten Hoffnung, dass anschließend die Bürger entsprechenden Druck bei ihren einzelnen Abgeordneten ausüben. Allerdings ist das Einlegen eines Vetos eher ein Zeichen von Schwäche als Macht, denn es bezeugt das Scheitern der Verhandlungen des Präsidenten mit dem Kongress. Ein solches Scheitern hat wiederum keinerlei immanente Konsequenzen für die Abgeordneten – nicht einmal für diejenigen, die der Partei des Präsidenten angehören. Anders als ihre Kollegen in parlamentarischen Systemen tragen sie keine Verantwortung dafür, dass der Präsident und sein Kabinett im Amt bleiben. Es ist vor diesem Hintergrund nicht verwunderlich, dass die Fraktionsdisziplin in der Regel im Kongress geringer ist als etwa im deutschen Bundestag oder dem britischen Unterhaus. Der Kongress als Ganzes oder einzelne Abgeordnete können gegenüber dem Präsidenten oder der eigenen

Präsident und Kongress müssen sich bis zur nächsten Wahl miteinander arrangieren.

Partei vergleichsweise unbefangener aufbegehren oder abweichen, beispielsweise wenn das anstehende Vorhaben in dem eigenen Wahlkreis unbeliebt ist. Im Sinne der *checks and balances* kann sich der Kongress umgekehrt jedoch auch in Exekutivangelegenheiten einmischen. Ein Kardinalbeispiel ist die Errichtung von Untersuchungs- oder Aufsichtsausschüssen, die die Arbeit des Präsidenten, seines Kabinetts und der ihnen unterliegenden Behörden überwachen und somit versuchen können, diese näher an den Kongress zu binden.⁸ Nominierungen des Präsidenten bedürfen überdies der Zustimmung des Senats. Diese Bestätigungsverfahren können zum Beispiel vom Senat bzw. vereinzelt Senatoren verzögert werden, um politische Kompromisse vom Präsidenten an anderer Stelle einzuholen. Bereits anhand dieser Beispiele wird deutlich, dass es sich im Fall der USA um kein reines Gewaltenteilungs-, sondern vielmehr ein komplexes Verhandlungssystem handelt, in dem mehrere Kontroll-, Veto- und Mitsprachemöglichkeiten angelegt sind.

kein reines
Gewaltenteilungs-,
sondern vielmehr
ein komplexes
Verhandlungssystem

3.2 Präsidentielle Überzeugungsmacht im US-Regierungssystem

Der Präsident kann und sollte sich nicht nur auf seine verfassungsmäßigen exekutiven Kompetenzen verlassen. Bei der tatsächlichen Macht des Präsidenten im Sinne von Durchsetzungsvermögen kommt es vielmehr in der politischen Praxis auf günstige Bedingungen, seine persönliche Beliebtheit und nicht zuletzt auf sein Verhandlungsgeschick an. Deshalb postulierte der Politikwissenschaftler Richard Neustadt, dass die Macht des Präsidenten letztlich in seinen Überzeugungsfähigkeiten liegt (*power of persuasion*).⁹ In diesem Kontext prägte Neustadt ein weiteres, mittlerweile klassisches Diktum über das Regierungssystem der USA, wonach dieses sich weniger durch *separation of powers* (im Sinne einer strikten Gewaltenteilung), sondern vielmehr durch *separated institutions sharing powers* auszeichnet (im Sinne getrennter Institutionen, die gegenseitigen Anteile an den Gewalten der Legislative, Exekutive und zum Teil auch Judikative haben und gemeinsam Kompetenzen ausüben). Neustadt unterstreicht damit nicht nur die *checks and balances* im amerikanischen Regierungssystem, die letztlich ausschlaggebende Bedeutung für die Regierungspraxis haben, sondern auch die eigentliche Abhängigkeit des Präsidenten vom Kongress. Dies zeigt sich nirgendwo deutlicher im US-System als im Kardinalbereich moderner Politik, nämlich der Gesetzgebung.

separated
institutions sharing
powers

Gewiss besteht eine grundsätzliche Trennung zwischen Legislative (Kongress) und Exekutive (Präsident). Schon der amerikanische Sprachgebrauch von der *Administration* eines Präsidenten statt seiner *Regierung* verweist zum einen auf diese formale Trennung zwischen dem Regierungschef und dem Kongress und zum anderen auf die Zuordnung des Präsidenten zur ausführenden Gewalt. Gerade wegen der plebiszitären Ausrichtung des Präsidentenamtes ergibt sich jedoch die Notwendigkeit für einen Präsidenten, Ziele zu setzen – z.B. im Laufe des Wahlkampfes oder in seiner Rede zur Lage der Nation – und diese hinterher zu erreichen. Dies kann aber ein Präsident unmöglich bewerkstelligen, indem er sich lediglich auf seine Ausführungsfunktion konzentriert. So lässt sich nachvollziehen, warum schon frühzeitig und immer

stärker im Laufe des 20. Jahrhunderts bis in die Gegenwart hinein Präsidenten bzw. Präsidentschaftskandidaten umfangreiche politische Agenden aufstellen, die sich ja hauptsächlich über die Gesetzgebung verwirklichen lassen.¹⁰ Als Durchbruch für den Wandel des Exekutivchefs zum „Legislativchef“ gilt Franklin Roosevelts *New Deal*-Politik in Antwort auf der Weltwirtschaftskrise der 1930er.¹¹ Interessanterweise arbeitete Neustadt kurze Zeit in der Bundesverwaltung unter Roosevelt und diente später seinem Nachfolger, Harry Truman, als Berater, ehe er als Politikwissenschaftler tätig wurde. Jedenfalls ist es seitdem zur Selbstverständlichkeit bzw. politischen Notwendigkeit geworden, dass sich Präsidenten intensiv in den Gesetzgebungsprozess einbringen, der Kongress sich also „seine“ Aufgabe mit dem Weißen Haus teilen muss.

Wandel des
Exekutivchefs zum
„Legislativchef“

Wenn der Präsident ein bestimmtes Gesetz oder eine Reform anstoßen will, ist er von vornherein darauf angewiesen, dass er kooperationswillige Abgeordnete findet, die das Vorhaben in die Hand nehmen und im Repräsentantenhaus oder Senat initiieren. Weil Gesetzesentwürfe zudem in Ausschüssen wesentlich abgeändert werden können, muss der Präsident bei jeder Etappe des Verfahrens mit dem Kongress kommunizieren, verhandeln und ggf. Kompromisse vorschlagen. Da sich Kongressabgeordnete jedoch letztlich eher durch die Produktion als die Blockade neuer Gesetze öffentliche Unterstützung verschaffen können, besteht wiederum auch auf ihrer Seite ein generelles Interesse an der Zusammenarbeit mit dem Präsidenten. Hier eröffnet sich schließlich nach Neustadt eine, wenn nicht sogar *die* Hauptquelle potentieller präsidentieller Macht: Der Präsident kann und muss im Rahmen stetiger Verhandlungen versuchen, Abgeordnete zu „überzeugen“ – auch jene unter ihnen mit anders gelagerten politischen Präferenzen und Parteizugehörigkeit können sich dem nicht unaufhörlich verweigern, wollen sie sich nicht dem ihre Wiederwahlchancen schmälernenden Vorwurf der Obstruktion aussetzen. Zudem besitzt der Präsident diverse Möglichkeiten, um seine Verhandlungsposition gegenüber kooperationsunwilligen Abgeordneten zu stärken. Nicht zuletzt dank der Massenmedien bzw. Technologien der Massenkommunikation kann der Präsident bei etwaigen Widerständen des Kongresses die Strategie des *going public* verfolgen, indem er das amerikanische Volk direkt (bspw. über das Internetportal des Weißen Hauses) oder mithilfe der Medien anspricht und um seine Unterstützung bei seinen präsidentiellen Vorhaben wirbt.¹² Dieser Strategie sind allerdings fundamentale Grenzen gesetzt. Abgesehen von Krisensituationen, die tendenziell mit einer Verschiebung zugunsten des Präsidenten einhergehen, lassen sich die Repräsentanten und Senatoren nicht leicht von der Beliebtheit des Präsidenten bzw. seines Programms beeindrucken.¹³ Solange sie sich des Rückhalts in ihrem eigenen Wahlkreis sicher sind, können sie aufgrund des Gewaltenteilungssystems relativ gelassen auf präsidentielle Vorstöße reagieren. Viel signifikanter für den legislativen Erfolg scheinen häufig einzelne kritische Abgeordnete – nicht selten gemäßigte Demokraten bzw. Republikaner – zu sein, die für das Zustandekommen einer Mehrheit in den beiden Kammern unverzichtbar sind.¹⁴ Es liegt nicht zuletzt an diesem Umstand, dass neben der Leistung von „Überzeugungsarbeit“ die *ad-hoc* situativen sowie aufwändigen Koalitionsbildungsprozesse einen zentralen Bestandteil präsidenten-

kooperationswillige
Abgeordnete

Vorwurf der
Obstruktion

going public

tieller Amtsführung ausmachen, die letztlich über Erfolg oder Misserfolg einer Präsidentschaft entscheiden.

4. Obamas zweite Chance: Regieren unter institutionellen Restriktionen

Die Frage, was man von Obamas zweiter Amtszeit erwarten kann und ob sich diese erfolgreicher gestalten könnte als seine erste, ist – wie oben gezeigt – erstens nur vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungssystems amerikanischen Regierens zu betrachten und bleibt zweitens im Sinne von Neustadt sicherlich von dessen Fähigkeit abhängig, (Andere) zu überzeugen. Überzeugungsvorgänge haben jedoch immer zwei Seiten: Während die eine Seite gute Argumente und Verhandlungsmacht gekonnt einsetzt, muss die andere auch grundsätzlich bereit sein, sich überzeugen zu lassen. Ein Überzeugungsvorgang ist demnach nur erfolgreich, wenn beide Bedingungen erfüllt werden. In diesem Zusammenhang sind die oben genannten institutionellen Bedingungen und Beschränkungen (erfolgreicher) Präsidentschaften von entscheidender Bedeutung. Hierzu gehören vor allem die Mehrheitsverhältnisse in beiden Kammern des Kongresses. Wie sich diese Bedingungen konkret im Hinblick auf präsidentielle Vorhaben auswirken, ist jedoch von Politikfeld zu Politikfeld unterschiedlich. Dabei ist festzuhalten, dass der Präsident es zwar grundsätzlich einfacher in Zeiten parteipolitischer Übereinstimmung oder *unified government* hat (d.h. wenn seine Partei über eine Mehrheit im Senat sowie im Repräsentantenhaus verfügt). Das Regieren in Zeiten des *divided government* (d.h. gegenläufige Mehrheiten, die Gegnerpartei hat die Mehrheit in einer oder beiden Kammern) ist aber nicht unmöglich, zumal der Konsensfindungsdruck auf alle Parteien unter solchen Bedingungen umso stärker wirkt.¹⁵ Die letzte Amtszeit und die jüngsten politischen Entwicklungen in den USA, insbesondere die seit einigen Jahren zunehmende Polarisierung zwischen Demokraten und Republikanern, machen jedoch bereits die besonderen Schwierigkeiten ersichtlich, denen Obama in der zweiten Hälfte seiner Präsidentschaft begegnen muss.¹⁶

Diese Schwierigkeiten ergeben sich letztlich aus unveränderbaren institutionellen Restriktionen eines stark gewaltenteiligen Systems mit eingebautem Kooperationszwang unter sich zuweilen antagonistisch gegenüber stehenden politischen Akteuren. Daher wird Obama seine zweite Chance nur dann nutzen können, wenn er in geschickter Weise strategische Weitsicht und taktische Klugheit in einzelnen kritischen Verhandlungssituationen unter Beweis stellen kann. Obama wird weiterhin auf die Kooperations- und vor allem Kompromissbereitschaft seitens der Kongressabgeordneten angewiesen sein; insbesondere die Republikaner werden sich bewegen müssen, damit präsidentielle Programme umgesetzt werden können. Beim Repräsentantenhaus verfügen die Republikaner nach der Wahl 2012 trotz kleiner Verluste über eine Mehrheit von 233 aus 435 Sitzen (ca. 53%).¹⁷ Im Senat konnten die Demokraten 2012 dagegen ihre Mehrheitsposition mit 54 aus 100 Senatorensitzen verteidigen. So steht Obama die nächsten paar Jahre und mindesten bis zu den Zwischenwah-

Mehrheits-
verhältnisse

unified government

divided government

Kooperations- und
vor allem Kom-
promissbereitschaft
seitens der
Kongress-
abgeordneten

len 2014 einem geteilten Kongress gegenüber. Hinzu kommt, dass zwar die Partei des Präsidenten die Mehrheit im Senat hat, diese sich aber nicht vor *Filibustern* schützen kann, wie dies zwischen 2008 und 2010 bei 60 Sitzen in der Demokraten-Fraktion der Fall war.¹⁸ Obama muss demnach nicht nur im „republikanischen“ Repräsentantenhaus, sondern auch bei der Republikaner-Fraktion im Senat den Konsens suchen. Dass diese ihr Blockadepotential zu nutzen wissen, belegen bereits einige Konflikte wie die verschleppte Senatsbestätigung einiger präsidentiellen Ernennungen oder die gescheiterte Reform der Waffenkontrolle in diesem Frühjahr.

Zwei der prominentesten politischen Streitfragen der letzten Jahre, die über Erfolg und Misserfolg der Präsidentschaft entscheiden, sind ohne Zweifel die Gesundheitsreform und die Staatsschulden. Besonders letztere wird die Regierungsorgane in Washington in nächster Zeit beschäftigen. In mehreren Fällen wurden die USA an den Rand der Zahlungsunfähigkeit getrieben, weil sich Obama und der Kongress unnachgiebig gegenübertraten, wobei sich vor allem der TEA-Party-Flügel der Republikaner besonders hervortat. Die „Fiskalklippe“, die samt flächendeckenden Kürzungen bei gleichzeitiger Steuererhöhung im Falle von Nichteinigung über den Haushalt greifen würde, konnte bisher nur in letzter Minute abgewendet werden.¹⁹ Konfliktverschärfend wirkt hier, dass in Haushaltsdebatten nicht nur parteipolitische Differenzen zu Kostenfragen auftreten, sondern zunehmend diametral entgegengesetzte Grundvorstellungen über die Aufgaben des Bundes aufeinander prallen. So taucht auch die Gesundheitsreform, deren Verfassungskonformität vom Obersten Gerichtshof (2012) jüngst bestätigt wurde,²⁰ immer wieder neu auf dem Verhandlungstisch auf, wenn etwa von republikanischer Seite die Streichung dieser Reform als Möglichkeit zur Konsolidierung des Etats eingefordert wird.

Völlig hoffnungslos ist für Obama die politische Lage natürlich nicht. Zur Konsolidierung des Haushalts und zur Reduzierung des Schuldenbergs etwa besteht genügend Spielraum für erfolgreiche Verhandlungen – wenn sich beide Seiten von ihren Maximalpositionen verabschieden. Das gemeinsame *winset* könnte in einer Einigung liegen, die auf weniger radikale Schritte setzt; zum Beispiel könnte die Streichung bestimmter Steuervorteile für die Republikaner eventuell dann akzeptabel sein, wenn Obama seinerseits auf eine zu drastische Erhöhung von Steuersätzen verzichtet. Auch eine Reform der Einwanderungspolitik könnte Obama durchsetzen, wenn es ihm gelänge, auf die Wünsche einiger Republikaner (wie verschärfte Grenzkontrollen) einzugehen, ohne sich von den ihn unterstützenden Demokraten und den eine scharfe Einwanderungspolitik klar ablehnenden Minderheitengruppen zu entfremden. Schließlich kann Obama in seiner zweiten Präsidentschaft verstärkt das außenpolitische Feld suchen, wo ein Präsident weiterhin einen relativ größeren Handlungsspielraum genießt. In diesem Bereich werden die Grenzen des Erfolgs der zweiten Amtszeit Obamas zunächst weniger durch innenpolitische und institutionelle Restriktionen bestimmt, sondern durch jene der nicht minder komplexen Internationalen Beziehungen. Doch auch hier muss der Präsident – spätestens wenn es um die Finanzierung außenpolitischer Vorhaben oder ggf. die Ratifizierung internationaler Verträge geht – Einigungen mit dem Kongress erzielen.

Gesundheitsreform
Staatsschulden

Fiskalklippe

5. Ausblick: Von Wechselstimmung zur Blockade und zurück?

Die Macht eines US-Präsidenten, dessen Kompetenzen in der Praxis durch das Mitregieren anderer Institutionen beschnitten wird, ist von vornherein stark eingeschränkt, die Rede vom „mächtigsten Mann der Welt“ ist daher äußerst missverständlich. Die Diskrepanz zwischen einer öffentlichen Erwartungshaltung, die sich ganz auf die Person des Präsidenten und seine besonderen charismatischen Fähigkeiten konzentriert, und den tatsächlichen Möglichkeiten der politischen Gestaltung, die dieses Amt unter den institutionellen Bedingungen und Beschränkungen eines stark gewaltenteiligen Systems bietet, könnte mit Blick auf Obamas bisherige Amtsführung kaum größer sein. Grundsätzlich gehört eine solche Kluft zwischen Wahlkampfanspruch und Regierungswirklichkeit zu jeder Präsidentschaft. Obama ist allerdings in besonderem Maße zum Opfer seines eigenen Wahlerfolges geworden. Nur durch seine glänzenden Auftritte vor allem im ersten Präsidentschaftswahlkampf hat er jene Wechselstimmung generiert, die ihm zu seinem grandiosen Wahlsieg im Jahre 2008 verhalfen. An die Stelle der anfänglichen Euphorie musste im In- und Ausland bald eine gewisse Ernüchterung eintreten. Die Gegner Obamas haben in dessen erster Amtszeit die ihnen nach der Verfassung zur Verfügung stehenden Mittel für diverse Politikblockaden recht effektiv genutzt und in der Folge wurde der Präsident daher oft genug als ein Amtsträger wahrgenommen, der viel verspricht, aber wenig hält.

Die für viele politische Beobachter überraschend klare Wiederwahl Obamas 2012 müsste jedoch auch den Republikanern vor Augen geführt haben, dass die bloße Blockade und – mit ihr verbunden – die Desavouierung eines amtierenden Präsidenten nicht ausreicht, um eine Wechselstimmung zu ihren Gunsten zu erzeugen. Dies deutet ferner darauf hin, dass ein Großteil der Wählerschaft doch nicht allein den Präsidenten für das Nichteinlösen einiger Wahlversprechen aus dem Jahr 2008 verantwortlich gemacht hat, sondern auch den Kongress für den Stillstand in vielen politischen Fragen nicht freisprechen wollte. Der im politischen System der USA gerade unter den Bedingungen einer recht strikt durchgeführten Gewaltenteilung bestehende Kooperationszwang zwischen Präsident und Kongress lässt im Grunde beiden Parteien keine andere Wahl als die, aufeinander zuzugehen und Kompromisse einzugehen. Darin liegt der tiefere Sinn der Beobachtung von Neustadt, der so treffend von den *separate institutions sharing power* gesprochen hat. Auch für Obama und seine zweite Amtszeit zeigt dieses berühmte Diktum eine Beschränkung und Chance zugleich auf. Anlass zu diesbezüglichem Optimismus gibt nämlich ein doppelter Befund: Nicht nur verlangt die eigentümliche Architektonik des präsidentiellen Regierungssystems die Verhandlungsbereitschaft und Kompromissfähigkeit der sich ansonsten nach außen hin antagonistisch gegenüberstehenden Akteure. Auch und gerade die überwältigende Mehrheit des amerikanischen Volks verlangt von ihrer „politischen Klasse“ – und hierbei machen die Bürgerinnen und Bürger der USA bei aller strukturell vorgegebenen Gewaltentrennung eben ganz bewusst keine Unterschiede zwischen Präsident und Kon-

gress –, dass sie sich im Sinne des amerikanischen Gemeinwohls zu Kompromissen durchringt, um die drückenden Probleme der amerikanischen Politik zu lösen.

Im Sinne des amerikanischen Gemeinwohls

Anmerkungen

- 1 Vgl. bspw. Florian Böller u.a. (2011): ‚Locked in for Conflict? Obama, die Zwischenwahlen 2010 und die Außenpolitik der USA‘, in: *Kaiserslautern Occasional Papers in Political Science* No. 3 (Jan. 2011).
- 2 Siehe bspw. Forbes (2009) Liste der „mächtigsten Menschen der Welt“, http://www.forbes.com/2009/11/11/worlds-most-powerful-leadership-power-09-people_land.html. (letzter Zugriff 03.05.2013).
- 3 Zwar gibt es insgesamt 27 Zusatz- bzw. Abänderungsartikel (*amendments*), jedoch wurden die ersten zehn Artikel – die zusammengenommen als Grundrechtskatalog (*bill of rights*) gelten – auf einen Schlag unmittelbar nach der Ratifizierung der Verfassung aufgenommen.
- 4 Madison, *Federalist Papers*, No. 51.
- 5 Formal entscheidet in den USA allerdings bis heute das Kuriosum des Wahlmännergremiums als Zwischeninstanz letztlich über die Wahl, weshalb man nicht von einer „Direktwahl“, sondern von einer „Volkswahl“ spricht.
- 6 Der tiefere Grund hierfür liegt wiederum an dem typischen Wahlverhalten der US-Amerikaner, das sich möglicherweise unbewusst ebenfalls an dem oben genannten Grundsatz „ambitions must be made to counteract ambitions“ zu orientieren scheint. Bei den so genannten „midterm elections“ werden regelmäßig die Abgeordneten jener Partei bevorzugt, der der Präsident nicht angehört, so dass es häufig zu „divided government“ kommt, was wiederum die Regierungsgeschäfte des Präsidenten zusätzlich erschwert. Vgl. hierzu Stephen Nicholson/Gary Segura (1999): ‚Midterm Elections and Divided Government: An Information-Driven Theory of Electoral Volatility‘, in: *Political Research Quarterly* 52(3): 608-629; James Sundquist (1988): ‚Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States‘, in: *Political Science Quarterly* 103(4): 613-635.
- 7 Vgl. Marcus Höreth (2008): ‚Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht‘, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16(2008): 32-38.
- 8 Vgl. bspw. Joel Aberbach (1998): ‚Sharing Isn’t Easy: When Separate Institutions Clash‘, in: *Governance* 11(2): 137-152.
- 9 Richard Neustadt (1960): *Presidential Power. The Politics of Leadership*, New York: Wiley.
- 10 Vgl. Jared Sonnicksen (2010): ‚„That unity is conducive to energy will not be disputed“: Die Einheit der Exekutive als problematisches Erbe der Federalist Papers‘, in: Lhotta Roland (Hg.) *Die hybride Republik. Die Federalist Papers und die politische Moderne*, Baden-Baden: Nomos, S. 151-170.
- 11 Siehe bspw. bereits Wilfred Binkley (1956): ‚The President as Chief Legislator‘, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 307: 92-105.
- 12 Samuel Kernell (2007): *Going Public. New Strategies of Presidential Leadership*, 4. Aufl., Washington: CQ Press.
- 13 José Villalobos u.a. (2012): ‚Politics or Policy? How Rhetoric Matters to Presidential Leadership of Congress‘, in: *Presidential Studies Quarterly* 42(3): 549-576.
- 14 Keith Krehbiel (1998): *Pivotal Politics. A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago: Chicago University Press.
- 15 Vgl. Ware, Alan (2001): ‚Divided Government in the United States‘, in: Elgie, Robert (Hg.) *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, S. 21-39.
- 16 Siehe Layman, Geoffrey u.a. (2006): ‚Party Polarization in American Politics: Characteristics, Causes and Consequences‘, in: *Annual Review of Political Science* 9: 83-110.

- 17 Für einen Überblick zu den Ergebnissen der Wahl zum Präsidenten, dem Senat und dem Repräsentantenhaus siehe: <http://elections.nytimes.com/2012/results/president>.
- 18 Beim *Filibuster* handelt es sich um das zeitlich unbegrenzte Rederecht der Senatoren, welches von in der Minderheit befindlichen Senatoren als Verzögerungstaktik genutzt werden kann. Ein Filibuster kann jedoch mit einer qualifizierten Mehrheit von 60% beendet werden.
- 19 Siehe *American Taxpayer Relief Act of 2012* vom 2. Januar 2013 (Gesetzesakt Nr. 112-240), erhältlich wie alle Gesetzesakte beim US Government Printing Office (www.gpo.gov).
- 20 Siehe *National Federation of Independent Business v. Sebelius* (die Gesundheitsministerin), 567 U.S. (2012).

Ökonomische Bildung im sozialwissenschaftlichen Kontext – oder: Aspekte eines Konzepts sozio-ökonomischer Bildung

Tim Engartner/Balasundaram Krisanthan



Tim Engartner.
Professor für Didaktik der Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt schulische Politische Bildung an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Zusammenfassung

In Reaktion auf die in der öffentlichen Debatte intensiv diskutierte Frage nach der curricularen Verankerung ökonomischer Bildung sowie in Ergänzung zu einem Konzept sozio-ökonomischer Bildung, das derzeit im Auftrag der *Hans-Böckler-Stiftung* entwickelt wird, werden im vorliegenden Beitrag ausgewählte didaktische, methodische und inhaltliche Anknüpfungspunkte für eine Verzahnung politikwissenschaftlicher, soziologischer und wirtschaftswissenschaftlicher Zugänge benannt. Damit soll ein Kontrapunkt zu der mitunter zu beobachtenden „Engführung“ der ökonomischen Bildung entlang der neoklassischen Standardökonomie gesetzt werden. Ziel ist es, einen perspektivischen Monismus im Stile eines „Ökonomismus“ zu vermeiden und stattdessen heterodoxe und interdisziplinäre Inhalte zu befördern. Sozio-ökonomische Bildung soll demnach auch solche Positionen vermitteln, die der „Fürsprache des Marktes“ Argumente entgegensetzen, indem die Grammatik einer Gesellschaft gelesen und deren politische Konstitution gedeutet wird.



Balasundaram Krisanthan.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Didaktik der Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt schulische Politische Bildung an der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

1. Ökonomisierung der Gesellschaft und fachdidaktische Reaktionen

Wir würden gegenwärtig Zeuge, wie ein neuer Mensch programmiert, eine neue Kodierung des Sozialen vorgenommen und ein neues Bild der Gesellschaft geschaffen werde. Der „Informationskapitalismus“ habe ein Raster über die Welt gelegt, dem niemand entkommen könne. Das auf die „Totalbewirtschaftung“ des Lebens zielende Kosten-Nutzen-Kalkül stelle alles Tun und Trachten – von der Aufnahme des Studiums bis hin zur Familiengründung – unter den ökonomischen Vorbehalt des „Sich-Rechnen-Müssens“. Der Mensch als vernunftbegabtes Wesen folge nur mehr der Vernunft des rationalen Egoisten: dem Eigennutz. Der *homo oeconomicus*, für den das Leben eine einzige Gewinn- und Verlustrechnung darstelle, habe das Labor verlassen und ersetze nun als rationaler Spieler auch im wirklichen Leben den von sozialen Beziehungen geprägten Menschen. Überhaupt sei das Menschliche Schritt für Schritt dem Ökonomischen gewichen. Auch deshalb sei es nicht verwunderlich, dass –

homo oeconomicus

der Ökonomie des selbstsüchtigen Herzens folgend – immer mehr Lebensbereiche den Gesetzen des Marktes unterworfen würden.

Ego. Das Spiel des Lebens

Derartige Gesellschaftskritik zählt spätestens seit den 1960er-Jahren zum Standardrepertoire links-liberaler Autor(inn)en. Nun aber hat mit Frank Schirrmacher ein gestandener Konservativer seine Skepsis gegenüber der in nahezu sämtlichen Teilbereichen des Lebens aufkeimenden Allmacht des Ökonomischen mit der angedeuteten Präzision zum Ausdruck gebracht (2013). In seinem gerade erschienenen Buch mit dem Titel *Ego. Das Spiel des Lebens* hinterfragt er die kollektive Individualisierung, geißelt die Macht der Ökonomie und verweist auf die unheilvollen Konsequenzen einer allein von ökonomischen Parametern determinierten Gesellschaft. Die Intervention des seit beinahe zwei Jahrzehnten als Mitherausgeber der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* tätigen Autors kann als Beleg dafür angesehen werden, dass die Ökonomisierung des Sozialen zunehmend kritisch gesehen wird und die Frage, wie Politik, Ökonomie und Gesellschaft miteinander in Einklang gebracht werden können, an Bedeutung gewonnen hat. Das in zahlreichen Feuilletons überschwänglich gelobte Werk identifiziert eine Problemkonstellation, die für die gesellschaftspolitische Debatte und damit auch für die sozialwissenschaftliche Bildung von kaum zu überschätzender Bedeutung ist: Wie kann ökonomische Bildung vermittelt werden, ohne dass ökonomischen Erklärungsmustern für sämtliche individuellen und gesellschaftlichen Fragestellungen Vorschub geleistet wird? Schließlich ist davon auszugehen, dass diejenigen, die den ökonomischen Rationalismus in jeder Lebenssituation zum Maßstab ihres Denkens und Handelns erklären, weniger ökonomisch gebildet als vielmehr ökonomistisch verbildet sind.

Aber bei aller berechtigten Kritik an der Ökonomisierung unserer Lebenswelt gilt es festzustellen, dass wirtschaftliche Tätigkeit eine gesellschaftliche Konstante darstellt, die dem Einzelnen ebenso wie den größeren sozialen Einheiten die (materielle) Existenz sichert, die Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe bildet – und sich nicht allein durch Alltagserfahrungen erschließen lässt. Vor dem Hintergrund, „dass sich die ökonomische Urteils- und Handlungskompetenz der Menschen in dem Maße fortentwickeln muss, in dem sich die Lebenswelt ‚ökonomisiert‘“ (Retzmann 2008, 215), ist der von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, Kirchen und Kreditinstituten sowie politischen Parteien und Pädagog(inn)en mit unterschiedlichen, teils gegensätzlichen Intentionen formulierte Appell, Wissen über ökonomische Sachverhalte, Prozesse und Zusammenhänge stärker als bislang zu vermitteln, durchweg nachvollziehbar.

Denn auch dann, wenn es politisch zu fragen gilt, welche gesellschaftlichen Gruppen von bestimmten Steuersenkungen (in besonderer Weise) profitieren, bedarf es nicht nur eines Grundverständnisses von direkten und indirekten Steuern, sondern auch der Fähigkeit, zwischen Kommunal-, Länder- und Bundessteuern sowie „sozial blinden“ und „sozial gerechten“ Steuern zu unterscheiden. Sucht man angesichts der Verwerfungen an den internationalen Finanzmärkten nach Antworten auf die Frage, ob – und wenn ja, inwieweit – das Aufspannen milliardenschwerer Rettungsschirme zu Gunsten „systemrelevanter“ Banken gerechtfertigt ist, kommt man ohne einen tiefeschürfenden Blick

auf die internationale Finanzmarktarchitektur nicht aus. Und auch die Schattenseiten der Globalisierung lassen sich nicht frei von volkswirtschaftlichen Zahlen, Daten und Fakten ausleuchten.

2. Ausgangsbedingungen sozio-ökonomischer Bildung im Zeichen einer Neujustierung der Wirtschaftswissenschaften

Die Frage, welche Ziele sich mit ökonomischer Bildung verbinden lassen bzw. verbunden werden sollten, wird unterschiedlich beantwortet. Weitgehendes Einigkeit besteht dahingehend, dass nicht wirtschaftswissenschaftliche Theorien und Methoden den Kern der ökonomischen Bildung kennzeichnen, sondern ihre Überführung in bildungsrelevante Kategorien, weshalb es einer normativen Ausrichtung bedarf – in Richtung „Persönlichkeitsentwicklung, Aneignung wissenschaftlicher und kultureller Traditionen, Bewältigung praktischer Lebensanforderungen und aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben“ (Weber 2008 a, 53). Die „Zweibeinigkeit“ der Wirtschaftsdidaktik soll einerseits die Brücke zwischen Theorie und Praxis schlagen und andererseits das Spannungsverhältnis zwischen dem Lernenden, dem Lehrenden und den Lerngegenständen auflösen, um die Kluft zwischen der Intentionalität des Lehrenden und der Individualität der Lernenden zu schließen. Darüber hinaus ist allen einschlägigen Konzeptionen gemein, dass sich (ökonomische) Bildung an gegenwärtigen oder zukünftigen Lebenssituationen der Adressat(inn)en orientieren soll, dass die Struktur- und Funktionsprinzipien der Wirtschaftsordnung zu erörtern sind und dass „das Theorie- und Methodenwissen der Ökonomik das domänenspezifische Proprium für die ökonomische Bildung“ darstellt (Loerwald 2007, 30).

„Zweibeinigkeit“
der Wirtschafts-
didaktik

Das nachfolgend noch näher zu explizierende Konzept sozio-ökonomischer Bildung (vgl. 3.) orientiert sich an den curricularen Vorgaben in den sozialwissenschaftlichen Verbundfächern, die sich in der Fächertradition nahezu sämtlicher Bundesländer widerspiegeln und dabei wahlweise unter „Wirtschaft und Recht“ (Bayern, Baden-Württemberg), „Wirtschaft, Arbeit, Technik“ (Berlin, Brandenburg), „Politik und Wirtschaft“ (Hessen), „Politik/Wirtschaft“ (Nordrhein-Westfalen), „Wirtschaft/Politik“ (Schleswig-Holstein) o. ä. firmieren. Überdies wird davon ausgegangen, dass die Lernenden die Lebenswirklichkeit nicht entlang von Fachdisziplinen, sondern *in toto* wahrnehmen (vgl. zuletzt Hippe 2012). Die Handlungsebene legt zudem nahe, „dass man Wissen aus mehreren Sozialwissenschaften systematisch und geplant zusammenführt. Das gilt insbesondere dann, wenn Lernende in den zentralen Inhaltsfeldern (...) kompetent handeln können sollen“ (Hedtke 2008, 298). Der Integration von Politik, Soziologie und Ökonomie wird „zugetraut und zugewiesen, daß (*sic!*) sie helfen können, soziale Erfahrungen aufzuschließen, Urteile zu prüfen und Entscheidungen vorzubereiten“ (Reinhardt 1997, 14).

curriculare
Vorgaben

Sozio-ökonomische Bildung muss dem Umstand Rechnung tragen, dass formalisierte mathematische Modelle und Methoden, denen in der neoklassi-

schen Standardökonomie lange Zeit eine geradezu naturgesetzliche Allgemeingültigkeit bescheinigt wurde, zumindest mit Blick auf die Forschung im Auflösen begriffen sind. In dem *Memorandum besorgter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler* plädieren nicht wenige Fachvertreter/innen für ein „Ende des ökonomischen Imperialismus“, indem sie u.a. eine grundlegende Erneuerung der Lehre fordern, „d.h. eine Abkehr vom derzeit vorherrschenden Kernparadigma als der einzig legitimen Perspektive der als wissenschaftlich geltenden Thematisierung des Wirtschaftens“ (Me’M. Denkfabrik für Wirtschaftsethik 2012). So werden allerorten Forderungen nach einer Erneuerung der Ökonomie laut, die ihrem Selbstverständnis nach weniger eine Natur- als vielmehr eine multiparadigmatische Geistes- und Sozialwissenschaft darstellen soll, um sich den Prinzipien der Interdisziplinarität und Kontroversität ebenso zu verpflichten wie der permanenten ethischen Reflexion.

In Zeiten, in denen immer mehr Gesellschaftsbereiche nach dem Vorbild des Marktes geordnet werden, ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit dessen (Dys-)Funktionalitäten unabdingbar. Überdies sollte im Kontext sozio-ökonomischer Bildung Berücksichtigung finden, dass Märkte die Anwendung von Kategorien wie Gerechtigkeit, Solidarität und soziale Balance nach den herkömmlichen, zumeist noch immer in der Tradition der Neoklassik stehenden Modellen nicht zulassen. Insofern wirft Gerd Steffens eine wegweisende Frage auf: „Kann ökonomisches, also per definitionem auf individuelle Nutzenmaximierung gerichtetes Verhalten Gesellschaftlichkeit, soziale Synthese oder – bescheidener – Motive für den sozialen Zusammenhalt hervorbringen“ (2008, 28)? Weiterhin fragt er, wie sich im Kontext sozialwissenschaftlicher Bildung Potenziale entwickeln lassen, „die die zerstörerische Kraft rein egoistischen Denkens bändigen, begrenzen, womöglich in sozialen Zusammenhalt verwandeln“ (ebd.).

Bislang konzentriert sich der *Mainstream* der Wirtschaftswissenschaften unverändert auf die Knappheit von Gütern und die Notwendigkeit ökonomischer Dispositionen, so dass kulturelle, historische und politische Dimensionen weitgehend ausgeblendet werden: „Dieser ‚ökonomische Imperialismus‘, bei dem politische Handlungen und Motivationen dem Muster der rationalen Kosten-Nutzen-Überlegungen von Marktkontrahenten angeglichen werden, hat zwar in manchen Fällen einige neue Perspektiven und Einsichten geliefert, verfehlt aber vollkommen die – von der ‚Alten Politischen Ökonomie‘ angestrebte – Aufgabe, die Besonderheiten sich wandelnder politischer, soziologischer und historischer Konstellationen zu berücksichtigen, die bei einer isolierten wirtschaftstheoretischen Sicht (...) vernachlässigt werden“ (Rothschild 2004, 19). Aus dieser Haltung rührt ein Großteil der Skepsis gegenüber ökonomischen Lehr- und Lerninhalten, können diese doch sehr unterschiedlich definiert werden, z.B. entweder eine dezidiert betriebs- oder eine eher volkswirtschaftliche Dimension aufweisen. Um die wechselseitigen Bezüge zwischen Politik, Soziologie und Ökonomie einerseits und ihre bisweilen unterschiedlichen Logiken andererseits zu erklären, sollten verstärkt Lehr- und Lerninhalte thematisiert werden, die eine „Klammer“ zwischen diesen Sphären bieten.

Darüber hinaus muss im Ökonomie-Unterricht verdeutlicht werden, dass ökonomische Erklärungsansätze auf viele Fragen keine Antworten geben:

Kann ökonomisches Verhalten Motive für den sozialen Zusammenhalt hervorbringen?

ökonomischer Imperialismus

Welchen Wert haben sozialstaatliche Grundsätze wie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oder die Verteilungs- und Chancengerechtigkeit? Wie soll das Vertrauen der Bevölkerung in Verwaltung und Gerichtsbarkeit monetär bewertet werden? Nach welchen Kriterien sollen institutionelle Arrangements wie Demokratie, Mitbestimmung, Minderheitenschutz etc. beurteilt werden? Antworten auf derartige Fragen, die an den Kern der Staatlichkeit heranreichen und diese letztlich begründen, entziehen sich effizienztheoretischen Bewertungen, verlangen infolgedessen geradezu nach einer politischen, soziologischen, ethischen und/oder normativen Einschätzung.

3. Qualitätsaspekte sozio-ökonomischer Bildung

Den Anforderungen eines gelingenden Unterrichts entsprechend, soll auch sozio-ökonomischer Unterricht derart gestaltet werden, dass er einen hohen Anteil echter Lernzeit evoziert, die Kommunikation der Lernenden anregt sowie im Wege eines kumulativen Lernprozesses Handlungs-, Orientierungs-, Kritik- und Urteilsfähigkeit befördert. Methodische Vielfalt und Variation der Sozialformen sollen gerade mit Blick auf Möglichkeiten der Binnendifferenzierung individuelle Förderung und eigenständiges Arbeiten erlauben. Dabei ist stets ein systematischer Beitrag zur politischen Willensbildung zu leisten. Aus diesem Grund sollen die Schüler/innen lernen, ökonomisches, soziologisches und politisches Wissen zusammenzuführen, so dass sie zu einem sachgerechten und tragfähigen Urteil gelangen können – gleich, ob der Mehrwertsteuersatz angehoben, die Pendlerpauschale gekürzt oder ein Bankenrettungsschirm gespannt wird.

ein systematischer Beitrag zur politischen Willensbildung

Aufgrund der in den Sozialwissenschaften gegebenen Themenfülle ist es unerlässlich, dem didaktischen Gebot der Exemplarität zu folgen, d.h. eine sach- und schülergerechte Inhaltsauswahl zu treffen (vgl. weiterführend Engartner 2010). Dieses sieht zum einen vor, dass die jeweiligen Fälle als Lerngegenstände beispielhaft sind – insofern einen praxisbedeutsamen Ausschnitt der Wirklichkeit repräsentieren –, verlangt jedoch zugleich auch eine (subjektive) Bedeutsamkeit für die Lernenden, befördert dies doch im Allgemeinen die Lernmotivation. Insofern müssen die Themen nicht nur die Möglichkeit bieten, Grundsätzliches, Wesentliches, Strukturelles und Gesetzmäßiges zu erarbeiten, sondern auch an die gegenwärtige und zukünftige Lebenswelt der Zielgruppe anknüpfen.

sach- und schülergerechte Inhaltsauswahl

Sozio-ökonomische Bildung folgt in erster Linie den in der politischen und ökonomischen Bildung entwickelten methodologischen Gesichtspunkten (Prinzipien der Problemorientierung, der Multidiziplinarität und der Empirie), nimmt Schüler- und Handlungsorientierung ernst und zeichnet sich durch eine pluralistische und wertoffene wissenschaftliche Grundhaltung aus (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Prinzipien zur Integration der sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen in Anlehnung an: Hedtke 2012, 19

Methodologie	problemorientiert multidisziplinär polyparadigmatisch induktiv empirisch
Perspektiven	schülerorientiert kontextualisiert handlungsorientiert
Einstellungen	wertoffen pluralistisch kritisch veränderungsorientiert

Marginalisierung der
Soziologie

Die Fokussierung auf die politische und ökonomische Bildung ergibt sich aus der jahrgangsstufen- und bundeslandübergreifenden Marginalisierung der Soziologie in den Curricula der sozialwissenschaftlichen Verbundfächer. Das Akzeptanzproblem der Soziologie dürfte zum einen auf das vorherrschende szientistische Bild von Wissenschaft zurückzuführen sein. So wird die erst zum Ende des 19. Jahrhunderts zu einer eigenständigen Wissenschaft gereifte Disziplin in der Öffentlichkeit häufig als enttäuschend wahrgenommen, da sie dem vorherrschenden Glauben an ein szientistisches „Standardmodell von Wissenschaft“ nicht gerecht wird (Streeck 2012, 132). Zum anderen können sowohl Politik als auch Ökonomie „auf eine außeruniversitäre, primär nicht wissenschaftlich organisierte Praxis verweisen, die tagtäglich (...) Bildungspolitikern und Bildungsplanern, Schülern, Lehrern wie Eltern scheinbar unmittelbar als solche sichtbar ist: die ‚Politik‘, die ‚Wirtschaft‘. Eine vergleichbare soziologische Praxis gibt es nicht“ (Meuser 1997, 254). Pierre Bourdieu konstatiert, dass zwar täglich Wirtschaftswissenschaftler/innen und Politikwissenschaftler/innen in den Medien zu Wort kämen, „um Entscheidungen der Regierungen zu rechtfertigen“, Soziolog(inn)en hingegen kaum zitiert würden und wenn doch „nur in Krisensituationen, angesichts ‚sozialer‘ Probleme“ (1996). Zuletzt dürfte die Marginalisierung der Soziologie darauf zurückzuführen sein, dass sich bis heute keine eigenständige Soziologiedidaktik entwickelt hat (vgl. u.a. Späte 2005; Hedtke 2005).

Ausgehend von den in Abbildung 1 aufgezeigten Prinzipien für den integrativen Ansatz, können sechs *inhaltliche, didaktische und methodische Aspekte* als zentral für das Konzept einer sozio-ökonomischen Bildung formuliert werden (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Qualitätsaspekte für Unterrichtseinheiten im Feld sozio-ökonomischer Bildung

(1)	Arbeitnehmer-, Verbraucher- und Staatsbürgerperspektive
(2)	Problem- und Konfliktorientierung
(3)	Schüler- und Subjektorientierung
(4)	Theorien-, Paradigmen- und Wertevielfalt
(5)	Reflexion von Alternativen
(6)	Übergeordnete Bedeutung von Methoden

3.1 Arbeitnehmer(innen)-, Verbraucher(innen)- und Staatsbürger(innen)perspektive

Der im *Beutelsbacher Konsens* festgeschriebenen Schülerorientierung folgend, sind die Zugänge zum Lerngegenstand so zu gestalten, dass Verknüpfungen mit der Lebenswelt der Schüler/innen möglich sind, damit sie ihre Erfahrungen, Erwartungen und Perspektiven einbringen (können) (Holzkamp 1992). Deshalb dürfen nicht allein Fakten vermittelt werden, sondern deren Bedeutung für die Verwirklichungschancen der/des Einzelnen muss stets im Blick behalten werden. Sozio-ökonomische Bildung soll ferner vernetztes Denken befördern und an Alltagserfahrungen und -einstellungen der Schüler/innen anknüpfen, die Bedürfnisse und Wünsche der Lernenden in den Blick nehmen und produktive Irritationen schaffen, die zur kritischen Reflexion anregen. Dazu sollten nahezu alle ökonomisch und politisch geprägten Rollen, die von Menschen ausgefüllt werden, in den Blick genommen werden. Die politisch geprägten Rollen sind in der einschlägigen Fachliteratur hinlänglich beschrieben und reichen von der des Betriebsrats/der Betriebsrätin bis hin zu der des Wählers/der Wählerin und lassen sich weitestgehend unter dem Label des *ci-toyen actif* subsumieren. Selbiges gilt für die vorwiegend ökonomisch geprägten Rollen, wobei eine Schwerpunktsetzung in Richtung folgender Rollen zielführend zu sein scheint:

Verknüpfungen mit der Lebenswelt der Schüler/innen

- (1) Rolle der *Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers*,
- (2) Rolle der *Verbraucherin/des Verbrauchers* und
- (3) Rolle der *Staatsbürgerin/des Staatsbürgers*.

Dies lässt sich – verkürzt formuliert – mit dem „Gesetz der Masse“ begründen. So ist zu berücksichtigen, dass die große Mehrheit der Lernenden später in abhängiger Beschäftigung berufstätig sein wird. Derzeit sind hierzulande 36 Mio. der 40,5 Mio. Beschäftigten *Arbeitnehmer/innen* – ein Sachverhalt, der es rechtfertigt, die Arbeitswelt weit überwiegend aus der Arbeitnehmerperspektive darzustellen. Die Verbraucherperspektive muss eingenommen werden, um einen Beitrag zur Rationalisierung von Konsumententscheidungen zu leisten, denn auch wenn die Etikettierungen der heutigen Gesellschaft von der Arbeits-, Industrie- und Wissensgesellschaft bis hin zur Medien-, Freizeit- und Risikogesellschaft reichen, so ist doch unstrittig, dass wir auch in einer Konsumgesellschaft leben. Schüler/innen in ihren Rollen als *Verbraucher/innen* zu stärken,

Gesetz der Masse

Arbeitnehmerperspektive

Verbraucherperspektive

Staatsbürger-
perspektive

ist unabdingbar, um für durch Werbung motiviertes Konsumverhalten zu sensibilisieren, Überschuldungsrisiken zu kennzeichnen sowie die Maßstäbe ethisch verantwortungsvollen Konsums aufzuzeigen. Als *Staatsbürger/innen* sind Menschen auch aus ökonomischer Perspektive in gesellschaftliche Strukturen und Prozesse eingebunden, d.h. sie sind etwa von den Bedingungen und Auswirkungen sozialer Ungleichheit betroffen oder in der Lage, diese mittels Engagement oder im Wege demokratischer Wahlen zu verändern.

ad (1) Die Rolle der *Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers* umfasst eine Fülle von Ereignissen, insbesondere dann, wenn ein über die Erwerbsarbeit im engeren Sinne hinausgehender Arbeitsbegriff zu Grunde gelegt wird. Schüler/innen sollen auf typische, d.h. durch bestimmte Strukturmerkmale gekennzeichnete, „Arbeits-situationen“ vorbereitet werden, um in diesen annähernd planmäßig handeln zu können. Davon ausgehend, dass die Institution Schule u.a. dafür verantwortlich zeichnet, dass Schüler/innen für ihre berufliche Zukunft gewappnet werden, sollen neben (lebens)situationsbezogenen Inhalten auch gesellschaftspolitische Grundwerte vermittelt werden. Sollen diese über die Schulzeit hinaus tragen und damit auf den Erwerbsarbeitsprozess vorbereiten, gilt es, die Beschleunigung der Arbeitsprozesse, die gewachsenen Leistungsanforderungen, die in vielen Branchen eingeforderte (berufliche) Mobilität – kurzum: den durch die Globalisierung forcierten Wandel der Arbeits- und Berufswelt – umfassend zu beleuchten. Befristete Beschäftigungsverhältnisse, Teilzeitarbeit und aus der Not heraus geborene Ein-Personen-Selbständigkeiten haben gemeinsam mit den gestiegenen Ansprüchen an den zeitlich und räumlich flexiblen Menschen zu einer bis in die Mitte der Gesellschaft reichenden Verunsicherung geführt. Davon ausgehend, dass der Arbeitsmarkt als „spezifischer“ Markt zu klassifizieren und als „vermachtetes Gelände“ mit zu Gunsten der Arbeitgeber/innen ausfallenden Machtasymmetrien zu begreifen ist, muss die Rolle der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers gerade auch mit Blick auf Möglichkeiten der Mitbestimmung umfassend expliziert werden. Dabei muss deutlich werden, dass es neben einem demokratischen Gesellschaftssystem kein undemokratisches Wirtschaftssystem geben kann. Zugleich gilt es darzulegen, dass Arbeit für die meisten Menschen das organisierte und organisierende Zentrum der Lebensführung darstellt und sich gesellschaftliche Integration noch immer in besonderer Weise über Erwerbsarbeit vollzieht.

ad (2) In ihren Rollen als *Verbraucher/innen* sind Individuen nicht selten überfordert, so dass sie mitunter fremd- statt selbstbestimmt handeln. Dabei sind die Anforderungen in der globalen Warenwelt sicht- und spürbar gestiegen. Nie zuvor wurde eine derart große Menge an Gütern, Dienstleistungen und Informationen vorgehalten, war es derart (zeit)aufwendig, sachgerechte Auswahlentscheidungen zu treffen. Auch in ihren Rollen als Anleger/innen und Versicherungsnehmer/innen sind die Verbraucher/innen mehr und mehr gefordert. So hat die eigenverantwortliche finanzielle Planung massiv an Bedeutung gewonnen, seitdem der Leistungskatalog der gesetzlichen Kranken-, Renten- und Pflegekassen gekürzt und die Bismarcksche Sozialversicherungsarchitektur um die „Riester-“ und „Rürup-Rente“ als Instrumentarien der kapitalgedeckten Altersvorsorge ergänzt wurde. Hinzu kommt, dass Konsum-

ment(inn)en immer häufiger Leistungen erbringen müssen, die ursprünglich in die Zuständigkeit der Unternehmen und ihrer Kundenbetreuer/innen fielen – etwa bei Bankgeschäften oder Reisebuchungen. Aus Konsument(inn)en sind vielfach „produzierende Konsument(inn)en“, sprich: Prosument(inn)en, geworden. Ferner gilt es zu berücksichtigen, dass das konsumethische Bewusstsein zugenommen hat, so dass z.B. der Konsum von Waren mit Umwelt- und Sozialsiegeln nicht nur zu einem betriebs- und volkswirtschaftlich relevanten Phänomen geworden ist, sondern auch zu einer „Politisierung des Konsums“ geführt hat.

ad (3) Die Rolle der *Staatsbürger/innen* umfasst Lebenssituationen, die der Tatsache geschuldet sind, dass der wirtschaftende Mensch Teil des politischen Gemeinwesens ist. So gilt es, die Rolle der Beitrags- und Steuerzahler/innen zu erörtern, leisten diese doch einen bedeutenden materiellen Beitrag zum Gemeinwesen. In die Rolle der Transferempfänger/innen fallen Lebenssituationen, in denen der Einzelne vom Gemeinwesen (materiell) profitiert. So konkretisiert sich der Solidargedanke als tragendes Fundament des Sozialstaates nicht nur in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, sondern auch in deren (gerechtfertigter oder ungerechtfertigter) Inanspruchnahme. Vermittelt werden sollte auch, dass Steuergerechtigkeit, -moral und -aufkommen untrennbar miteinander verbunden sind. Aufgegriffen werden sollte auch die Rolle der Spenderin/des Spenders und der Stifterin/des Stifters, nehmen private Geldgeber/innen doch immer häufiger eine zentrale Funktion bei der Überführung wirtschaftlicher in soziale Werte wahr. Zugleich soll deutlich gemacht werden, dass Stiftungen und Spenden ebenso wie Ehrenämter/innen einen funktionsfähigen Sozialstaat nicht ersetzen, sondern allenfalls punktuell ergänzen können. Zuletzt kann auch aus der Rolle der Eigentümer/innen die Übernahme von Verantwortung verdeutlicht werden, da Eigentum soziale Beziehungen stiftet, verhindert und hierarchisiert.

3.2 Problem- und Konfliktorientierung

Die hier skizzierte Konzeption sozio-ökonomischer Bildung soll Lernende zum Erwerb einer politischen Streitkultur bewegen. Davon ausgehend, dass es vorrangiges Ziel der sozialwissenschaftlichen Bildung ist, Lernende dazu zu befähigen, nach sachlich begründeten und persönlich definierten Kriterien analysieren, urteilen und handeln zu können, beruht der Ansatz im Unterschied zu „kundlichen“ Didaktiken nicht in erster Linie auf einer den Fachwissenschaften entlehnten Systematik, sondern speist sich primär aus Fragen, mit deren Hilfe sich gesellschaftliche Strukturen und Prozesse erschließen lassen. Analytisch kann dabei zunächst das Prinzip der Problemorientierung von einer an Konflikten orientierten Didaktik unterschieden werden: Während die *Problemorientierung* den *Inhalt* des Politischen bzw. Ökonomischen thematisiert und gesellschaftlich kollektiv definierte Probleme wie Arbeitslosigkeit, Wirtschaftskrise, Chancungleichheit etc. fokussiert, betont die *Konfliktorientierung* politische, gesellschaftliche und ökonomische *Prozesse*, die von verschiedenen Akteuren beeinflusst und damit verändert werden können.

politische
Streitkultur

Problemorientierung

Konfliktorientierung

Anders als in der neoklassisch geprägten ökonomischen Bildung sollen im Rahmen der sozio-ökonomischen Bildung persönliche und gesellschaftliche Schlüsselprobleme akzentuiert werden:

„Ökonomische Relevanz erhält die Problemorientierung dadurch, dass jegliches Wirtschaften, ob auf der individuellen oder der politischen Ebene, grundsätzlich vor einem Problem steht: Wie können die verfügbaren Mittel rational zur Erreichung von Zielen eingesetzt werden? Dabei wird die Problemlösung erschwert durch die Wahl der Ziele oder Mittel, durch existierende Zielkonflikte, Opportunitätskosten, Unsicherheiten und Risiken sowie durch nicht intendierte Folgen“ (Weber 2008 b, 266). Auch Karl Homann und Andreas Suchanek unterstreichen den Stellenwert der Problemorientierung zur Behandlung ökonomischer Bildungsinhalte, indem sie anmerken, „dass der letzte Sinn ökonomischer Forschung (...) in der Erarbeitung von Erkenntnissen liegt (...), die zur Lösung der Probleme der sozialen Ordnung beizutragen vermögen“ (2005, 349).

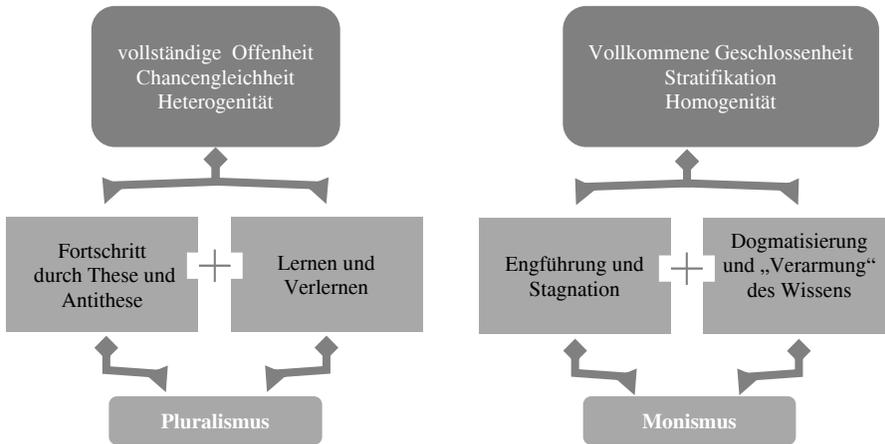
Die Konfliktorientierung kommt dann zum Tragen, wenn sich ein Problem in einem konkreten (tagesaktuellen) Konflikt mit unterschiedlichen Interessen und vor allem *handelnden* (Konflikt)Parteien niederschlägt (Giesecke 2000, 109). Dabei kann zwischen *manifesten* Konflikten, die struktureller Bestandteil der Gesellschaft sind (wie z.B. Tarifkonflikte) und den diesen meist zu Grunde liegenden *latenten* Konflikten (wie der Interessengegensatz von Arbeitgeber(inne)n und Arbeitnehmer(inne)n unterschieden werden (Giesecke 1997). Die differenzierte *Betrachtung* und *Beurteilung* von Problemen und Konflikten soll einer rein affirmativen Grundhaltung gegenüber der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung entgegenwirken. Nur dann können Ökonomisierungsprozesse und -mechanismen mitsamt ihren Folgewirkungen von den Betroffenen erkannt, kritisiert und verändert werden.

3.3 Theorien-, Paradigmen- und Wertevielfalt

Vielfalt zielt in den sozialwissenschaftlichen Didaktiken auf die *Koexistenz verschiedener Paradigmen, Theorien, Modelle, Methoden, Werte, Beurteilungskriterien* und *(Wissenschafts-)Kulturen*. Als pluralistisches Minimum kann die Auseinandersetzung mit wenigstens *einer* alternativen Position benannt werden. Ferner bedarf es der Relationierung, d.h. der „In-Bezugsetzung“ ökonomischer Themen mit historischen Entwicklungssträngen, politischen Gestaltungsmöglichkeiten, gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und rechtlichen Vorgaben (vgl. insbesondere Graupe i.E.). Die Aufgabe besteht darin, den Pluralismus ökonomischer Theorien, Modelle und Methoden aus der Wissenschaft in den Unterricht zu überführen, so dass Kontroversen auch außerhalb der Hochschulen ihren Widerhall finden. So etwa manifestiert sich „*ökonomische Multikulturalität*“ (Bracht 1994, 30) in unterschiedlichen Organisationsformen der Produktion – von privaten Haushalten über Genossenschaften bis hin zu kleinen und mittelständischen Unternehmungen –, in unterschiedlichen Anspruchshaltungen an die berufliche Tätigkeit, aber auch in unterschiedlichen Selbstbildern, die von der „Selbstoptimierung“ bis hin zur Selbstverwirklichung gemäß dem „Suffizienzpostulat“ reichen. Letztlich sollen die Unterrichtsinhalte die Diversität (ökonomischer) Motive, Wertvorstellungen, Lebensformen und -situationen widerspiegeln. Es gilt

ferner festzuhalten, dass sich Pluralismus – verstanden als eine Haltung, die die Legitimität alternativer Ideen, alternativer Rahmenvorgaben und disziplinärer Bezüge anerkennt – nur unter den Bedingungen von vollständiger Offenheit, Chancengleichheit und Heterogenität sowie aus dem Zusammenspiel der verschiedenen sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen entwickeln kann (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Bipolarität in der Fortschreibung sozialwissenschaftlicher Erkenntnis



3.4 Reflexion von Alternativen

Sozio-ökonomischer Unterricht zielt in besonderer Weise auf die Entwicklung von *Orientierungs-, Kritik- und Urteilsfähigkeit*, geht mithin unter Bezugnahme auf die Reflexion von Alternativen über die bloße Faktenvermittlung hinaus, wobei der Wandlungscharakter gesellschaftlicher und damit auch ökonomischer Rahmenbedingungen herausgestellt wird. Einerseits wird Schüler(inne)n damit verdeutlicht, dass es aufgrund der historischen und regionalen Wandelbarkeit in den Sozial- gegenüber den Naturwissenschaften keine allgemeingültigen „Gesetze“ gibt; andererseits lernen sie, dass die von den Medien häufig als „geistiges Klima“ bezeichnete politische Kultur temporalen Transformationsprozessen unterliegt. „Insofern ist der Begriff der Mündigkeit nicht nur auf die Förderung des Individuums konzentriert, sondern zugleich auf eine Veränderung der Gesamtgesellschaft ausgerichtet, da alle gesellschaftlichen Verhältnisse, die dem Mündigwerden der Individuen entgegenstehen, zu kritisieren sind“ (Henkenborg 2001, 4).

Orientierungs-,
Kritik- und
Urteilsfähigkeit

Um diese Erkenntnis zu befördern, bedarf es der Initiierung einer tragfähigen Reflexions- und Diskussionskultur, die die Lernenden in ihrer Eigen- und Fremdverantwortung stärkt. Wie Bildung und Erziehung insgesamt soll sozio-ökonomischer Unterricht einen Beitrag dazu leisten, dass das Gesellschaftssystem verstanden, gedeutet und entlang von Entwicklungsmöglichkeiten analysiert werden kann. Ein der sozio-ökonomischen Bildung verpflichteter Unterricht wirft z.B. die Frage nach der herkunfts- oder geschlechtsbedingten Zu-

weisung von Lebens- und Berufschancen auf. Ferner wird das Phänomen der „Macht“ als eine zentrale Lehr-/Lernkategorie verstanden, weist diese doch auf die Veränderbarkeit gesellschaftlicher Zustände hin. Im Einklang mit dem pluralistischen Prinzip *audiatur et altera pars* sollen die Schüler/innen nicht nur alternative Positionen skizzieren, respektieren und generieren lernen, sondern auch ein Gespür für die Veränderbarkeit des Wirtschafts- und Sozialsystems entwickeln: Was soll, kann oder muss sich ändern – und wenn ja, wie? Sozio-ökonomische Bildung soll demnach durch das Denken in Alternativen die Utopiefähigkeit der Lernenden fördern.

4. Schlussbemerkungen

Integration der
benachbarten sozial-
wissenschaftlichen
Teildisziplinen

Das hier skizzierte Konzept sozio-ökonomischer Bildung soll andeuten, dass die Integration der benachbarten sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen einen wertvollen Beitrag zur paradigmatischen und thematischen Öffnung der ökonomischen Bildung leisten kann, um der viel zitierten Mündigkeit als höchstem Ziel sozialwissenschaftlicher Bildung Rechnung zu tragen. Lernprozesse können schließlich nur dann als erfolgreich klassifiziert werden, wenn (eigene) Meinungen und Urteile überdacht, präzisiert, reflektiert, verifiziert oder gegebenenfalls auch falsifiziert werden müssen (vgl. u.a. Massing 2005, 20).

Dem sozio-ökonomischen Ansatz liegt die Annahme zu Grunde, dass angesichts der engen Verflechtung und der zahlreichen Überschneidungen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft keine Notwendigkeit besteht, einen „Verdrängungswettbewerb“ zwischen den sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen anzustoßen (vgl. Hedtke 2005; 2008, 1). Stattdessen sollen die der sozialwissenschaftlichen Trias aus Politikwissenschaft, Ökonomie und Soziologie zu Grunde liegenden gemeinsamen Denkweisen, Kategorien und Methoden in einen systematischen Zusammenhang gestellt, konzeptionell geordnet sowie curricular verortet werden. Gleichwohl gilt es darauf hinzuweisen, dass soziologische Paradigmen, Perspektiven und Positionen künftig einen deutlicheren Widerhall in der sozio-ökonomischen Bildung finden müssen, liefert die Soziologie doch für eine Vielzahl ökonomisch bedeutsamer Themen- und Inhaltsfelder (Arbeit, Finanzen, Globalisierung, Konsum etc.) ebenso aufschlussreiche wie den Interessen der Schüler/innen Rechnung tragende Erklärungen.

Letztlich bietet sozio-ökonomische Bildung eine Gewähr dafür, dass ein perspektivischer Monismus vermieden und heterodoxe sowie interdisziplinäre Inhalts- und Themenfelder in die Lehrpläne aufgenommen werden. Die Annahme, dass eine Wissenschaft, die ihre paradigmatischen und damit auch normativen Grundlagen nicht mehr reflektiert, keine Wissenschaft im strengen Sinne des Wortes mehr darstellt, lässt sich auf die (sozialwissenschaftlichen) Fachdidaktiken übertragen. Daher soll sozio-ökonomische Bildung auch solche Positionen vermitteln, die sich nicht der „Fürsprache“ des Marktes verschreiben, sondern die Grammatik einer Gesellschaft deuten und deren politische Konstitution analysieren, explizieren und kommentieren. Als notwendig er-

Grammatik einer
Gesellschaft

scheint die Perspektiverweiterung vor allem dann, wenn man mit Sorge betrachtet, dass – wie eingangs ausgeführt – ökonomische Rationalitäten immer mehr Lebensbereiche erfassen, die vormals als originär privat und/oder politisch gestaltbar galten.

Literatur

- Bourdieu, P. (1996): Pierre Bourdieu über „Die Demokratie braucht Soziologie“. In: Die Zeit, Nr. 26 v. 21.6.
- Bracht, E. (1994): Multikulturell leben lernen. Psychologische Bedingungen universalen Denkens und Handelns. Heidelberg
- Engartner, T. (2010): Didaktik des Ökonomie- und Politikunterrichts. Paderborn/München/Wien/Zürich
- Giesecke, H. (1997): Kleine Didaktik des politischen Unterrichts. Schwalbach/Ts.
- Giesecke, H. (2000): Politische Bildung. Didaktik und Methodik für Schule und Jugendarbeit. Weinheim
- Graupe, S. (i.E.): Ökonomische Bildung: Die geistige Monokultur der Wirtschaftswissenschaften und ihre Alternativen. In: Schwaetzer, H. (Hg.): Bildung und Fragendes Denken (Coincidentia. Zeitschrift für europäische Geistesgeschichte, Beiheft 2).
- Hedtke, R. (2005): Gemeinsam und unterschieden. Zum Problem der Integration von politischer und ökonomischer Bildung. In: Kahsnitz, D. (Hg.): Integration von politischer und ökonomischer Bildung?. Wiesbaden, 19-74
- Hedtke, R. (2008): Sozialwissenschaftliche ökonomische Bildung. (http://www.uni-bielefeld.de/soz/ag/hedtke/pdf/hedtke_sozialwissoekon-bildung.pdf, aufgerufen am 10.2.2013)
- Hedtke, R. (2012): Die Wirtschaft in der Schule: Agendasetting, Akteure, Aktivitäten (Working Paper, Bd. 3).
- Henkenborg, P. (2001): Zur Philosophie des Politikunterrichts: Zum Kern politischer Bildung in der Schule. (<http://www.jsse.org/2001/2001-1/pdf/henkenborg.pdf>, aufgerufen am 18.3.2013)
- Hippe, T. (2012): Wirtschaft kann man ohne Politik nicht verstehen. Die Integration ökonomischer und politischer Basis-Kategorien. In: GWP 61 (4), 543-555
- Holzkamp, K. (1992): Die Fiktion administrativer Planbarkeit schulischer Lernprozesse. In: Braun, K.-H. & Wetzel, K. (Hg.): Bericht von der 6. Internationalen Ferien-Universität Kritische Psychologie, 24. bis 29.2.1992 in Wien. Marburg, 91-113
- Homann, K. & Suchanek, A. (2005): Ökonomik. Eine Einführung, 2. Aufl. Tübingen
- Loerwald, D. (2007): Ökonomische Bildung für bildungsferne Milieus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 57 (32/33), 27-33
- Massing, P. (2005): Normativ-kritische Dimensionen politischer Bildung. In: Weißeno, G. (Hg.): Politik besser verstehen. Neue Wege der politischen Bildung. Wiesbaden, 19-42
- Me'M. Denkfabrik für Wirtschaftsethik (2012): Für eine Erneuerung der Ökonomie. (<http://www.mem-wirtschaftsethik.de/memorandum-2012>, aufgerufen am 25.2.2013)
- Meuser, M. (1997): Auf dem Weg zur marginalen Soziologie? Strategien gegen eine Verdrängung aus der politischen Bildung. In: Lamnek, S. (Hg.): Soziologie und politische Bildung. Opladen, 241-260
- Reinhardt, S. (1997): Didaktik der Sozialwissenschaften. Gymnasiale Oberstufe. Sinn, Struktur, Lernprozesse. Opladen
- Retzmann, T. (2008): Ökonomische Bildung und Spieltheorie. In: Loerwald, D., Wiesweg, M. & Zoerner A. (Hg.): Ökonomik und Gesellschaft. Festschrift für Gerd-Jan Krol. Wiesbaden, 215-230
- Rothschild, K. W. (2004): Die politischen Visionen großer Ökonomen. Bern
- Schirmmacher, F. (2013): Ego. Das Spiel des Lebens. München
- Späte, K. (2005): Hauptsache Gesellschaft. Westdeutsche Soziologie im Kontext schulischer politischer Bildung. Schwalbach/Ts.

- Steffens, G. (2008): Wirtschaftssubjekt und Staatsbürger. Konkurrierende Leitbilder und Konzepte politischer Bildung? In: Steffens G. & Widmaier B. (Hg.): Politische und ökonomische Bildung. Konzepte – Leitbilder – Kontroversen. Wiesbaden, 27-37
- Streeck, W. (2012): Der öffentliche Auftrag der Soziologie. In: Leviathan 40 (1), 129-147
- Weber, B. (2008 a): Aufgaben der Wirtschaftsdidaktik. In: Hedtke, R. & Weber, B. (Hg.): Wörterbuch ökonomische Bildung. Schwalbach/Ts., 53-56
- Weber, B. (2008 b): Problemorientierung. In: Hedtke, R. & Weber, B. (Hg.): Wörterbuch ökonomische Bildung. Schwalbach/Ts., 265-266

Bandenkriminalität in Deutschland seit 2000 – Vorurteile und Wirklichkeit

Claudia Simone Dorchain



Claudia Simone
Dorchain.
Sozialwissenschaftlerin

Pate stehen für Bandenkriminalität: Das weltberühmte Beispiel der sizilianischen „Mafia“

Wer in Deutschland aufgewachsen ist, verbindet sicherlich mit dem Begriff der „Bandenkriminalität“ bittersüß-traurige Mandolinen-Klänge und das Bild eines dunkelhäutigen Patriarchen im stimmungsvoll abgedunkelten Hinterzimmer. Der Film-Dreiteiler „Der Pate“ aus dem Jahr 1972 von Francis Ford Coppola, welcher auch in Deutschland ein überwältigender Publikumserfolg war und die sizilianische „Mafia“ mit Marlon Brando in der Rolle des Mafia-Bosses „Don Corleone“ darstellte,¹ prägt noch heute die Vorstellungen vieler Bundesbürger vom so genannten organisierten Verbrechen. Doch auch fragwürdige Klischees und falsche Wahrnehmungen werden derart verbreitet: einmal mehr wird beim Bürger die Vorstellung erweckt, das organisierte Verbrechen sei zeitlich und räumlich entrückt, betreffe fremde Kulturkreise oder vergangene Zeiten.

Doch dieser beruhigende Eindruck täuscht: seit der Jahrtausendwende ist die Anzahl von Ermittlungen im Bereich der Bandenkriminalität in Deutschland laut Bundeskriminalamt stabil und bewegt sich zwischen 854 (im Jahr 2000) bis 575 Fällen (im Jahr 2008).² Diese Zahlen mögen oberflächlich betrachtet nicht hoch sein, wenn man die Anzahl der Ermittlungs-Fortschreibungen aus Vorjahren berücksichtigt, da es sich hier nicht immer um neue Fälle handelt und die so genannten „Erstmeldungen“ pro Jahr mitunter nur die Hälfte der gesamten Ermittlungen ausmachen (Beispiel Jahr 2007: 602 Ermittlungsverfahren, davon 295 Erstmeldungen, 307 Fortschreibungen aus Vorjahren).³ Berücksichtigt man jedoch, dass die Bandenkriminalität *per definitionem* mehrere Täter umfasst, die ihrerseits zahlreiche Mittelsmänner und eine zuweilen kaum überschaubare Anzahl von Opfern haben, und die hohe Dunkelziffer bezüglich von Anzeigen, welche sich aus Furcht vor Rache oder Erpressung ergeben mag, prägt sich rasch ein weitaus unbehaglicheres Bild vom tatsächlichen Verbreitungsgrad der kriminellen „Banden“ im heutigen Deutschland aus.

Deutsche Bandenkriminalität und die Konjunktur des organisierten Verbrechens seit 2000

Das Beispiel der Mafia prägt, aber verzerrt auch Wahrnehmungsgewohnheiten, denn die Bandenkriminalität in Deutschland ist durchaus ein „deutsches“ Phänomen, wenn man die Staatsangehörigkeit von Tatverdächtigen in Betracht zieht. Das Bundeskriminalamt meldete bei Bandenkriminalität im Jahr 2011 die Zahl von 3.234 Tatverdächtigen deutscher Staatsangehörigkeit, im Vergleich zu anderen Staatsangehörigkeiten: türkisch (977), italienisch (303), rumänisch (293), libanesisch (281), polnisch (235), russisch (165).⁴ Das populäre Vorurteil einer höheren Beteiligung von Ausländern an Bandenkriminalität innerhalb Deutschlands bestätigt sich nicht. Die Statistik des Bundeskriminalamts beweist zudem, dass es keinen Grund gibt, Bandenkriminalität in den Worten des Soziologen Jan Phillip Reemtsma zu „temporalisieren“ oder zu „spatialisieren“.⁵ Von einer so genannten „Temporalisierung“ oder „Spatialisierung“ spricht man dann, wenn Ereignisse historisch oder räumlich entfernt erscheinen. Beides ist, bezogen auf Bandenkriminalität in Deutschland, ein Irrtum.

Philosophische Kriterien der Bandenkriminalität:

1. Selbstgesetzgebung oder „Staat im Staat“

„Beleidige keinen Mafioso“ könnte eine Formel sein, die in manchen Regionen Europas notwendig, wenn nicht geradezu lebenserhaltend wirkt. Das Prinzip der Rache als Vergeltung von erlittenem Unrecht gilt nicht nur bei Freunden von Coppolas Filmerfolg „Der Pate“ als Hauptmotiv krimineller Verbindungen, sondern mitunter sogar als Entstehungsfaktor von stabilen Familienfehden, die Generationen überdauern. Das Motiv der Gruppen bildenden und zeitstabilen „Vergeltungsinstanz“ tritt sogar unseren Oberschülern im Sprachunterricht entgegen: schon Romeo und Julia entstammten hoffnungslos verfehdeten Clans, weil die Urahnen der Familien Montague und Capulet sich gegenseitig übervorteilt oder beleidigt haben sollen.⁶ Die „Familie“ als Vergeltungsinstanz für mitunter lange zurück liegendes Unrecht – auch die Mafia versteht sich bekanntlich als „familia“ – ist ein traditionelles Motiv der Selbstgesetzgebung.

Doch was hat es wirklich mit der viel beschworenen Rache oder „vendetta“ als einer überkommenen Form der Selbstgesetzgebung der Bandenkriminalität auf sich, und inwiefern gibt es allgemeine Merkmale, die auch in Deutschland zum Phänomen der „Bande“ gehören? Das Bundeskriminalamt belegt eindeutig, dass die statistischen Spitzen der deutschen Bandenkriminalität im Hinblick auf Deliktgruppen nicht den legendären „Mord aus beleidigter Ehre“ abbilden, als vielmehr aus Drogen-, Eigentums- und Schmugglerdelikten zusammengesetzt sind, die wesensgemäß nur entfernt oder gar nicht mit dem Motiv der Rache oder Vergeltung für eine erlittene Kränkung verbunden sein kön-

nen (Vergleich: 4,2% Gewaltkriminalität, gegenüber 6,8% Schleuserkriminalität, 13,1% Eigentumsdelikte, 14,8% Wirtschaftskriminalität, 26,7% Drogenhandel-Delikte im Jahr 2011).⁷ Die in Deutschland auftretende Bandenkriminalität fokussiert offensichtlich auf Motive der illegalen Bereicherung in unterschiedlichsten Lebens- und Rechtsbereichen. Insofern würde die in der Allgemeinbevölkerung verbreitete, filmisch gestützte Theorie der „Vergeltungskriminalität“ aus Sicht der Experten nur auf eine Minderheit der deutschen Ermittlungsfälle zutreffen.

Doch ist die Selbstgesetzgebung als Motiv der „Banden“ eine entfernte Illusion? Bleiben wir zunächst beim Beispiel der Mafia: der italienische Volkskundler Giuseppe Pitrè beschreibt, dass der Begriff der „Ehre“ für den Mafioso ein Zentralbegriff für seine Identität und ein Leitmotiv seines Handelns sei.⁸ Der Begriff der „Ehre“ mag hierbei weiter gefasst sein, als es das dem deutschen Gesetz zu Grunde liegende Rechtsempfinden im Sinn der persönlichen Geltung und Würde deutet, immaterielle Güter, die nicht verletzt werden dürfen.⁹ Zum Begriff der „Ehre“ gehört für ein Mitglied einer solchen kriminellen Vereinigung jedoch nicht nur das Persönlichkeitsrecht im Allgemeinen, also Immaterielles, sondern auch die Repräsentanz der Person im Besonderen, das Materielle, der gesellschaftliche Status mit seinen Voraussetzungen. Bereits hier eröffnet sich eine unheilvolle Verbindung zur Selbstlegitimierung von Delikten im Eigentums- und Wirtschaftsbereich: wer die „Bande“ für überlegen hält, will keineswegs weniger haben als Andere, Nicht-Mitglieder. Grandiositäts-Fantasien von der angeblichen Legitimität des eigenen wohlhabenden Standes, geteilt von einer „Bande“, können so zu einer hemmungslosen kriminellen Bereicherung führen, ohne dass ein Unrechtsbewusstsein entstünde.

2. Kriminelle oder politische Gewalt?

Das Fehlen von Unrechtsbewusstsein seitens organisierter Bandenkriminalität beschränkt sich nicht auf Taten der Bereicherung. Um zu verstehen, was das organisierte Verbrechen von einer spontanen Gruppierung von Einzeltätern unterscheidet, muss man dessen Rechtfertigungsstrukturen durchschauen. Der Berliner Geschichtsforscher Herfried Münkler unterscheidet *kriminelle* und *politische Gewalt*.¹⁰ Kriminelle Gewalt diene eigennützigen Zwecken (Rache, Lustgewinn, Bereicherung und Ähnliches), politische Gewalt hingegen zielt auf die Veränderung einer bestehenden Ordnung ab. Die verbreitete Rhetorik der Selbstrechtfertigung seitens organisierter Kriminalität lautet jedoch, sie sei politisch und nicht kriminell. Selbst die Rache („vendetta“) der Mafia will nicht bloße Vergeltung üben, sondern eine angeblich verletzte Ordnung wieder herstellen, sei also nicht kriminell, sondern politisch. Am Beispiel von Coppolas „Don Corleone“ kann man die Widersinnigkeit dieser Schutzbehauptung klar erkennen: indem Täter und Ordnung koinzidieren, der Täter also die Ordnung *ist*, kann es keine politische Gewalt mehr geben, auch wenn dies behauptet wird. Politische Gewalt würde sich gegen eine Ordnung richten, die Objekt ist; der Banden-Boss ist jedoch ein Subjekt und identisch mit der Ordnung, es gibt keine Subjekt-Objekt-Spannung, sondern lediglich das Ausagieren eigen-

nütziger Motive und somit gilt sinngemäß Münklers Definition von krimineller Gewalt. Trotz der inhärenten Widersprüchlichkeit des vorgeblich politischen, in Wahrheit jedoch kriminellen Handelns erscheint dieses innerhalb von „Banden“ als annehmbar und mit der eigenen Ordnung vollständig vereinbar.

3. Hermeneutik des Systems

Bandenkriminalität als „Staat im Staat“ (organisierte, zumeist hierarchische Gruppen mit einer eigenen Ordnung, die Gesetzesbrüche legitimiert) bedarf einer Selbstrechtfertigung, die hermeneutisch ist und sie von konkurrierenden Systemen abgrenzt – auch der Rechtsstaat ist hier ein konkurrierendes System. Als „Ordnung“ wird hier ein Gesamt von gruppeninternen Glaubenssätzen verstanden, die den meist gesteigerten Geltungsansprüchen entsprechen und zu dessen Herstellung, Erhaltung und Wiederherstellung kriminelle Methoden scheinrechtfertigen. Bemerkenswert ist hier, dass diese Scheinargumentation von Bandenkriminalität, ihre Delikte dienten angeblich einer „Ordnung“, dem bekannten Gewaltdiskurs des Philosophen Walter Benjamin nahe kommen. Benjamin beschrieb in seiner 1918 erschienenen Studie „Zur Kritik der Gewalt“, Gewalt entstünde dann, wenn eine wirkende Ursache in Verhältnisse eingreife, die als sittlich verstanden und mit Begriffen wie Recht und Ordnung verbunden seien.¹¹ Dass sich diese Begriffe nicht mit dem Konsens eines Rechtsstaates decken müssen, beweisen die Kodizes der Bandenkriminalität weltweit.

Zur Scheinrechtfertigung einer angeblichen „Verteidigung des Rechts“ gehört eine bestimmte Form von Gruppen-Identität. Mit der Selbstbeschreibung nicht nur der Mafia, sondern auch vieler anderer „Banden“ als eine Art „Familie“ wird zunächst ein Zusammengehörigkeitsgefühl evoziert. Die „Familie“ gilt zugleich als „heilig“, als eine Erscheinungsform des Sakralen im profanen Alltag. Als besonderes Merkmal des Heiligen gelten die Unantastbarkeit der Mitglieder für alle Nicht-Mitglieder und die aus dieser Unantastbarkeit abgeleiteten Prinzipien der Selbstjustiz bei ihrer Verletzung. Die etymologische Ableitung des Begriffs „Mafia“ vom italienischen Wort „ma filia“ (meine Tochter), die Giuseppe Pitrè für wahrscheinlich hält,¹² ist hierbei keine Besonderheit des Italienischen, sondern mag eine allgemeine Vorstellung von den Begriffen von Recht und Sühne vermitteln. Die „Bande“ sieht sich als gleichsam familiären Schutzraum, ihre Mitglieder als Schützlinge, alle Nicht-Mitglieder als potentielle Angreifer. Tatsächlich wird bei Bandenkriminalität – auch in Deutschland – das Motiv des angeblichen Schutzes von Mitgliedern, oder gar der ganzen Gruppe, als tateleitend und taterhellend erklärt. Forscher sprechen hier vom „reziproken Altruismus“: hilfst du mir, helfe ich dir.¹³ Das Motiv des angeblichen Schutzes von Mitgliedern oder der Gruppe nebst ihres gruppeninternen Altruismus bleibt der Rhetorik des Selbstschutzes von Verbrechern verbunden.

Mafia-artige Systeme als selbstlegitimierende Parallelgesellschaft außerhalb und innerhalb der Rechtsstaatlichkeit

Mafia-artige Systeme werden bereits in deutschen Klassikern beschrieben. Der Dorfrichter Adam – dem deutschen Publikum unsterblich in Erinnerung durch die schauspielerische Leistung von Günther Strack – aus Heinrich von Kleists Novelle „Der zerbrochene Krug“ gilt als Epochen überdauerndes Sinnbild korrupter Justiz in Deutschland.¹⁴ Richter Adam, der jungen Mädchen nachstellt und sie durch das Versprechen von Rechtsbeugung zu sexuellen Gefälligkeiten verführen will, wobei er den Zeugen seiner Machenschaften rechtswidrig ohne Anhörung verbannen möchte, verkörpert den amoralischen Rechtsstaat, dessen Protagonisten selbst kriminell sind oder den Vorsatz haben, Verbrechen zu begehen und sich durch Machtmissbrauch vor der eigenen Strafverfolgung schützen wollen. Obgleich „Der zerbrochene Krug“ natürlich eine Burleske ist, die vom Stilmittel der Übertreibung lebt, sind hier philosophisch betrachtet bereits die Grundzüge so genannter mafia-artiger Strukturen verdeutlicht. Man bezeichnet eine Struktur dann als mafia-artig oder „mafiös“, wenn Verbrecher straffrei ausgehen, und zwar nicht zufällig, sondern weil das System sie regelmäßig vor Strafverfolgung schützt.¹⁵ Genau das glaubte Kleists Dorfrichter Adam als Trumpf ausspielen zu können, indem er seine Machtposition als Richter als eine Form der Selbstgesetzgebung missbrauchen wollte.

Nur eine literarische Fantasie? Betrachtet man die polizeiliche Statistik aus dem Jahr 2011, fallen bei Bandenkriminalität in Deutschland die 14,8 Prozent Wirtschaftskriminalität auf.¹⁶ Hierbei handelt es sich nicht um vereinzelte Eigentumsdelikte ausgeübt durch kriminelle Gruppen (Beispiel: Juwelenraub), sondern um den gezielten Missbrauch wirtschaftlicher und industrieller Strukturen (Beispiel: Veruntreuung von Steuergeldern seitens Mitarbeitern einer Baubehörde). Die Deliktgruppe der Wirtschaftskriminalität dürfte, neben dem illegalen Handel von Drogen und Waffen, den höchsten Gewinn und zugleich das höchste Risiko tragen, eine Ambivalenz, welche sich sachgemäß aus der Logik der Tat ergibt. Wirtschaftskriminalität setzt stabile Geflechte von Kontakten innerhalb des gesellschaftlichen, industriellen und juristischen Systems voraus; Netzwerke, die eher von Einheimischen bedient werden könnten, da interne Einsichten und Befugnisse vonnöten sind. Dem in der deutschen Bevölkerung populären Vorurteil der „korrupten Bosse“ soll hier nicht entsprochen werden, da sich Einflussnahmen durch Hierarchieebenen ziehen können; die grundsätzliche Wahrscheinlichkeit eines Zusammenwirkens von Systemnähe und Missbrauch besteht. Eine in dieser Hinsicht Aufschluss liefernde Zuordnung von Deliktgruppen zu Staatsangehörigkeiten innerhalb der Bandenkriminalität legt das Bundeskriminalamt jedoch nicht vor.¹⁷

Kulturen der Bandenkriminalität oder Rechtsstaat versus Selbstjustiz

Samuel Huntingtons soziologische Analyse der globalen Gesellschaft „The Clash of Civilisations“ hat seit seinem Erscheinen 1997 für Diskussionsstoff auf hoher und höchster politischer Ebene gesorgt. Huntington vertrat hier die Meinung, dass die globale Gesellschaft aus verschiedenen Kulturkreisen bestünde, die sich in konkurrierender Weise verhielten – Kriege in der Postmoderne seien Konflikte zwischen konkurrierenden Kulturkreisen, zum Beispiel China und USA.¹⁸ Merkmale einer Kultur seien hierbei unter anderem ethnographischer Raum, Religion, Werthaltungen, Geschichte, politische Tradition.

Betrachtet man jedoch die Entwicklung der Bandenkriminalität als „Staat im Staat“, erschließt sich ein anderes Verständnis von „Kultur“ als krimineller Parallelgesellschaft: eine Gruppe, die eine eigene Ordnung vertritt und diese durch Selbstjustiz verwirklicht, ohne dass den Ausführenden Rechtsverfolgung droht. Nur der erste Teil dieser Definition hat noch mit Rechtsstaatlichkeit im Verständnis westlicher Zivilisationen zu tun: *eine eigene Ordnung*, in der das Machtmonopol beim Staat liegt (und nicht beim einzelnen Bürger, dessen Gewaltverzicht als systemerhaltend gilt). Eine eigene Ordnung hingegen, *in der Selbstjustiz ausgeübt werden darf*, gilt für europäisches Rechtsverständnis als vorkulturell, gleichsam als einen ganzen Staat umfassende Bandenkriminalität, jedoch außerhalb Europas durchaus als rechtmäßige Kultur, wenn man etwa Necla Keleks Beschreibung der „Ehrenmorde“ in muslimischen Gesellschaften sieht.¹⁹ Doch selbst innerhalb von Gesellschaften, deren Mitglieder die eigene Ordnung kulturell gebilligt durch Selbstjustiz verwirklichen dürfen, gibt es Prinzipien wie Verhältnismäßigkeit, potentielle Verfolgung bei Übertretung, Grenzen. *Ohne diese Grenzen herrschen so genannte mafia-artige Strukturen.*

Das Hauptmotiv der Bandenkriminalität – atmosphärisch dicht in Coppolas Darstellung über die italienische Mafia verfilmt und Besorgnis erregend in realen Ermittlungsverfahren bei aktuellen deutschen Fällen – ist die Vorstellung der Möglichkeit einer weitreichenden und im Effekt ungestraften Eskalation, die zugleich das Selbstverständnis der kriminellen „Bande“ ausmacht. Kriege der Zukunft als Konflikte zwischen rechtstaatlichen und selbstgesetzgebenden „Kulturen“ könnten eine Fortführung von Huntingtons Gedanken darstellen – „Kulturkonflikte“ auch innerhalb von Landesgrenzen.

Bandenkriminalität begegnen: Identitätscluster aufbrechen und Transparenz verstärken

Bandenkriminalität ist kein neues und kein national begrenztes Phänomen. Miguel de Cervantes – den meisten deutschen Lesern vorrangig als Autor des „Don Quichote“ bekannt – beschreibt organisierte Bandenverbrechen bereits im Spanien des 16. Jahrhunderts.²⁰ Die „Mafia“ ist nur eine, wenngleich im europäischen Raum die bekannteste, Organisation der Selbstgesetzgebung, welche zudem mit anderen kriminellen Bandenverbindungen national und interna-

tional in Konkurrenz steht. Die Gegenwärtigkeit krimineller Banden wie Camorra, russische Mafia, Yakuza und anderen beweist, dass es sich hier um ein weltweites Phänomen handelt, das keinesfalls vor Landesgrenzen Halt macht, wenngleich es nationale Charakteristika haben mag. Gemeinsame Merkmale von Bandenkriminalität weltweit sind: Selbstgesetzgebung, „Staat im Staat“ mit eigener Ordnung, hierarchische Struktur, das Ideal der Bande als „Familie“ und die Glorifizierung, mitunter die Sakralisierung ihrer Mitglieder und eine daraus abgeleitete Legitimation von Verbrechen „wegen der Ehre“ oder auch zur eigenen Bereicherung. Diese Merkmale – psychologisch gedeutet: narzisstisch-antisozial, soziologisch: vordemokratisch-vormodern²¹ – könnten unabhängig von den jeweiligen Deliktgruppen ein stabiler Faktor sein, der die Identität und somit auch den Zusammenhalt der Gruppe ausmacht.

Die Bandenkriminalität in Deutschland bewegt sich zwischen Wahrnehmungs-Klischees, ohne sie zu erfüllen: die Mehrheit der Tatverdächtigen ist deutscher Staatsangehörigkeit, und statt Duelle im Morgengrauen häufen sich Delikte um Drogen, Waffen und Wirtschaftskriminalität.²² Die eigene Bereicherung scheint Hauptmotiv zu sein, die Begründung ist jedoch bei aller Banalität nicht ohne eine philosophische Bedeutung; der Bereicherungswunsch wird als legitimer Anspruch verstanden, auf den die „Bande“ ein Recht habe, das sie durchsetzen dürfe. Hier decken sich aktuelle Ermittlungsfälle aus Deutschland durchaus mit der Jahrhunderte alten Rhetorik der Mafia: die Scheinrechtfertigung ist stets die des angeblichen Anspruchs auf Geltung und Verschaffung derselben. Was sich bei Bandenkriminalität als einem „deutschen“ Phänomen zeigt, ist eine Verschiebung von der immateriellen Geltung (klassischer Ehrbegriff) hin zur materiellen Geltung (Bereicherung) und ihrer illegalen Durchsetzung sowie ein potentieller Missbrauch sozialer Strukturen (Wirtschaftskriminalität, Deutschland als „Ruheraum“ der Bandenkriminalität und Zentrum der Geldwäsche). Doch das könnte nicht nur deutschlandweit, sondern international die Wahrheit hinter der romantisierenden Fassade der „Banden“ sein, die nur im Film, aber keineswegs für reale Opfer, Faszination erzeugt.

Anmerkungen

- 1 F.F. Coppola (Direktor), *Der Pate* (Film-Trilogie 1972)
- 2 Deutschland, Bundeskriminalamt (s. FN1)
- 3 ebenda
- 4 Deutschland, Bundeskriminalamt (s. FN1)
- 5 J. Ph. Reemtsma, *Vertrauen und Gewalt*, Hamburg 2008, S. 211f.
- 6 W. Shakespeare, *Romeo and Juliet* (1597)
- 7 Deutschland; Bundeskriminalamt (Quelle: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1662/umfrage/kriminalitaetsbereiche-der-organisierten-kriminalitaet/>)
- 8 In: G. Cheers, *Mafia. A Necessary Reference to Organized Crime*, Potsdam 2010, S. 17
- 9 Deutschland; Grundgesetz Art. 5 GG (Quelle: www.bundestag.de)
- 10 H. Münkler, *Gewalt und Ordnung*, Frankfurt a.M. 1992
- 11 W. Benjamin, *Zur Kritik der Gewalt* (1918), Frankfurt a.M. 1965, S. 29
- 12 G. Cheers, a.a.O., S. 45
- 13 Spektrum der Wissenschaft vom 01.03.2002 (Quelle: <http://www.spektrum.de/alias/interview/reziproker-altruismus-haelt-auch-die-mafia-zusammen/828504>)
- 14 H.v. Kleist, *Der zerbrochene Krug* (1802)

- 15 G. Cheers, a.a.O., S.17
- 16 Deutschland; Bundeskriminalamt (s. FN 8)
- 17 laut Wissen der Verfasserin
- 18 S. Huntington, *The Clash of Civilisations*, New York 1998
- 19 FAZ vom 15.09.2008 (Quelle: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/ehrenmorde-in-der-tuerkei-die-ehre-ist-immer-gefaehrdet-1699501.html>)
- 20 M. de Cervantes, *Riconete y Cortadillo* (1589)
- 21 Unter Bezug auf Freuds Kulturtheorie, der den Prozess der Moderne als schrittweisen Verzicht auf individuelle Gewaltanwendung ansieht (ders., *Das Unbehagen in der Kultur*, 1926), ist Selbstjustiz „vormodern“.
- 22 Deutschland; Bundeskriminalamt (s. FN 8)

Quellen und Darstellungen

- Deutschland, Bundeskriminalamt (Quelle: de.statista.com)
Deutschland, Grundgesetz (Quelle: www.bundestag.de)
Benjamin, Walter, *Zur Kritik der Gewalt* (1918), Frankfurt a.M. 1965
Cheers, Gordon, *Mafia. A Necessary Reference to Organized Crime*, Potsdam 2010
Huntington, Samuel, *The Clash of Civilisations*, New York 1998
Münkler, Herfried, *Gewalt und Ordnung*, Frankfurt a.M. 1992
Reemtsma, Jan Philipp, *Vertrauen und Gewalt. Versuch über eine besondere Konstellation der Moderne*, Hamburg 2008

Eine neue Koalition

Warum Schwarz-Grün das wahrscheinlichere Regierungsbündnis ist

Eckhard Jesse



Eckhard Jesse lehrt Politikwissenschaft an der TU Chemnitz

Auf dem Parteitag der Grünen Ende April 2013 in Berlin herrschte Konsens. Die Partei plädierte für einen Schulterschluss mit der SPD. Wie Claudia Roth zuvor auf dem SPD-Parteitag Mitte April in Augsburg für Rot-Grün geworben hatte, so machte sich Sigmar Gabriel nun auf dem der Grünen für ein solches Bündnis stark. Zugleich hieß es, die schwarz-gelbe Koalition sei abzulösen. Das Eine deckt sich jedoch nicht zwangsläufig mit dem Anderen. Die geforderte Ablösung von Schwarz-Gelb muss nicht auf Rot-Grün hinauslaufen. Schließlich könnte die nicht als koalitionsfähig geltende Linke eine Mandatsmehrheit für die eine wie für die andere Koalition verhindern. Auf dem Parteitag, der zwar im Bereich der Steuerpolitik für einen Schwenk der Grünen nach links sorgte (will die Partei allen Ernstes das Wählermilieu der SPD „aufmischen“?), wurde ein schwarz-grünes Bündnis aber nicht eigens ausgeschlossen.

Wie ein Blick auf die letzten Umfragen (Ende April/Anfang Mai) zeigt (siehe Tabelle 1), hat bei den demoskopischen Instituten weder Schwarz-Gelb (mit einer Ausnahme) noch gar Rot-Grün eine Mehrheit – schon seit längerem. Dieses Bündnis liegt gegenüber Schwarz-Gelb klar zurück – selbst für den (eher unwahrscheinlichen) Fall, dass die Liberalen an der Fünfprozenthürde scheitern sollten. Unabhängig davon, ob SPD und Grüne über mehr Stimmen verfügen als CDU und CSU: Die Linke dürfte in den Bundestag einziehen, schon deshalb, weil sie einige Direktmandate gewinnt (im Berliner Osten etwa durch Gregor Gysi, Gesine Löttsch und Petra Pau). Eine Partei mit mindestens drei Direktmandaten gelangt selbst beim Nichterreichen der Fünfprozenthürde in den Bundestag. Insofern ist das Unterfangen von Rot-Grün, auf eine Mandatsmehrheit zu spekulieren, einigermaßen unrealistisch.

Anders sieht dies für das lagerübergreifende Zweierbündnis Schwarz-Grün aus. Nach allen Umfragen gibt es dafür – schon seit Jahren – eine stabile Mehrheit nicht nur der Mandate, sondern auch der Stimmen. Der Grund: Legt der große Partner bei Schwarz-Gelb gegenüber dem kleinen Partner zu, so ist es bei Rot-Grün gerade umgekehrt. Solche guten Ergebnisse für die beiden Parteien wirken sich bei Umfragen zu möglichen Koalitionspartnern aus. Da-

nach plädiert die Mehrheit der Grünen-Anhänger dafür, sich nicht ausschließlich auf ein Bündnis mit der SPD festzulegen, und auch die Mehrheit der Wähler der Union kann sich eine Koalition mit den Grünen vorstellen.

Wer fünf Monate vor der Bundestagswahl am 22. September eine Prognose für die Regierungsbildung wagt, betritt dünnes Eis, wiewohl „Dreier-Koalitionen“ (wegen politischer Unvereinbarkeiten) und Minderheitsbündnisse (wegen historisch bedingter Vorbehalte) ausscheiden. Zum ersten ist die Volatilität beträchtlich. Stimmungen schlagen schnell in Stimmen um. Wer weiß schon, ob und wie der „Fall Hoeneß“, der ein „Fall von Hoeneß“ ist, den Wahlausgang beeinflusst? Kann der SPD-Kanzlerkandidat Peer Steinbrück wenigstens die eigenen Reihen schließen und Pannen vergessen machen? Und wie würde sich eine neue Euro-Krise auswirken? Zum zweiten ist nicht abzusehen, welche Parteien in den Bundestag überhaupt einziehen. Noch vor einem Jahr lagen die „Piraten“ in den Umfragen bei fast zehn Prozent nach ihrem kometenhaften Aufstieg bei der Berliner Abgeordnetenhaus-Wahl 2011 (8,9 Prozent) und bei den Landtagswahlen 2012 (Saarland: 7,4 Prozent; Schleswig-Holstein: 8,2 Prozent; Nordrhein-Westfalen: 7,8 Prozent). Im Januar 2013 bei der Niedersachsen-Wahl vermochte die Partei hingegen nur 2,1 Prozent zu erreichen. Nunmehr ist sie von der im April 2013 ins Leben gerufenen Partei „Alternative für Deutschland“, die gegen den Euro votiert, eingeholt wenn nicht überholt worden. Sie kam bei ersten Umfragen nahe an fünf Prozent heran – ohne prominenten Spitzenpolitiker. Es ist gegenwärtig schwer auszumachen, wem die „Alternative für Deutschland“ am meisten schadet: dem rot-grünen oder dem schwarz-gelben Lager? Einerseits ist sie eher konservativ ausgerichtet und hat überproportional viele ehemalige Mitglieder aus den Reihen der Union und der FDP. Andererseits sind die Vorbehalte gegenüber dem Euro am stärksten bei den eher schwächeren sozialen Schichten, die überproportional stark für SPD und Linke votieren. Der erste Befund schwächt Schwarz-Gelb, der zweite stärkt dieses Lager.

Bei einer Mandatsmehrheit für Schwarz-Gelb oder Rot-Grün kommt eine solche lagerinterne Koalition zustande. Aber danach sieht es, wie erwähnt, nicht aus. Für eine schwarz-gelbe Koalition wäre ein relativ großer „Piraten“-Stimmenanteil (freilich unter fünf Prozent) von Vorteil, da deren Elektorat überproportional stark aus den Reihen der Rot-Grünen stammt (und aus dem Nichtwählerreservoir). Für ein rot-grünes Bündnis (der Abstand zwischen „Schwarz“ und „Rot“ scheint deutlich größer zu sein als der zwischen „Grün“ und „Gelb“) erwiese sich folgende Konstellation als günstig: Scheitern der FDP, der „Alternative für Deutschland“ und der Piratenpartei an der Fünfprozenthürde und ein schwaches Ergebnis der Partei Gregor Gysis. So könnten SPD und Grüne mehr Mandate als Union und die Linke erhalten – dies die Hoffnung des rot-grünen Lagers.

Die Union und die Grünen stimmen in einem zentralen Punkt überein. Die Union erklärt, die FDP stehe ihr bei weitem näher als die Partei der Grünen. Ungeachtet vieler Konflikte zwischen den „bürgerlichen“ Kräften wurde in der Tat niemals die „Machtfrage“ gestellt – es gab schwerlich eine andere erfolversprechende Machtopion für Koalitionsparteien. Die Grünen wiederum streichen ihre deutlich größere Affinität zur SPD als zur Union oder gar zur

FDP heraus. Sie hatten 2009 eine „Jamaika-Koalition“ rigoros abgelehnt, aber kein schwarz-grünes Bündnis. Die Konsequenz: Die Union wird für die Bundestagswahl 2013 keine Koalition mit Bündnis 90/Grünen ausschließen, diese keine Koalition mit der Union.

Vor der Bundestagswahl 2013 ist – in der Regel anders als früher – die Frage nach der jeweiligen Koalition¹ von größerem Interesse als die nach dem Wahlsieger und damit die nach der „Kanzlerpartei“, weil Überraschungen in dieser Hinsicht nicht zu gewärtigen sind. Gemäß der einschlägigen Forschung ist die Koalitionsbildung gemeinhin von vier Faktoren abhängig – *office-seeking*, *policy-seeking*, *vote-seeking*, *identity-seeking*.

Der erste Punkt spräche für Schwarz-Grün, denn auf diese Weise könnte die Union mehr Minister stellen als bei einer Koalition mit der SPD. Es gibt neben gravierenden Differenzen (etwa in der Steuer- und der Familienpolitik) inhaltliche Schnittmengen zwischen der Union und den Grünen – z.B. im Bereich der Arbeitsmarktpolitik („weniger Staat“) oder in der Außenpolitik ebenso zwischen der Union und der SPD (z.B. in der Sicherheits- oder der Europapolitik). Hingegen signalisieren *vote-seeking* und *identity-seeking* eher Schwarz-Rot als Schwarz-Grün. Schließlich würde ein vor den Wahlen als möglich erachtetes Bündnis zwischen der Union und den Grünen beiden Parteien schaden (hingegen der SPD wie der FDP nützen). Eine beträchtliche Zahl an SPD- und Grünen-Wählern wäre über eine derartige Offenheit irritiert. Was *identity-seeking* betrifft, sind die habituellen Unterschiede zwischen der Union und den Grünen nach wie vor groß, trotz schwindender Vorurteile auf beiden Seiten. Die Parteien haben sich teilweise angenähert. So wendet sich die Union nicht mehr gegen das Bild der Bundesrepublik als „Einwandererland“, und eine unkritische Huldigung von „Multikulti“ ist bei den Grünen längst obsolet geworden. Pragmatismus dominiert hier wie da in der Praxis. Die leidige Kernenergiefrage trennt die beiden Parteien nicht mehr grundsätzlich. Insofern stellt eine Diskussion über Schwarz-Grün keine Gespensterdebatte dar wie ein Jahrzehnt zuvor.

Nun ist abstrakte Koalitionstheorie das eine, die konkrete Koalitionspraxis das andere. Für die Parteien sind weitere Faktoren bestimmend: So spielt die „Chemie“ zwischen den Spitzen eine Rolle, die Konstellation im Bundesrat, das arithmetische Szenario im Bund, die Risikoabwägung beim Eintritt in eine Koalition als Juniorpartner. Die Kanzlerin Angela Merkel, unprätentiös auftretend, pflegt mit den Spitzen der politischen Konkurrenz gleichermaßen guten Kontakt. Der Befund, Schwarz-Grün verfüge im Bundesrat über keine einzige Stimme, stimmt zwar, ist aber für die Koalitionsfrage irrelevant. Alle realistischen Varianten verfügen im Bundesrat bei zustimmungspflichtigen Gesetzen über keine Mehrheit, da Stimmenthaltung eines Landes, dessen Regierung nicht die „Farbe“ des Bundeskabinetts aufweist, wie ein „Nein“ zählt. Bei Einspruchsgesetzen ist dies umgekehrt. Insofern bliebe eine Blockierung der Regierungsarbeit dem Land erspart. Schwarz-Grün hätte bei solchen Gesetzen nur die Stimmen von Brandenburg und Hamburg gegen sich. Das arithmetische Szenario spricht klarer für ein kleines schwarz-grünes Bündnis als für ein großes schwarz-rotes. Diese Koalition, wie zwischen 2005 und 2009, ist ohne sonderlichen Reiz, eine schwarz-grüne dagegen beflügelt manche Gemüter –

und besänftigt die Lager zugleich. Linke Grüne würden sich an der CSU „reiben“ – und umgekehrt. Für die SPD und die Grünen wohnt der Beteiligung als Juniorpartner jeweils ein Risiko inne. Sollte die SPD als Juniorpartner ein Bündnis mit der Union anstreben, könnte sie später weiter massiv an Stimmen verlieren – an die Grünen und an die Linke. Hingegen besteht bei einem Gang in die Opposition die folgende Gefahr: Sie gibt die politische Verantwortung aus der Hand und macht den Weg für ein schwarz-grünes Bündnis vielleicht auf längere Zeit im Bund frei (mit entsprechenden „Nachzieheffekten“ in den Ländern). Für die Grünen hingegen ist ihre Regierungsbeteiligung angesichts weithin fehlender Erfahrungen mit der Union in den Ländern auf Bundesebene unkalkulierbar – sie könnten bei nachfolgenden Wahlen „abgestraft“ werden. Sollten sie sich gegen eine Regierungsverantwortung sperren, ließen sie erkennen: Ein gutes Wahlergebnis – das beste ihrer Geschichte – bringt die Partei nicht an die Regierung. Wenngleich die Chancen für Schwarz_Grün nach dem Parteitag der Grünen etwas gemindert sind.

Ein solches neuartiges Bündnis ist im Vergleich zu einer schwarz-roten Koalition vor allem aus drei strategischen Gründen die wahrscheinlichere Variante, immer vorausgesetzt, eine Mandatsmehrheit bliebe sowohl für Schwarz-Gelb als auch für Rot-Grün aus. Die folgenden Argumente beziehen sich jeweils auf *eine* Partei.

Erstens: Für die SPD wirkt das Trauma der letzten Großen Koalition mit dem für sie niederschmetternden Ergebnis von 2009 (23,0 Prozent) massiv nach. Sie weiß, die Wählerschaft schreibt der Kanzlerin – und damit der „Kanzlerpartei“ – vermutlich eine konstruktive Zusammenarbeit gut. Nach dem Ende der Legislaturperiode stünde sie, vermutlich erneut unter Außenminister Frank-Walter Steinmeier, wohl wieder ohne realistische Machtoption da. In einer Großen Koalition ist weder eine Annäherung an die FDP noch an die Linke realistisch.

Zweitens: Die Union ist wegen der anhaltenden Schwäche der FDP auf der Suche nach einem zweiten Koalitionspartner. Sie würde die Verbindungen zu den Liberalen nicht „kappen“, aber das Unterfangen, die Grünen aus dem „linken Lager“ zu lösen, schwächte die SPD stark – wegen des (vorübergehenden) Fehlens ihres „natürlichen“ Koalitionspartners. Die Union „könnte“ so mit „jedem“ Partner und wäre daher wohl zu erheblichen Zugeständnissen bereit. Vielleicht möchte sie nach der FDP und der SPD nun Bündnis 90/Grüne „entzaubern“.

Drittens: Die Grünen wollen 15 Jahre nach ihrer letzten Regierungsbeteiligung auf der Bundesebene wieder an die Macht. Was nützt ihr das gute Abschneiden bei Bundestagswahlen als dritte Kraft, wenn sich das nicht in der Regierungsbeteiligung niederschlägt? Diese Überlegungen dürften in der Partei, als Oppositionskraft zwischen der Linken und den Liberalen in keiner beneidenswerten Position der Mitte angesiedelt, eine große Rolle spielen. Dass sie ein mögliches Bündnis mit der Union herunterspielt, liegt wegen der sie schwächenden „Koalitionsdiskussion“ in der Natur der Sache.

Funktionierte Schwarz-Grün, könnte dies Auswirkungen auf das Verhältnis der SPD zur Linken haben – Vorbehalte gegenüber den Postkommunisten ließen sich stärker abbauen –, möglicherweise ebenso auf das Verhältnis der FDP

zur SPD. Es ist für die SPD nicht angängig, das Verhältnis zur Linken *und* zur FDP zu „normalisieren“. Eine Art „Koalition“ in der Opposition mit den beiden Parteien verbietet sich.

Scheiterte Schwarz-Grün, wäre die SPD der Profiteur. Entweder wird sie Juniorpartner der Union in einer weit besseren Position als direkt nach der Wahl, oder es entsteht eine lagerübergreifende „Dreier“-Koalition aus der SPD, den Grünen und den Liberalen. Dieser fiele aus der Opposition der Sprung „über den Graben“ leichter als der direkte Wechsel zu einer Partei aus einem anderen politischen Lager. Selbst ein von der Linken toleriertes rot-grünes Bündnis ist unter diesen Umständen im Rahmen des Möglichen.

Da die Union ungeachtet der enttäuschenden Ergebnisse in den Bundesländern klar die stärkste Kraft sein wird (und die SPD mit den Grünen wohl nicht über eine eigene Mehrheit verfügt), fällt ihr die Aufgabe zu, den Juniorpartner „auszusuchen“, kommt doch ein rot-rot-grünes Linksbündnis (auch nicht in Form einer von der Linken tolerierten rot-grünen Koalition, obwohl mit dem Rückzug Oskar Lafontaines aus der Bundespolitik ein wichtiges Hindernis beseitigt ist) politisch ebenso wenig in Frage wie eine Ampel-Koalition, die die FDP – wie 2005 und 2009 – vehement ablehnt. Insofern ist sie in einer komfortablen Position, wobei sie diese nicht bis auf das letzte „ausreizen“ sollte, um nicht Neuwahlen zu provozieren. Mit einiger Sicherheit dürfte die alte Regierungschefin die neue sein – ob in einer schwarz-gelben, in einer schwarz-rotten oder in einer schwarz-grünen Konstellation.

Die prospektive Ebene ist strikt von der präskriptiven Ebene zu trennen. Das erwartete Ergebnis muss nicht das gewünschte sein.² Lagerinterne Koalitionen sind in einem stark durch konkordanzdemokratische Elemente gekennzeichneten System die bessere Alternative. Aber das Wahlergebnis begünstigt eine solche Konstellation nicht. Und: Eine Große Koalition ist in einer parlamentarischen Demokratie zwar wahrlich kein anzustrebender Musterfall, doch dürfte sie über eine größere Stabilität verfügen als eine schwarz-grüne. Ein derartiges Bündnis, das es erst einmal in einem Stadtstaat – in Hamburg von 2008-2010 – gegeben hat und vorzeitig beendet wurde, stellt für den Bund ein beträchtliches Risiko dar.

Trotzdem spricht mehr für die Bildung eines solchen Zweckbündnisses als dagegen – nach dem Motto: „nur nicht darüber reden, ‚es‘ aber tun“. Um kein Missverständnis zu provozieren: Selbstverständlich gibt es hinter den Kulissen keine abgekarteten Absprachen. Die linke „Basis“ der Grünen kann nach der Wahl ein solches Bündnis stoppen, ihr Elektorat dürfte daran ebenso weniger Anstoß nehmen wie die Führungsspitze um Renate Künast, Claudia Roth und Jürgen Trittin, die ihre politische Karriere mit einem (abermaligen) Ministeramt krönen möchten.

In der Vergangenheit regierte auf Bundesebene nach Wahlen eine große und eine kleine Partei – bis auf 1949 und 2005.³ Seinerzeit fielen die Konsequenzen unterschiedlich aus. 1949 bildete die Union eine Koalition mit zwei „bürgerlichen“ Parteien (der FDP und der DP), 2005 kam keine „Dreierkoalition“ zustande, da weder die Grünen mit der Union und der FDP noch die Liberalen mit der SPD und den Grünen kooperieren wollten, sondern eine Große Koalition. 2013 könnte wegen der arithmetischen Mehrheit der Union und der

Grünen weder das eine (1949) noch das andere (2005) Szenario eintreten. Dieses von Angela Merkel Anfang 2001 als „Hirngespinnst“ bezeichnete Zweierbündnis wäre eine Koalition aus einer großen und einer kleinen Partei, die, anders als früher, unterschiedlichen Lagern angehörten. Allerdings sind die Grenzen zwischen ihnen durchlässiger geworden.

Tabelle 1: „Sonntagsfrage“ Bundestagswahl (in Prozent)

Wenn am nächsten Sonntag Bundestagswahl wäre ...

Institut	Allensbach	Emnid	Forsa	For- schungsgr. Wahlen	GMS	Infratest dimap	Bundes- tagswahl
Veröffentl.	17.04. 2013	28.04. 2013	01.05. 2013	26.04. 2013	16.04. 2013	02.05. 2013	27.09. 2009
CDU/CSU	38,5	40,0	39,0	40,0	42,0	40,0	33,8
SPD	28,0	27,0	23,0	28,0	24,0	26,0	23,0
GRÜNE	15,0	14,0	14,0	14,0	13,0	15,0	10,7
FDP	5,0	4,0	5,0	4,0	6,0	4,0	14,6
Die Linke	7,0	7,0	8,0	6,0	8,0	7,0	11,9
Piratenpartei	3,0	3,0	3,0	–	2,0	–	2,0
AfD	–	2,0	3,0	3,0	–	3,0	–
Sonstige	3,5	3,0	5,0	5,0	5,0	5,0	4,0

Quelle: <http://www.wahlrecht.de/umfragen/index.htm> (2. Mai 2013).

Anmerkungen

- 1 Vgl. jetzt Frank Decker/Eckhard Jesse (Hrsg.), Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013. Parteiensystem und Regierungsbildung im internationalen Vergleich, Baden-Baden 2013.
- 2 Viele Autoren in dem folgenden Band plädieren direkt oder indirekt für eine schwarz-grüne Koalition: Volker Kronenberg/Christoph Weckenbrock (Hrsg.), Schwarz-Grün. Die Debatte, Wiesbaden 2011.
- 3 Außeracht gelassen wird, dass die Union, die 1953 eine knappe und 1957 eine klare Mehrheit der Mandate hatte, jeweils Koalitionen einging (1953 mit drei Parteien, 1957 mit der Deutschen Partei).

Auf Nummer sicher. Warum die Große Koalition das wahrscheinlichere Regierungsbündnis ist

Frank Decker



Frank Decker.
Professor für Politische
Wissenschaft am Insti-
tut für Politische Wissen-
schaft und Soziologie
der Rheinischen Fried-
rich-Wilhelms-Universität
Bonn

Welche Koalition wird die Bundesrepublik nach dem 22. September 2013 regieren? Die Antwort darauf hängt zum einen – natürlich – vom Ergebnis der Bundestagswahl ab, das vorgibt, welche Konstellationen überhaupt mehrheitsfähig sind. Das Format einer Mehrheitsregierung kann dabei als gesetzt gelten. Minderheitskabinette sind auf der Bundesebene hierzulande noch nicht gangbar, auch wenn manche Politologen sie sich herbeiwünschen. Zum anderen hängt die Koalitionsbildung von der Bereitschaft der Parteien ab, miteinander Regierungsbündnisse zu schließen. Diese Bereitschaft können sie in Form entsprechender Koalitionsaussagen – positiver wie negativer – vor der Wahl offenlegen oder nicht. Im letztgenannten Fall wird die Wahlentscheidung zu einer Rechnung mit Unbekannten: In welche Koalition eine Stimme fließt, hängt dann allein vom Willen der Parteien bzw. Parteiführungen ab und kann vom Wähler nicht (mehr) beeinflusst werden.

Problematisch wird die Koalitionsbildung, wenn die politisch möglichen bzw. von den Parteien gewünschten Koalitionen nicht mehrheitsfähig und gleichzeitig die rechnerisch möglichen, also mehrheitsfähigen Koalitionen politisch nicht möglich sind. Im schlimmsten Fall ist die Regierungsbildung dann ganz blockiert, sodass als Ausweg nur vorgezogene Neuwahlen bleiben. Eine solche Situation bestand z.B. nach der Landtagswahl 2008 in Hessen. Aufgrund des vergifteten Verhältnisses von CDU und SPD schied hier sogar eine Große Koalition als Notlösung aus, wie sie auf der Bundesebene 2005 in einer vergleichbaren Konstellation gebildet worden war.

Der Ausgang der Bundestagswahl 2009, bei der es trotz der Verfestigung der Fünfparteienstruktur wieder zur Mehrheit für eine der beiden Wunschkoalitionen reichte, dürfte ein Intermezzo bleiben. Er führte freilich zu einem Rückzug von Schwarz-Gelb und Rot-Grün in das eigene Lager und bremste die Bereitschaft der Parteien, ihr Koalitionsverhalten zu flexibilisieren. Weder hat sich die FDP für ein Ampelbündnis mit SPD und Grünen geöffnet (trotz zaghafter Annäherungsversuche in Nordrhein-Westfalen), noch waren SPD und Grüne willens, von ihrer ablehnenden Haltung gegenüber Koalitionen mit der

Linken abzurücken. Deren Niedergang in den alten Bundesländern verstärkte die bipolare Logik, indem er in mehreren Bundesländern die Ablösung schwarz-gelber durch rot-grüne (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und – dort zusammen mit dem Südschleswigschen Wählerverband – Schleswig-Holstein) bzw. grün-rote (Baden-Württemberg) Landesregierungen ermöglichte. Dies hat bei SPD und Grünen die Hoffnung auf eine eigene Mehrheit auch im Bund genährt, die wegen der dort ungefährdeten Position der Linken allerdings schwer zu erreichen sein dürfte.

Die Ausgangslage für den 22. September ähnelt folglich eher derjenigen von 2005 als von 2009: Es stehen sich zwei annähernd gleich starke Formationen (Schwarz-Gelb und Rot-Grün) gegenüber, die im Rahmen der fortbestehenden Fünfparteienstruktur vermutlich nicht in der Lage sein werden, eine Mehrheit zu bilden. Einen bedeutenden Unterschied gibt es allerdings, wenn man die internen Stärkeverhältnisse betrachtet. Während die FDP im „bürgerlichen“ Lager nach 2009 einen beispiellosen Absturz erlebte, der unmittelbar den Unionsparteien zugute kam, haben sich die Kräfteverhältnisse im linken Lager stetig in Richtung des kleineren Partners – der Grünen – verschoben, deren Stimmenanteil heute etwa halb so groß ist wie derjenige der SPD. (1998 lag er nur bei einem Fünftel.) Wahlarithmetisch hat das zwei Konsequenzen. Zum einen sichert es der Union einen verlässlichen Vorsprung vor den Sozialdemokraten, womit ihr automatisch eine Schlüsselrolle bei der Regierungsbildung zufällt. Zum anderen führt es dazu, dass neben einer Großen Koalition und den verschiedenen Varianten eines Dreierbündnisses auch eine schwarz-grüne Zweierkoalition mehrheitsfähig wäre. Scheiden die Dreierbündnisse aus politischen und/oder arithmetischen Gründen aus, reduzieren sich die Möglichkeiten der Regierungsbildung insofern auf die Alternative Schwarz-Rot oder Schwarz-Grün. Im Folgenden soll gezeigt werden, warum dabei mehr Argumente für Schwarz-Rot sprechen, also die Wiederauflage der Großen Koalition.

Die Argumentation knüpft an die gängigen Erklärungen der Koalitionsbildung an. Parteien schließen Regierungsbündnisse danach (1) zum Macht- und Ämtererwerb (*office-seeking*) und (2) zur Durchsetzung ihrer politikinhaltlichen Ziele (*policy-seeking*). Diese Motive werden wiederum (3) durch den Erwerb von Wählerstimmen unterstützt und gleichzeitig begrenzt (*vote-seeking*). So könnte eine Partei z.B. vom Regierungseintritt abgehalten werden, wenn sie fürchtet, dass sie das bei den nächsten Wahlen Stimmen kostet.

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass diese Faktoren die Koalitionsbildung nur zum Teil erklären. Andere Gründe, insbesondere solche, die sich gegen eine quantitative Erfassung sperren, werden in der Forschung also offenbar nicht oder zu wenig berücksichtigt. Bezogen auf die bundesdeutschen Kontext gilt das z.B. für (4) die institutionellen und politisch-kulturellen Eigenheiten des Regierungssystems, die die Bahnen der Koalitionsbildung vorgeben, und – damit verbunden – die Regierungsfähigkeit einer Koalition im Hinblick auf andere institutionelle Vetospieler, (5) habituelle oder personelle Verträglichkeiten/Unverträglichkeiten zwischen den Parteien und Parteiführungen, die auch historische Ursachen haben können, (6) die parteinterne Akzeptanz der Koalitionen und (7) die Koalitionsaussagen, also der Umstand,

dass die Parteien sich schon vor den Wahlen auf bestimmte Bündnisse festlegen bzw. solche ausschließen.

(1) Geht es um den Macht- und Ämtererwerb, sind die Chancen für Schwarz-Grün unter dem Strich besser als für Schwarz-Rot. Für die jetzige Grünen-Führung um Jürgen Trittin, Claudia Roth und Renate Künast wäre es die letzte Chance, noch einmal in Regierungsgämen zu gelangen. Bei einem Gang in die Opposition würde sie ihre Parteiämter an eine jüngere Generation abgeben. Die Union könnte in einem Bündnis mit den Grünen wiederum mehr Ministerämter für sich reklamieren als in einer Großen Koalition. Bei der SPD kann man das *office*-Motiv dagegen geringer veranschlagen. Kanzlerkandidat Peer Steinbrück hat bereits erklärt, dass er als Minister in einer Großen Koalition nicht zur Verfügung steht, und Parteichef Sigmar Gabriel würde die Übernahme des Fraktionsvorsitzes einem Kabinettsmitglied vermutlich vorziehen.

(2) Was die inhaltlichen Schnittmengen angeht, dürfte der Union eine Verständigung mit der SPD in den meisten Politikfeldern leichter fallen als mit den Grünen. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung der Energiewende, obwohl dort mit dem Atomausstieg das größte Hindernis für Schwarz-Grün inzwischen entfallen ist. Auch in den gesellschaftspolitischen Fragen stehen die Grünen eher links von der SPD, für ihre steuerpolitischen Vorschläge gilt dasselbe. Ob eine schwarz-grüne Koalition die absehbaren Konflikte würde meistern können, bleibt fraglich.

(3) Während der Union die Regierungsverantwortung ausweislich ihrer Umfragewerte nicht geschadet hat, müssten SPD und Grüne fürchten, bei einem Regierungseintritt von den Wählern abgestraft zu werden. Das größere Risiko liegt dabei aufgrund der zu erwartenden Fallhöhe bei den Grünen. Bei der SPD wirkt zwar das Trauma der Großen Koalition von 2005 bis 2009 nach, allerdings ist diese mit der heutigen Situation kaum vergleichbar. Einiges spricht dafür, dass die Juniorrolle den Sozialdemokraten diesmal nicht so schaden würde wie bei der letzten Wahl. Große Koalitionen müssen keineswegs immer nur dem größeren Partner zum Vorteil gereichen – dies zeigen empirische Untersuchungen. 1969 hatte die SPD den Machtwechsel schließlich auch aus der Rolle des Juniorpartners heraus geschafft. Der Absturz der Sozialdemokraten bei der Bundestagswahl 2009 ging maßgeblich darauf zurück, dass sie bereits vorher sieben Jahre regiert und den Kanzler gestellt hatten. In einer ähnlichen Situation dürften 2017 die Unionsparteien mit Angela Merkel stecken, wenn sie bis dahin weiter regieren. Dies könnte das Bedürfnis nach einem Austausch der führenden Regierungspartei wecken.

Schwarz-Grün wird als Koalition von der Wählerschaft weniger geschätzt als Schwarz-Rot. Seine Akzeptanz nimmt jedoch in dem Maße zu, wie es als mögliche Alternative zu den gängigen Koalitionsformaten in der öffentlichen Diskussion ins Spiel kommt. Wenn die Grünen-Führung trotz klarer Präferenz für ein rot-grünes Bündnis ein Zusammengehen mit der Union nach der Wahl nicht kategorisch ausschließt, kann sie sich darin durch aktuelle Umfragen bestärkt fühlen. Danach empfehlen rund zwei Drittel der Wähler, aber auch ihrer eigenen Anhänger der Partei ein Offenhalten der Ko-

alitionsfrage, während sich nur ein Drittel für ein ausschließliches Bekenntnis zu Rot-Grün ausspricht.

(4) Was für die Akzeptanz in der Wählerschaft gilt, gilt auch parteiintern. Schwarz-Grün würde vonseiten der Parteiführungen einen höheren Begründungsaufwand gegenüber der Parteibasis verlangen als Schwarz-Rot. Die schwerste Aufgabe hätte wohl die Grünen-Spitze, die ein Zusammengehen mit der Union nur legitimieren könnte, wenn sie in den Koalitionsverhandlungen für die eigene Seite ein Maximum herausholte (was die Verhandlungen naturgemäß belasten würde). Die schwarz-grünen bzw. schwarz-grün-gelben Koalitionen in Hamburg und im Saarland haben zwar gezeigt, dass sich Mitglieder und Delegierte vom Schwenk in das bürgerliche Lager gegebenenfalls überzeugen lassen; allerdings kann das vorzeitige Scheitern dieser Koalitionen kaum als ermutigendes Signal für die Bundesebene betrachtet werden.

(5) Die Konstellation im Bundesrat hat bei der Koalitionsbildung in der Vergangenheit keine Rolle gespielt. Bei der jetzigen Wahl könnte sich das erstmals ändern. Tatsächlich ist es bislang noch nie vorgekommen, dass eine neue Koalition auf Bundesebene in der Länderkammer eine Mehrheit gegen sich hatte. Eine schwarz-grüne Koalition würde im Bundesrat nach jetzigem Stand über keine einzige Stimme verfügen. Würde Bayern nach der Landtagswahl am 15. September wieder von der CSU alleine regiert, wären es ganze sechs. Diesen stünden sieben „reine“ Oppositionsstimmen (des SPD-Senats in Hamburg und der rot-roten Regierung in Brandenburg) und – bei einem Wahlsieg von Rot-Grün in Hessen – 56 Stimmen „gemischt“ zusammengesetzter Koalitionen gegenüber, wobei von den letzteren 52 Stimmen auf Länder entfallen, die die SPD (mit)regiert. Die Sozialdemokraten säßen damit bei allen zustimmungspflichtigen Gesetzen, zu denen z.B. die Steuergesetze gehören, als „unsichtbarer“ Regierungspartner gleichsam mit am Tisch. Die Grünen könnten das nutzen, um in den Verhandlungsprozessen über Bande zu spielen und dadurch ihre Durchsetzungsmacht in einer Koalition mit der Union erhöhen. Dass CDU und CSU sich auf eine solche Konstellation einlassen, ist kaum vorstellbar.

Auch eine Große Koalition hätte im Bundesrat heute anders als 2005 keine eigene Mehrheit. Ihr würde allerdings schon die Zustimmung zweier gemischt regierter Länder genügen, um auf die notwendigen 35 Stimmen zu kommen. Angesichts der Stärkeverhältnisse in der Länderkammer wären hier vor allem die rot-grünen Regierungen gefragt, was die SPD gewiss von vornherein in ihr Kalkül ziehen würde. Diese könnte damit, auch wenn sie in der Koalition der schwächere Teil ist, mit der Kanzlerpartei faktisch auf Augenhöhe agieren.

Tabelle 1: Stimmenverteilung im Bundesrat bei verschiedenen Koalitionskonstellationen

	Stimmen im Bundesrat	Regierung	Opposition	gemischt
Bundesregierung				
Schwarz-Gelb		10	41	18
Rot-Grün		37	10	22
Schwarz-Rot		27	–	42
Schwarz-Grün		6	7	56
Rot-Gelb-Grün („Ampel“)		37	6	26
Schwarz-Gelb-Grün („Jamaika“)		10	7	52
Rot-Rot-Grün		41	10	18

„Gemischte“ Koalitionen setzen sich aus mindestens einer Regierungspartei und einer Oppositionspartei des Bundes zusammen. Sie enthalten sich bei Uneinigkeit in der Regel der Stimme, was bei den zustimmungspflichtigen Gesetzen einer Ablehnung gleichkommt. Für die Berechnungen wurde unterstellt, dass die CSU nach der bayerischen Landtagswahl am 15. September 2013 wieder alleine regieren kann und Rot-Grün bei der Landtagswahl in Hessen eine Woche später die dortige schwarz-gelbe Regierung ablöst.

(6) So wie die politikinhaltlichen Schnittmengen sind auch die habituellen und personellen Verträglichkeiten zwischen Union und Grünen mittlerweile so groß, dass sie ein Zusammengehen prinzipiell ermöglichen würden. Dies gilt für die Führungsspitze und Mandatsträger mehr als für die Funktionäre und Mitglieder, während auf der Ebene der Wähler zwar Gemeinsamkeiten mit Blick auf Status, Bildungsabschluss und Einkommen bestehen, die Lebenswelten sich aber ansonsten deutlich unterscheiden. In dieser Hinsicht überschneidet sich die Unions-Wählerschaft immer noch stärker mit jener der SPD als mit den Grünen-Wählern, mag das Bündnis von „alter“ und „neuer“ Bürgerlichkeit auch noch so oft beschworen werden.

(7) Indem sie sich koalitionspolitisch festlegen, nehmen Parteien die Gründe der Koalitionsbildung bereits vor den Wahlen vorweg. Koalitionsaussagen dienen primär dem *vote-seeking*, dürfen aber zugleich dem *office-* und *policy-seeking* nicht im Wege stehen. Wie die SPD nach der Landtagswahl in Hessen 2008 erfahren musste, kann es unkalkulierbare Folgen haben, wenn ein gegebenes Koalitionsversprechen nach der Wahl gebrochen wird. Die Parteien stehen insofern vor einer schwierigen Gratwanderung: Sie müssen sich bei der Partnerwahl bekennen und dennoch so flexibel sein, dass andere Bündnisse möglich bleiben.

Die strategische Herausforderung stellt sich vor allem bei Schwarz-Grün. Dass eine Große Koalition als Auffanglösung immer „gehen“ muss, gehört hierzulande zum festen Kern der parlamentarischen Kultur. Bei Schwarz-Grün gibt es diese Selbstverständlichkeit (noch) nicht. Von Union und Grünen wird deshalb eine Aussage erwartet, ob sie ein Bündnis als Alternativkoalition definitiv ausschließen. Nachdem sie das bei der letzten Wahl schon nicht getan haben, dürften sie sich auch diesmal hüten, eine solche Aussage zu treffen. Die Hintertür für ein Zusammengehen wird also offen bleiben – unbeschadet der klaren Erstpräferenz für Schwarz-Gelb bzw. Rot-Grün.

Tabelle 2: Wahrscheinlichkeit von Schwarz-Rot und Schwarz-Grün im Vergleich

	Variante	Schwarz-Rot	Schwarz-Grün
Faktoren der Koalitionsbildung			
Machterwerb/Ämterbesetzung (office)			X
politikinhaltliche Schnittmengen (policy)		X	
Wählerstimmen (vote)		X	
parteinterne Akzeptanz		X	
institutionelle Verträglichkeit (Bundesrat)		X	
habituelle/personelle Verträglichkeit		X	
Koalitionsaussage		(X)	(X)

(X) bedeutet, dass eine Koalition von beiden Parteien nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird.

Die tabellarische Zusammenfassung der Argumente ergibt einen relativ eindeutigen Befund. Mit Ausnahme des *office-seeking* sprechen alle Faktoren eher für eine Koalition der Union mit den Sozialdemokraten als mit den Grünen. Allerdings ist der Vorsprung von Schwarz-Rot, was die Zustimmung in der Wählerschaft, die parteiinterne Akzeptanz und die habituelle wie personelle Verträglichkeit angeht, nur gering. Dies spiegelt sich zugleich in den Koalitionsaussagen wider, die einem Zusammengehen von Union und Grünen nicht entgegenstehen.

Reicht es am 22. September für keine der beiden „Wunschkoalitionen“ zur Mehrheit, wird der Union als – vermutlich deutlich – stärkster Partei die Schlüsselrolle bei der Regierungsbildung zukommen. Bei ihr liegt am Ende die Wahl, ob sie lieber mit den Sozialdemokraten oder den Grünen koalieren möchte. Strategisch wäre eine Entscheidung für die Grünen gewiss reizvoller, doch würde die Partei damit ein kaum kalkulierbares Wagnis eingehen. Einerseits liefe sie Gefahr, die FDP als „geborenen“ Wunschpartner zu verlieren, die sich dann im Gegenzug ihrerseits für Bündnisse mit SPD und Grünen öffnen würde. Andererseits wäre das Risiko hoch, dass eine schwarz-grüne Koalition vor Ablauf der Legislaturperiode zerbricht. Insbesondere die politikinhaltlichen Aspekte, aber auch die institutionelle Konstellation sprechen deshalb dafür, dass die Union auf Nummer sicher geht und die SPD als für sie „pflegeleichteren“ Regierungspartner vorzieht.

Verständigungen in Strafverfahren

Es darf gedealt werden, aber nicht zu viel ...

Heiner Adamski



Heiner Adamski.
Sozialwissenschaftler

In jeder Gesellschaft muss es Ordnungen für das Zusammenleben der Menschen geben. Ohne solche Ordnungen wären Gesellschaften wie Fußballturniere oder Schachmeisterschaften ohne Regeln. Die wichtigste dieser Ordnungen ist die Rechtsordnung. Sie ist so wichtig, weil sie tausend und abertausend private (zwischenmenschliche) und kollektive Beziehungen und die „Prozesse“ in gesellschaftlichen Teilbereichen wie Wirtschaft und Politik regelt. Sie ist ferner so wichtig, weil sie einer anderen Ordnung – dem Sittengesetz – verpflichtet ist oder sein sollte und weil die zu einer Rechtsordnung gehörenden Regeln (das sog. positive Recht) verbindlich sind und mit einer hinter dem Recht stehenden Macht (der Staatsmacht) durchgesetzt werden können. Wichtige Instrumente der Rechtsdurchsetzung oder der Durchsetzung des staatlichen Rechtswillens sind das Strafrecht und das Strafverfahrensrecht. Der Staat kann Rechtsbrecher bestrafen. Er kann dies aber – jedenfalls in einem Rechtsstaat – nicht beliebig; er ist an einschlägige Regeln gebunden: eben an das Strafrecht und das Strafverfahrensrecht. Er kann über Staatsanwaltschaften (Anklagebehörden) die Strafverfolgung und Strafvollstreckung veranlassen. Verurteilen und bestrafen können Staatsanwaltschaften aber nicht – dies dürfen nur Gerichte auf der Grundlage der einschlägigen Gesetze. Verurteilen und bestrafen können sie nur, wenn die Voraussetzungen der Strafbarkeit gegeben sind. Das ist der Fall, wenn das Verhalten des Angeklagten (sein Tun oder Unterlassen) tatbestandsmäßig ist (d.h. mit den in Strafgesetzen bestimmten Tatbestandsmerkmalen übereinstimmt) und außerdem rechtswidrig ist (d.h. die Erfüllung des Tatbestands nicht durch Rechtfertigungsgründe wie Notwehr ausgeschlossen wird) und schuldhaft ist (d.h. vorwerfbar ist, was Schuldfähigkeit und bei vorsätzlichen Taten Unrechtsbewusstsein voraussetzt). Bei Erfüllung dieser Voraussetzungen können dann Strafen innerhalb eines gesetzlich bestimmten Strafrahmens verhängt werden. In den Strafgesetzen steht beispielsweise, dass in den und den Fällen mit einer Freiheitsstrafe von ... bis ... oder nicht unter x Jahren bestraft wird.

Nun gibt es in der Praxis – vereinfacht gesagt – dieses Problem: Die Strafgesetze regeln nahezu alle Probleme bis in die feinsten Verästelungen. Die Straf-

rechtswissenschaft hat nahezu alle Probleme ebenfalls bis in die feinsten Verästelungen geklärt. Aber die Gerichte werden durch eine „normale Prozessflut“ an die Grenzen der Belastbarkeit gebracht. Oder: In manchen Verfahren – beispielsweise wegen Wirtschaftskriminalität in großem Stil – ist ein riesiger Prozessaufwand absehbar. In diesen normalen wie in den besonderen Fällen sind die Staatsanwaltschaften und die Gerichte an einem zügigen Prozessverlauf interessiert. Der oder die Angeklagten geben aber nichts zu: kein Geständnis. Die Rechtsvertretung der Angeklagten zieht den Prozess in die Länge. In manchen Fällen ist vielleicht sogar zu befürchten, dass ein Gericht lahmgelegt wird. Darf es dann zu Verständigungen der Art kommen, dass eine niedrige Strafe gegen ein Geständnis angeboten und so ein schnelles Ende des Verfahrens erreicht wird? Darf in einem Strafverfahren das Recht quasi zu einer Ware werden? Diese Frage wird seit vielen Jahren diskutiert. Über eine von solchen Verständigungen oder Angeboten geprägte Praxis hat nun das Bundesverfassungsgericht geurteilt. Es hat diese Praxis verurteilt – aber die Lage ist noch vorläufig.

I. Strafverfahren

In Strafverfahren sollen auf der Grundlage überschaubarer Regeln die Schuld oder Nichtschuld der oder des Angeklagten festgestellt und so gerechte Urteile ermöglicht werden. Da solche Verfahren für die Betroffenen erhebliche Eingriffe in ihr Leben sind, muss dafür gesorgt werden, dass sie durch das Verfahren nicht mehr als nach den jeweiligen Umständen unvermeidbar beeinträchtigt werden. In der Strafprozessordnung und im Gerichtsverfassungsgesetz wird deshalb der Verfahrensablauf geregelt und eine Grenze gezogen zwischen den Eingriffsbefugnissen des Staates einerseits und den Rechten der Beschuldigten andererseits. Unterschieden werden im Strafverfahren das Vorverfahren (oder Ermittlungsverfahren), das Zwischenverfahren und das Hauptverfahren (oder Hauptverhandlung).

Das Vorverfahren wird von der Staatsanwaltschaft bestimmt. Sie muss im Falle einer Strafanzeige oder bei anderweitiger Kenntnis von dem Verdacht einer Straftat den Sachverhalt aufklären. Dabei wirken die Polizeibehörden regelmäßig mit. Das Vorverfahren wird dann mit der Einstellung des Verfahrens oder der Anklageerhebung abgeschlossen. Das Zwischenverfahren beginnt mit der Anklageerhebung. Das Gericht entscheidet in diesem Stadium über die Eröffnung und die Durchführung eines Hauptverfahrens. Das Hauptverfahren vor Gericht ist dann der Schwerpunkt des Strafverfahrens. Die sachliche Zuständigkeit eines Gerichts für eine bestimmte Verhandlung hängt von der Art des Tatvorwurfs ab. Dabei wird je nach Bedeutung des Falles entweder vom Richter (oder einer Richterin) am Amtsgericht als Einzelrichter oder vom Schöffengericht (ein Berufsrichter am Amtsgericht bzw. zwei bei umfangreichen Sachen und zwei Schöffen) oder von der Strafkammer des Landgerichts mit zwei oder drei Berufsrichtern und zwei Schöffen entschieden. Bei manchen Delikten (z.B. schwere Staatsschutzdelikte) ist das mit drei oder fünf Berufsrichtern besetzte Oberlandesgericht die erste Instanz.

Die Zuständigkeit des Gerichts und des Spruchkörpers richtet sich nach dem Gesetz. Der gesetzliche Richter ist derjenige, der innerhalb des zuständigen Gerichts die Rechtssache zu bearbeiten und zu entscheiden hat – und zwar gemäß einem vor Beginn eines Jahres durch das Präsidium des Gerichts aufgestellten Geschäftsverteilungsplan. Dadurch wird gewährleistet, dass das Gericht ohne Ansehen der Person des oder der Angeklagten bestimmt wird – es wird also niemand dem „gesetzlichen Richter“ entzogen. Das Gericht entscheidet nach seiner in der Verhandlung gewonnenen Überzeugung. Ohne Überzeugung von der Schuld eines Angeklagten darf das Gericht ihn nicht verurteilen. Es gilt der Grundsatz „in dubio pro reo“ (im Zweifel für den Angeklagten).

Am Ende der Hauptverhandlung steht die Verkündung des Urteils „Im Namen des Volkes“. Die Rechtskraft des Urteils tritt ein, wenn gegen ein Urteil von der Staatsanwaltschaft oder dem Verurteilten kein Rechtsmittel (Berufung/Revision) eingelegt wird oder wenn das Rechtsmittel erfolglos bleibt. Die Vollstreckung des Urteils liegt bei der Staatsanwaltschaft (Ausnahmen sind Verfahren gegen Jugendliche).

In Fällen einer geringeren Bedeutung der Strafsache und bei klarer Sach- oder Beweislage kann die Staatsanwaltschaft anstelle der Erhebung einer Anklage den Erlass eines Strafbefehls beantragen oder den Antrag auf ein beschleunigtes Verfahren stellen. Das Verfahren aufgrund eines Strafbefehls ist ein Verfahren ohne Hauptverhandlung. Bei einem Einspruch gegen den Strafbefehl wird aber eine Hauptverhandlung anberaumt. Bei dem dann ergehenden Urteil ist der Richter nicht an den im Strafbefehl enthaltenen Ausspruch gebunden. Die Entscheidung kann für den Beschuldigten also günstiger oder auch ungünstiger ausfallen. Im beschleunigten Verfahren wird die Hauptverhandlung mit der Möglichkeit einer vereinfachten Beweisaufnahme sofort oder in kürzester Frist ohne Zwischenverfahren anberaumt. Bei Ablehnung eines beschleunigten Verfahrens z.B. wegen unklarer Beweislage wird das Hauptverfahren wie üblich durchgeführt.

II. Rechtsgrundlage der Verständigung

In der Praxis des Strafverfahrens gibt es seit Jahrzehnten Verständigungen zwischen den Gerichten und Verfahrensbeteiligten (sie wird auch „Absprache“ oder „Deal“ genannt). Parallel dazu sind in der rechtswissenschaftlichen Literatur und in der Rechtsprechung die Zulässigkeit dieser Praxis bzw. ihre Grenzen diskutiert worden. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat 1997 in einer Grundsatzentscheidung erstmals höchstrichterliche Leitlinien entwickelt (BGHSt 43, 195). 2005 hat der Große Strafsenat für Strafsachen des BGH diese Maximen in einem Beschluss präzisiert und an den Gesetzgeber die Forderung nach einer gesetzlichen Legitimation der Verständigungspraxis gerichtet (BGHSt 50, 40). Der Gesetzgeber hat dem 2009 entsprochen und das Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren verabschiedet. Hauptpunkt der Regelung ist § 257 c Strafprozessordnung (StPO). Danach kann sich das Gericht in geeigneten Fällen mit den Verfahrensbeteiligten unter Einhaltung festgeschriebener Prä-

missen über den weiteren Fortgang und das Ergebnis eines Verfahrens verständigen:

§ 257c StPO

(1) Das Gericht kann sich in geeigneten Fällen mit den Verfahrensbeteiligten nach Maßgabe der folgenden Absätze über den weiteren Fortgang und das Ergebnis des Verfahrens verständigen. § 244 Absatz 2 bleibt unberührt.

(2) Gegenstand dieser Verständigung dürfen nur die Rechtsfolgen sein, die Inhalt des Urteils und der dazugehörigen Beschlüsse sein können, sonstige verfahrensbezogene Maßnahmen im zugrundeliegenden Erkenntnisverfahren sowie das Prozessverhalten der Verfahrensbeteiligten. Bestandteil jeder Verständigung soll ein Geständnis sein. Der Schuldspruch sowie Maßregeln der Besserung und Sicherung dürfen nicht Gegenstand einer Verständigung sein.

(3) Das Gericht gibt bekannt, welchen Inhalt die Verständigung haben könnte. Es kann dabei unter freier Würdigung aller Umstände des Falles sowie der allgemeinen Strafzumessungserwägungen auch eine Ober- und Untergrenze der Strafe angeben. Die Verfahrensbeteiligten erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Verständigung kommt zustande, wenn Angeklagter und Staatsanwaltschaft dem Vorschlag des Gerichtes zustimmen.

(4) Die Bindung des Gerichtes an eine Verständigung entfällt, wenn rechtlich oder tatsächlich bedeutsame Umstände übersehen worden sind oder sich neu ergeben haben und das Gericht deswegen zu der Überzeugung gelangt, dass der in Aussicht gestellte Strafrahmen nicht mehr tat- oder schuldangemessen ist. Gleiches gilt, wenn das weitere Prozessverhalten des Angeklagten nicht dem Verhalten entspricht, das der Prognose des Gerichtes zugrunde gelegt worden ist. Das Geständnis des Angeklagten darf in diesen Fällen nicht verwertet werden. Das Gericht hat eine Abweichung unverzüglich mitzuteilen.

(5) Der Angeklagte ist über die Voraussetzungen und Folgen einer Abweichung des Gerichtes von dem in Aussicht gestellten Ergebnis nach Absatz 4 zu belehren.

III. Zum Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht musste über drei Verfassungsbeschwerden zur Problematik der Verständigung verhandeln. Es ging um strafrechtliche Verurteilungen durch das Landgericht Berlin sowie das Landgericht München II. Die Verfahrensabsprachen waren auf Anregung der Gerichte zustandegekommen; die Gerichte hatten den Beschwerdeführern für den Fall eines Geständnisses jeweils eine bestimmte Strafobergrenze in Aussicht gestellt. Die Beschwerdeführer hatten der Absprache zugestimmt und die angeklagten Vorwürfe – teilweise jedoch nur pauschal und unter Verweigerung weiterer Angaben – eingräumt. Die Gerichte sprachen dann Freiheitsstrafen in Höhe der zugesagten Obergrenzen aus. In einem dieser Fälle handelte es sich um einen Polizisten, der angeblich bei einem Raub erwischt worden sein sollte und der – wenn er

nicht gestanden hätte – mit einer vierjährigen Haftstrafe rechnen musste. Bei einem Geständnis waren zwei Jahre Haft in Aussicht gestellt worden. Der Polizist hatte sich angesichts dieser Strafdifferenz für ein Geständnis entschieden. Das Geständnis war aber falsch – und dann hat der Polizist später geklagt.

Gegenstand der Verfassungsbeschwerden waren die Rügen der Verletzung der Selbstbelastungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Grundgesetz), des Rechts auf ein faires Verfahren (Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz, Art. 6 Abs. 1 Europäische Menschenrechtskonvention), des Schuldprinzips (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz) sowie des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz) durch die jeweils getroffenen Verständigungen. Mittelbar haben die Beschwerdeführer zudem die Verfassungsmäßigkeit des Verständigungsgesetzes angegriffen. Sie haben das Verständigungsgesetz (insb. § 257 c StPO) als Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Schuldprinzip sowie das Rechtsstaatsgebot gesehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Verfahren mit großem Aufwand geführt. Vor der mündlichen Verhandlung hatte es Prof. Altenhain (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf) mit einer Studie über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften in der Verständigungspraxis beauftragt. Grundlage der Studie war eine Befragung von 330 Richtern, Staatsanwälten und Strafverteidigern in Nordrhein-Westfalen. Nach der Auswertung der Daten gehen fast zwei Drittel der Befragten von einem Verstoß gegen das Verständigungsgesetz bei jeder zweiten Absprache aus. Es ergab sich ferner, dass vor allem die trotz Verständigung zwingend erforderliche „Erforschung der Wahrheit“ regelmäßig ausbleibt. Ein weiteres Ergebnis: Die Angeklagten legen regelmäßig lediglich „Formalgeständnisse“ ab. Sie bestätigen nur pauschal die Richtigkeit des Anklagesatzes. Dieses Phänomen stimmt überein mit der Beobachtung mehr als der Hälfte der befragten Strafverteidiger, dass Angeklagte Falschgeständnisse abgeben würden, um eine höhere Strafe zu vermeiden. Die Formvorschriften – die die Verständigung nach dem Gesetzeszweck transparent und überprüfbar machen sollen – sind nach übereinstimmender Auffassung der Befragten ein stumpfes Schwert. Sie würden in der Rechtsprechung als einfache Formvorschrift behandelt, so dass Fehler ohne Auswirkung in den Rechtsmittelinstanzen blieben. Das ausdrücklich geregelte Verbot des Verzichts auf Rechtsmittel wird in der Praxis offensiv umgangen. (Siehe dazu: Altenhain, Dietmeier, May: Die Praxis der Absprachen in Strafverfahren. 2013. Nomos-Verlag.)

Außerdem hatte das Bundesverfassungsgericht zu der mündlichen Verhandlung Sachverständige und Vertreter von Interessensverbänden geladen (u.a. der Bundesrechtsanwaltskammer). Die Straf- und Verfassungsrechtsausschüsse der Bundesrechtsanwaltskammer hatten schon 2012 eine Stellungnahme zu den erhobenen Verfassungsbeschwerden abgegeben und sich auch zu der Verfassungsmäßigkeit des Verständigungsgesetzes geäußert (Stellungnahme 41/2012). Die Kammer sah das Verständigungsgesetz als verfassungsgemäß, sofern die Prozessbeteiligten die Vorschriften auch tatsächlich umsetzen. Auf Kritik stieß die Rechtsprechungspraxis, bei Verstößen gegen die formellen Voraussetzungen einer Verständigung ein Beruhen des Urteils auf dem formellen Fehler auszuschließen. Die Formvorschriften verlören dadurch jegliche Relevanz. Die Eindämmung informeller Absprachen würde nachhaltig erschwert.

Im Ergebnis vertrat die Bundesrechtsanwaltskammer die Position, dass Normen, die bei unterstellter Rechtstreue sinnvoll seien, nicht deshalb als ungeeignet angesehen werden dürften, weil sie auch missbraucht werden könnten. Das Verständigungsgesetz kranke weniger an legislativen Fehlern als an der fehlenden bzw. ungenauen Umsetzung in der Praxis durch die Verfahrensbeteiligten.

Mit dieser Ansicht vertrat die Bundesrechtsanwaltskammer eine Gegenposition zur rechtswissenschaftlichen Literatur, in der das Verständigungsgesetz als „Geburtsfehler und Mogelpackung zugleich“ oder „Kreierung eines grundsätzlichen Problems“ bezeichnet wird (Knauer/Lickleder NStZ 2012, 366; Wohlers, NJW 2010, 2470). Die Strafrechtslehre insgesamt steht den Regelungen des Verständigungsgesetzes ablehnend gegenüber. Kritisiert wird vor allem die Gefährdung bzw. Verletzung strafprozessualer Maximen (insb. des Nemo Tenetur-Grundsatzes, der allgemein besagt, dass niemand als Beweismittel gegen sich selbst dienen muss, ferner des Schuldprinzips, des Amtsermittlungsgrundsatzes, des Mündlichkeits- sowie Öffentlichkeitsprinzips sowie die rechtswidrige Beschneidung von Angeklagtenrechten durch Rechtsmittelverzichte.

IV. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat mit einem Urteil vom 19.03.2013 entschieden, dass die gesetzliche Regelung zur Verständigung im Strafprozess verfassungskonform ist. Das Gericht hat aber die Praxis der informellen Absprachen kritisiert und ein erhebliches Defizit beim Vollzug der Verständigungsregelungen festgestellt. Der Gesetzgeber wurde zur Beobachtung der weiteren Entwicklung und ggfs. zu Eingriffen verpflichtet. Die angegriffenen Entscheidungen wurden wegen Verfassungsverstößen im jeweiligen Verfahren aufgehoben und die Sache zur erneuten Entscheidung zurückverwiesen (Az.: 2 BvR 2628/10; 2 BvR 2883/10; 2 BvR 2155/11).

Leitsätze:

1. Das im Grundgesetz verankerte Schuldprinzip und die mit ihm verbundene Pflicht zur Erforschung der materiellen Wahrheit sowie der Grundsatz des fairen, rechtsstaatlichen Verfahrens, die Unschuldsvermutung und die Neutralitätspflicht des Gerichts schließen es aus, die Handhabung der Wahrheitserforschung, die rechtliche Subsumtion und die Grundsätze der Strafzumessung zur freien Disposition der Verfahrensbeteiligten und des Gerichts zu stellen.
2. Verständigungen zwischen Gericht und Verfahrensbeteiligten über Stand und Aussichten der Hauptverhandlung, die dem Angeklagten für den Fall eines Geständnisses eine Strafobergrenze zusagen und eine Strafuntergrenze ankündigen, tragen das Risiko in sich, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht in vollem Umfang beachtet werden. Gleichwohl ist es dem Gesetzgeber nicht schlecht-

hin verwehrt, zur Verfahrensvereinfachung Verständigungen zuzulassen. Er muss jedoch zugleich durch hinreichende Vorkehrungen sicherstellen, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt bleiben. Die Wirksamkeit der vorgesehenen Schutzmechanismen hat der Gesetzgeber fortwährend zu überprüfen. Ergibt sich, dass sie unvollständig oder ungeeignet sind, hat er insoweit nachzubessern und erforderlichenfalls seine Entscheidung für die Zulässigkeit strafprozessualer Absprachen zu revidieren.

3. Das Verständigungsgesetz sichert die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in ausreichender Weise. Der in erheblichem Maße defizitäre Vollzug des Verständigungsgesetzes führt derzeit nicht zur Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung.
4. Mit den Vorschriften des Verständigungsgesetzes hat die Zulassung von Verständigungen im Strafverfahren eine abschließende Regelung erfahren. Außerhalb des gesetzlichen Regelungskonzepts erfolgende sogenannte informelle Absprachen sind unzulässig.

Im Urteil wird ausgeführt, dass die Beschwerdeführer der Verfahren 2 BvR 2628/10 und 2 BvR 2883/10 in ihrem Recht auf ein faires, rechtsstaatliches Verfahren und ihrem Recht auf Selbstbelastungsfreiheit verletzt worden sind. Eine Verständigung sei regelmäßig nur dann mit dem Grundsatz des fairen Verfahrens zu vereinbaren, wenn der Angeklagte vor ihrem Zustandekommen über die nur eingeschränkte Bindungswirkung für das Gericht belehrt worden sei. Wenn das unter Verstoß gegen die Belehrungspflicht abgegebene Geständnis in das Urteil einfließe, beruhe das Urteil auf der Grundrechtsverletzung, es sei denn, eine Ursächlichkeit des Belehrungsfehlers für das Geständnis könne ausgeschlossen werden, weil der Angeklagte das Geständnis auch bei ordnungsgemäßer Belehrung abgegeben hätte. Hierzu müssten vom Revisionsgericht konkrete Feststellungen getroffen werden. Die in einem Verfahren angegriffene landgerichtliche Entscheidung verstoße schon deshalb gegen den verfassungsrechtlichen Schuldgrundsatz, weil das Landgericht den Beschwerdeführer im Wesentlichen auf Grundlage eines ungeprüften Formalgeständnisses verurteilt habe. Darüber hinaus beruhe das Urteil auf einer Verständigung, die unzulässig über den Schuldspruch disponiert habe. In diesem Fall sei auch die Grenze zu einer verfassungswidrigen Beeinträchtigung der Selbstbelastungsfreiheit deutlich überschritten. Das Landgericht habe eine schon für sich gesehen übermäßige Differenz zwischen den beiden Strafgrenzen noch zusätzlich mit der Zusage einer Strafaussetzung zur Bewährung verbunden, die überhaupt nur aufgrund der Strafraumverschiebung zu einem minder schweren Fall möglich gewesen sei.

V. Kommentar

Das Urteil des Bundesverfassungsgericht sagt: Das Verständigungsgesetz und Absprachen vor Gericht (Deals) sind rechtmäßig. Beides verstößt nicht gegen das Grundgesetz. Aber das Gericht sagt auch: Gerichte halten sich nicht an das Verständigungsgesetz – und da sie das nicht tun, hat das Gericht viele Auflagen gemacht.

Diese gerichtliche Feststellung ist einerseits partiell unglaublich. Es „passt“ ja immer wieder, dass das Bundesverfassungsgericht in die Rechtsprechung anderer Gerichte eingreift. Das ist normal und es war auch hier so. Aber dass das höchste Gericht praktisch der Strafjustiz insgesamt eine gesetzwidrige und sogar eine verfassungswidrige Praxis „bescheinigt“ – das ist angesichts der schier uferlosen Ansprüche der Justiz auf Korrektheit und juristische Logik schon ein wunderlicher Sachverhalt. Immerhin hat das Gericht aber nicht – was sonst oft der Fall und ebenfalls wunderlich ist – das fragliche Gesetz als verfassungswidrig beurteilt. Diesmal ist also nicht der Gesetzgeber als verfassungswidriger Akteur, sondern „nur“ die Justiz kritisiert worden ...

Andererseits kann auch gesagt werden, dass das Gericht ein kluges Urteil verkündet hat. „Deals“ sind zwar grundsätzlich skeptisch zu sehen, aber es gab sie in der Praxis vor Gerichten und es wird sie geben – sie sind ja nicht gänzlich unzulässig. Man kann sie nicht aus den Prozessen verbannen. Wenn das Bundesverfassungsgericht das Verständigungsgesetz und Deals verboten hätte, dann wäre damit zu rechnen, dass die Verfahrensbeteiligten sich wieder irgendwo verständigen – irgendwo: man kann sich das ja mit einiger Phantasie etwa bei Prozessen zur Wirtschaftskriminalität, zur Steuerhinterziehung und so weiter und so fort vorstellen. Da wird bei den Abendessen oder auf den Fluren oder in abseitigen Räumen eine Verständigung über den Fortgang eines Verfahrens gesucht und gefunden. Es gibt eben diese „Neigung“ der Richter, sich wegen der Arbeitersparnis in überlasteten Gerichten auf „Deals“ zu einigen. In der Praxis ist es sogar so, dass Richter, die viel „dealen“, dafür von Vorgesetzten auch noch belobigt werden. Schleicht sich da in komplizierten und langwierigen Wirtschaftsprozessen eine Art Klassenjustiz zugunsten bestimmter „Typen“ von Angeklagten ein? Bleibt die Wahrheitsfindung auf der Strecke?

Es bleibt wohl dabei, dass Verständigungen und Absprachen über mildere Urteile bei Geständnissen letztlich eine Art Ablasshandel vor Gericht sind. Recht und Gerechtigkeit werden in gewisser Weise zu einer „Handelsware“. Freilich muss der Gesetzgeber jetzt auf eine bessere Beachtung der Verständigungsvorschriften und damit auf die „Geschäftsbedingungen“ achten. Ist das dann ein kontrollierter Ablasshandel? Wird damit die unabhängige Justiz kontrolliert? Man kann diesen Gedanken nicht einfach abtun. Aber es ist zu erwarten, dass Richter von selbst eine gesetzeskonforme Praxis zeigen – anderenfalls gäbe es ja Revisionsgründe (beispielsweise geht es nicht, dass ein Geständnis abgelegt und das Geständnis nicht durch eine Beweisaufnahme überprüft wird). Das kann ein Gericht nicht wollen. Und der Gesetzgeber darf es nicht zulassen. Eine gesetzeskonforme Praxis ist freilich teuer. Aber Recht ist teuer. Unrecht gibt es oft umsonst.

Schüler als Wahlaufrufer – forschendes Lernen mit Experimenten zum Verhalten von Wählern

Oliver Krebs/Andrea Szukala



Oliver Krebs.
Abgeordneter Lehrer im Hochschuldienst. Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Didaktik der Sozialwissenschaften

Zusammenfassung

Gegenstand des folgenden Beitrages ist ein Unterrichtsprojekt, das im Kontext der NRW-Landtagswahlen 2012 konzeptioniert und erprobt wurde. Ausgangspunkt war das immer stärkere Interesse an Formen und Strategien der Wählermobilisierung, wie sie in den Vereinigten Staaten seit Langem praktiziert und beforscht werden (Green/Vavreck 2008). Ausgehend von Ergebnissen dieser Forschung untersuchen deutsche Schüler experimentell, ob sich die Wahlbeteiligung erhöhen lässt. Aus fachdidaktischer Sicht sind dabei zwei zentrale Aspekte zu klären, erstens inwieweit sozialwissenschaftliche Experimente in dieser Form mit Schülern durchführbar sind, und zweitens wie diese zum Kompetenzaufbau der Lerner beitragen können. Ausgangsüberlegung ist, dass mit der Frage nach dem Verhalten der einzelnen Wahlberechtigten eine Perspektive entwickelt wird, die zur Klärung eines elementaren Mechanismus der repräsentativen Demokratie auf der Mikroebene beitragen kann und damit zugleich auch die Handlungsebene der Schüler adressiert. *Materialien zum Text, hier angegeben mit „M1“ und „M2“ usw., finden sich auf der Internetseite www.budrich-journals.de in der Abteilung zu GWP.*



Andrea Szukala.
Wissenschaftliche Mitarbeiterin. Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Didaktik der Sozialwissenschaften

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Im ersten Teil beschreiben wir, wie der Blick auf das individuelle Wahlverhalten einen konzeptuellen Perspektivwechsel ermöglicht (1.). Im Anschluss daran werden die Bedeutung von Unterrichtsexperimenten in der (politischen) Bildung (2.1.) und die Ergebnisse der „voter turnout“-Experimente umrissen (2.2.). Nach einer Darstellung der Experimentidee, der Möglichkeiten zum Kompetenzerwerb und der Erfahrungen aus der ersten Erprobung (3.) schließt der Beitrag mit einer vorläufigen Bilanz ab (4.).

1. Perspektivwechsel: Von der Systemebene auf die Handlungsebene

Wahlen sind von zentraler Bedeutung für repräsentative Demokratien und erfüllen eine Vielzahl wichtiger Funktionen für das politische System. Zu nennen sind die Übertragung und Abbildung der politischen Präferenzen der Bevölke-

rung auf repräsentative Gremien, Auswahl der politischen Führung und die Möglichkeit eines kontrollierten und legitimierten Herrschaftswechsels: In demokratischen Systemen sind Wahlen damit als eine „verfasste, standardisierte und von Eliten vorstrukturierte“ (Schoen 2009, 181) hoch effiziente Form politischen Handelns zu betrachten. Zudem sichern Wahlen als niederschwellige Beteiligungsform stärker als andere Formen die sozial gleiche politische Teilhabe (Schäfer 2010). Das politische Handeln in Wahlen zeigt sich im Wahlverhalten: zum einen bei der grundsätzlichen Wahlbeteiligung, zum anderen bei der Wahlentscheidung für ein bestimmtes politisches Angebot.

Wahlen sind Teil der Obligatorik der politischen Bildung und in allen einschlägigen Lehrplänen der Sekundarstufe I an allgemeinbildenden Schulen vorgeschriebener Unterrichtsgegenstand. In diesem Kontext wird die abnehmende Wahlbeteiligung in ihren Folgen für das politische System prominent behandelt und problematisiert. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob die Nichtwahl Ausdruck einer abnehmenden Systemunterstützung und somit ein Krisensymptom des politischen Systems sei (Floren 2010, 14f). Die Bereitschaft, als Wahlbürger politisch zu handeln, ist in Form des Bürgerbildes als eine Leitvorstellung in vielen didaktischen Konzeptionen (Ackermann 1998, 14ff.) enthalten. Aus dieser Perspektive wird politisch-partizipatives Handeln des Einzelnen im Sinne politischer Tugenden als systemischer Idealzustand gewertet und werden abweichende bzw. Nicht-Handlungen problematisiert (s. in Abgrenzung dazu Sander 2008, 44ff.; Hippe 2010, 70ff.).

Stellt man aber nicht die Folgen für das politische System in den Vordergrund, sondern fragt nach der Rationalität und den Sinngebungen der politischen Handlung des Bürgersubjekts, werden alternative Legitimationsmuster virulent. Dazu werden freilich auch alternative Handlungstheorien benötigt, wenn politisches Handeln auf der Mikroebene, die letztlich auch der Handlungsebene der Lerner entspricht, plausibilisiert werden soll. Dabei können zwei sozialwissenschaftliche Handlungsparadigmen auf das Phänomen der Wahlbeteiligung bezogen werden: Zum einen die Theorien aus der Theoriefamilie der rationalen Wahl (im Folgenden auch: Rational Choice/RC; Becker 1982; Downs 1986), zum anderen jene Theorien, die von politischem Handeln als sozial eingebettetem Handeln ausgehen, das durch Normen, Ideen und Rollenerwartungen beeinflusst ist. In der Fachdidaktik haben hier das Konzept Dahrendorfs vom *homo sociologicus* oder der *homo socius* besondere Resonanz (Dahrendorf 2006; Berger/Luckmann 2003, 54).

Die didaktischen Potenziale politischer Handlungstheorien werden in der politischen Bildung zu wenig ausgeschöpft (Buchstein 2012, 24). Dies gilt auch für das Handeln bei Wahlen, obwohl hier theoretische Annahmen von Lernern in Hypothesen zunächst schlank umgesetzt und operationalisiert werden können: Die konventionelle RC-Theorie geht davon aus, dass das Verhalten eines Akteurs ausschließlich durch feste Präferenzen begründet ist. Zu diesen filtert eine Person ihre Handlungsalternativen und ordnet sie einem logischen Nutzenkalkül folgend in einer Rangfolge. Für die Wahlbeteiligung bedeutet dies, dass jemand zur Wahl geht, wenn das Produkt der Wahrscheinlichkeit durch seine Teilnahme die Wahl zu entscheiden und dem Nutzen durch den Gewinn der Partei höher ist als die Kosten der Wahlteilnahme. In der ur-

sprünglichen Lesart war die Wahlbeteiligung somit nicht erklärbar (s. Wählerparadoxon, Downs 1986 und Riker/Ordeshook 1968).

Betrachtet man das Wahlverhalten hingegen als sozial eingebettetes Verhalten, dann ist Wählgehen Produkt einer internalisierten Norm, sich als Bürger an Wahlen zu beteiligen (internalisierte Wahlnorm vs. sanktionsbewehrte Wahlnorm, s. Goerres 2010, 277ff.). Diese Verhaltensweise beruht auf durch Sozialisation erworbenem Alltagswissen über Gruppennormen und Rollenanforderungen und auf entsprechend normkonformem Verhalten in verschiedenen sozialen Kontexten (Miesbach 2010, 50ff.; Blais 2000).

Auf die Frage des politischen Verhaltens bei Wahlen können Lerner durch die Brille dieser beiden Handlungstheorien unterschiedliche Prognosen entwickeln und sich der politischen Wirklichkeit offen mit forschender Haltung neu annähern. Sie werfen einen zunächst verfremdenden Blick auf die politische Partizipation: Nicht die Akzeptanz einer apriorischen normativen Prämisse, nämlich die notwendige ‚Einsicht‘ in die Wichtigkeit der politischen Partizipation innerhalb der Demokratie, steuert den Lernprozess, sondern – je nach theoretischem Blickwinkel – zunächst die Verwunderung über die Wahlteilnahme (Wählerparadoxon) oder über die Nicht-Teilnahme (aus der Sicht eines normgesteuerten Handelns).

Für die unterrichtliche Auseinandersetzung ergeben sich so bereits konzeptuell schülernahe und problemorientierte Perspektivierungen für den Unterricht, die auf das politische Handeln gerichtet sind.

2. Das Experiment als Lern- und Forschungsmethode

2.1 Das Experiment als Methode forschenden Lernens in der politischen Bildung

Nach Lange/Heldt ist forschendes Lernen dadurch gekennzeichnet, dass „Lernende auf konkrete Problem- und Fragestellungen aufmerksam werden, diese formulieren und zur Lösung methodisch reflektiert neues Wissen über einen Ausschnitt sozialer Realität einholen“ (Lange/Heldt 2009, 122). Forschendes Lernen ist problemorientiertes Lernen (ebd. 124), das Lernenden ermöglicht, mit Hilfe von empirischen Forschungsmethoden neues Wissen zu erschließen (Detjen 2005, 565). Damit ist das forschende Lernen in den Sekundarstufen eng mit der Wissenschaftspropädeutik verknüpft (ebd.566). Grundsätzlich entscheidend ist der Perspektiv- und Rollenwechsel des Lernenden: In Abgrenzung zum entdeckenden Lernen ist das forschende Lernen theorie- und forschungsfragengesteuert und will eher Erklärungen und Überprüfungen generieren als Beschreibungen (Ziegler/Jung 2010, 74). Der Lerner nimmt bewusst eine neue Haltung zum Wissen ein, nämlich die konstruktiv-forschende Haltung: Mit diesem Perspektivwechsel sollen Theorien, Fachwissen, Fertigkeiten und metakognitives Wissen im Prozess wissenschaftlicher Erkenntnisgewinnung verbunden erworben werden. Bevorzugte Forschungsmethoden im Unterricht sind dabei Interviews und Befragungen, Beobachtungen, Erkundungen, Sozial-

studien oder die Quellenanalyse (Moegling 2007, 100ff.). Das Experiment als Methode forschenden Lernens zum Testen von Theorien bleibt in der politischen Bildung bislang mehr oder weniger außer Acht.

Auch im Bereich der Politikwissenschaft spielte das Experiment als Forschungsmethode lange Zeit eine untergeordnete Rolle. Viele politikwissenschaftliche Fragestellungen entziehen sich einer experimentellen Überprüfung, da typische Forschungsfragen zunächst vor allem auf Makrophänomene bezogen waren, für die sich naturgemäß geringe Fallzahlen ergeben und für die damit das „Treatment“ einzelner Faktoren in vergleichenden Designs so gut wie unmöglich bzw. nutzlos ist. Im Zuge der Internationalisierung der Fachwissenschaft, dem wachsenden Einfluss der (Politischen) Ökonomie im Fach und den mit ihr etablierten methodisch-theoretischen Standards lässt sich auch in der politikwissenschaftlichen Disziplin seit gut 15 Jahren eine Zunahme an experimenteller Forschung beobachten (vgl. Faas/Huber 2010). Die Stärke der Methode des Experiments liegt in der Möglichkeit, durch gezielte Variation einer Situation den Einfluss der theoretischen unabhängigen Variablen auf die abhängigen Variablen unter Kontrolle möglicher Störvariablen zu testen. Daher kann die Experimentalforschung in Anwendungsbereichen wie der Einstellungsforschung und der Kollektivgüterforschung besonders fruchtbar angewendet werden.

Schulische politische Bildung steht fachlich in der Tradition der kontinental-europäischen Politikwissenschaft und legt ihren Fokus in besonderem Maße auf das beschreibende Verstehen und Hinterfragen politischer, ökonomischer und sozialer Zusammenhänge. Daher spielen Modelldenken und das Verknüpfen und Überprüfen von Konzepten für das Lernen in den sozialwissenschaftlichen Fächern immer noch eine eher randständige Rolle – mit Ausnahmen in der ökonomischen Bildung. Der Befund, dass Experimente insgesamt eine geringe Bedeutung für die sozialwissenschaftliche Bildung haben, bezieht sich allerdings vornehmlich auf das Experiment als Methode des forschenden Lernens. Als Unterrichtsgegenstand sind Experimente sehr wohl etabliert. Exemplarisch sei auf den Lehrplan Sozialwissenschaften NRW verwiesen (MfSWWF 1999, 33). Schulbücher thematisieren überwiegend sozialpsychologische Gruppen-Experimente. Diesen ist gemeinsam, dass sie ethisch bedenklich und in ihrer Aussagekraft und ihrem experimentellen Design umstritten sind (Slater 2011).

Ein Blick in die Nachbardisziplin Wirtschaftswissenschaften zeigt, dass sich dort experimentelle Forschungsansätze seit Langem etabliert haben. Auch für die Didaktik der ökonomischen Bildung spielen Experimente eine Rolle. Als „Classroom experiments“ sollen sie ökonomische Zusammenhänge in Erprobungskontexten verdeutlichen (Haus 2009, 49). Neben dem Aufbau einer sachbezogenen Motivation können sie zur Überprüfung von Modellen und theoretischen Aussagen im Rahmen des entdeckenden Lernens verwendet werden (Schuhen/Weyland 2011, 390f.).

In der Domäne der Naturwissenschaften gilt das Experiment als die idealtypische Methode der Erkenntnisgewinnung, durch die die Lerner von ihren Ausgangsvorstellungen zu wissenschaftlichen Konzepten gelangen.

Das Ziel soll die Förderung des kausal-analytischen Denkens sowie der instrumentellen Fertigkeiten sein. Dabei wird ein Experiment als planmäßige Er-

hebung empirischer Sachverhalte zur Prüfung von Hypothesen definiert, bei der die Beziehung zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen getestet wird. Die Unterrichtsmethode des Experiments erfüllt je nach Einsatz unterschiedliche Funktionen für Lehr-Lern-Prozesse. Experimente können zum Aufwerfen einer Fragestellung, zur Motivierung, zum Veranschaulichen einer Theorie, zum Nachvollzug historischer Experimente, zu Wiederholung, Anwendung oder Übung instrumenteller Fertigkeiten genutzt werden (Barke/Harsch 2011, 111 ff.). Im Gegensatz zur Funktionsvielfalt des schulischen Experiments dient das Experiment in der wissenschaftlichen Forschung vornehmlich der Falsifikation von Hypothesen. Gleichwohl werden Experimente in der Schule dann als besonders lernwirksam gesehen, wenn sie in einer dem wissenschaftlichen Gebrauch ähnlichen Weise eingesetzt werden. Dies gilt, wenn Lerner ihre Handlungen theoretisch nachvollziehen, und wenn das Experiment in eine Phase der inhaltlichen Vor- und Nachbereitung eingebettet ist, in der die Lerner den Forschungsprozess antizipieren und reflektieren. Das Experimentieren als bloßes Abarbeiten von Anweisungen („Kochrezepte“) ist nutzlos, wenn sich der Sinn für die Erkenntnisgewinnung nicht erschließt. Daher wird ein Vorgehen, bei dem das Experiment Bestandteil eines Forschungsprozesses ist (Fragestellung – Hypothesen – Experiment – Datendiskussion und Bewertung der Hypothesen) empfohlen.

2.2. Feldexperimente zur Wahlbeteiligung in den USA

Ein für die sozialwissenschaftliche Forschung bedeutsamer Typ des Experiments ist das Feldexperiment. Es unterscheidet sich vom Laborexperiment vor allem darin, dass die *treatments* in natürlichen Umgebungen eingesetzt werden, was neben den Problemen, Versuchsbedingungen vollständig zu kontrollieren, auch größere forschungsethische Limitierungen bei Projektdesigns birgt. Die Feldexperimente in der amerikanischen Wahlforschung haben eine fast hundertjährige Tradition (Gosnell 1926; Faas/Huber 2010). Das Kernanliegen dieser Forschung ist es zu überprüfen, ob und in welcher Form überparteiliche Wahlaufreue die Wahlbeteiligung der Bevölkerung erhöhen. Üblicherweise werden die Teilnehmer zufällig in Kontroll- und Experimentalgruppe unterteilt. Die Experimentalgruppe erhält dann vor einer Wahl ein *treatment* (z.B. einen Aufruf zur Wahlbeteiligung). In den USA ist es schließlich möglich, anhand der personalisierten und öffentlich einsehbaren Wahlregister nach der Wahl zu überprüfen, ob die angesprochenen Personen sich an der Wahl beteiligt haben. Die Ergebnisse können mit der individuellen Wahlbeteiligung bei den vorherigen Wahlen und mit der Wahlbeteiligung der Kontrollgruppe verglichen werden. Die Wirksamkeit der Wahlaufreue ist mehrfach für die USA belegt worden und hängt von unterschiedlichen Faktoren ab: Zum einen von der Form, zum anderen vom Inhalt der Wähleransprache (Gerber/Green 2000, 654ff.). Dabei hat sich herausgestellt, dass durch die persönliche Ansprache der wahlberechtigten Bevölkerung die höchste Zunahme der Wahlbeteiligung erreicht wird (8-10%), während schriftliche Aufrufe keinen Effekt haben und Telefonanrufe recht unterschiedliche Effekte aufweisen (3-5%), (Green/Vavreck

2008). In Bezug auf das Downsche Wählerparadox kann festgestellt werden, dass Wahlaufrufe in der Tat dann wirksam sind, wenn auf den knappen Wahlausgang und die Besonderheit der Wahl verwiesen wird und dem Wähler so ein hoher Nutzen seiner Stimmabgabe verdeutlicht werden kann (Gerber/Greene 2000, 658). Zugleich kann aber ebenso eine spezifische Wirksamkeit der Wahlnorm festgestellt werden: Werden potenzielle Wähler an ihre Bürgerpflicht zu wählen erinnert, dann steigt die Wahlbeteiligung vor allem dann, wenn auf die soziale Kontrolle des Umfeldes verwiesen wird. Der Hinweis auf die Wahlbeteiligung des Umfeldes wirkt sogar effektiver auf die Wahlbereitschaft als der Hinweis auf eine geringe Wahlbeteiligung, was wiederum auf theoretische Einschränkungen in Bezug auf das Downs-Paradox und auf die „soziale Logik von Politik“ hinweist (Gerber/Rogers 2009 nach Faas/Huber 2010, 738). In Schulprojekten wie Kids Voting-USA haben Schüler Wählermobilisierung vor allem im familiären Umfeld praktiziert: Auch hier stellte sich heraus, dass sie als Mittlerpersonen die Wahlbeteiligung innerhalb von Familien und Nachbarschaften steigern. Dies spricht für eine massive Orientierung am Handeln Anderer, für die soziale Kontrollvorstellung in Bezug auf Politik und damit für die Wirkung der Wahlnorm, wenn sie sozial sanktioniert wird (Linimon/Joslyn 2002).

3. Ein Schülerexperiment zur Erhöhung der Wahlbeteiligung: Idee, Ziele und Erfahrungen

3.1. Die Experimentidee

Lässt sich durch Aktivitäten der Schüler die Wahlbeteiligung in einem Stimmbezirk erhöhen? Diese Frage ist der Ausgangspunkt für ein Projekt, das den ersten deutschen Versuch darstellt, die amerikanischen Experimente in den sozialwissenschaftlichen Schulunterricht zu übertragen und die Wirksamkeit grundsätzlicher Faktoren der Wahlbeteiligung im Rahmen des forschenden Lernens experimentell zu überprüfen.

Die Wahlberechtigten eines schulnahen Stimmbezirkes werden als Experimentalgruppe untersucht und durch eine Mobilisierungskampagne zur Wahl aufgefordert. Umliegende vergleichbare Stimmbezirke dienen als Kontrollgruppe, dort entfällt die Wählermobilisierung. Die basale Hypothese lautet: Menschen lassen sich durch eine Wahlaufforderung in ihrem partizipativen Handeln beeinflussen. Diese Hypothese ist zunächst unspezifisch hinsichtlich der handlungstheoretischen Annahmen zur Wahlbeteiligung. Erst in der Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Handlungstheorien werden die Lernenden die unterschiedlichen theoretischen Perspektiven bei der Konzeption eines Wahlaufufes nutzen.

Da im Gegensatz zum amerikanischen Wahlsystem die Personalisierung registrierter Wähler in Deutschland nicht möglich ist, stößt das Experimentaldesign an seine praktischen Grenzen: Die Wahlbeteiligung in einem Stimmbezirk lässt sich nur über die Wahlstatistik messen. Um die Hypothese mit Hilfe

statistischer Daten zu überprüfen, muss die Veränderung der Wahlbeteiligung zur Vorwahl verglichen werden. Eine Zu- oder Abnahme kann erste Auskünfte über einen beeinflussenden Effekt geben (Briefwähler lassen sich indes nicht den Stimmbezirken zurechnen). Allerdings beeinflussen neben dem Wahlauf-ruf übergreifende Faktoren die Wahlbeteiligung: Politische Faktoren wie z.B. Themen im Wahlkampf, Kampagnen der Parteien, politische Stimmung in der Bevölkerung, aber auch Faktoren wie Wetter, Festtage, Feiern. Für diese Fak-toren wird angenommen, dass sie einen vergleichbaren Einfluss auf die Wahl-beteiligung in den Experimental- und Kontrollgruppen haben. Der Vergleich beider Gruppen ermöglicht die Überprüfung, ob die Wählermobilisierung er-folgreich war oder nicht.

Bei der Planung des Wahlaufrufs setzen sich die Schüler mit drei Fragen auseinander.

1. Welche Aufrufe sind darin erfolgreich, die Bevölkerung zur Wahlteilnah-me zu motivieren?
2. Welche Mittel bin ich als Schüler, als Kurs und Schule bereit einzusetzen?
3. Inwieweit sind die Mittel ethisch bedenklich?

Um die erste Frage zu klären, können zwei Blickrichtungen hilfreich sein:

A: Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit (sozialwissenschaftlichen) Hand-lungstheorien. Hier können Handlungstheorien in Bezug auf das Wahlverhalten exemplarisch gegenüber gestellt werden (internalisiertes normgeleitetes und ra-tionalistisch-nutzenmaximierendes Verhalten). Es werden die Modellannah-men des rationalen Handelns und des normengesteuerten Handelns des Homo sociologicus auf einen Gegenstand angewendet und die aus den Modellannah-men resultierenden unterschiedlichen Erklärungsansätze vergleichend gegen-über gestellt.

B: Mit der Bearbeitung der amerikanischen Erfahrung zu Feldexperimenten (siehe Kapitel 2) ergeben sich für die Schüler Hinweise, wie ein Wahlauf-ruf gestaltet sein kann, und welche differenzierten Fragestellungen experimentell überprüft werden könnten: Haben zum Beispiel unterschiedliche Ansprechfor-men Einfluss auf das Ergebnis des Wahlaufrufes?

Die zweite Frage setzt sich mit einer Hemmung auseinander: Jede Kontaktauf-nahme mit unbekanntem Menschen bedarf einer Überwindung. Die Gratwande-rung bei realen Handlungen im (Politik-)Unterricht besteht darin, die Schüler nicht zu Handlungen gegen ihren Willen zu zwingen, sie aber zu ermutigen, etwas Unbekanntes auszuprobieren. Eine Lösung kann darin bestehen, dass die Lerner die Handlungsformen auswählen, in der Gruppe diskutieren und durch Probanden testen: Handlungssimulationen im Klassenraum können auf die reale Situation vorbereiten.

Die dritte Frage, inwieweit eine Beeinflussung der Bevölkerung hinsicht-lich ihrer politischen Handlungen ethisch tragbar ist, muss ebenfalls im Kurs bzw. mit der Schule geklärt werden.

Zusammenfassend kann man sagen, dass das Vorhaben sich aus dem Ver-stehen, Planen und Durchführen eines Wahlaufrufs und der Überprüfung seiner

Wirksamkeit zusammensetzt. Während die Auswahl der Experimentalgruppe und die Auswertung der Wahlbeteiligung eindeutig dem forschenden Lernen zugeordnet werden können, zielt das Experiment mit dem Aufruf zur Erhöhung der Wahlbeteiligung zusätzlich darauf ab, das soziale Umfeld zu verändern, und ist damit didaktisch auch dem Projektlernen zuzuordnen.

3.2. Der Kompetenzerwerb

Welche Fertigkeiten werden mit dem Experiment erlernt, gefestigt bzw. wiederholt?

Im Rahmen des Experimentes werden vier Elemente des wissenschaftspropädeutischen Lernens eingeübt, die Bestandteil eines experimentellen Unterrichts bzw. des forschenden Lernens sind.

- Die Lerner übernehmen die forschende Haltung, indem sie in der theoretischen Auseinandersetzung mit der Wahlbeteiligung Hypothesen hinsichtlich der Handlungsbereitschaft der Wahlberechtigten formulieren.
- Darauf aufbauend entwickeln die Lerner theorie- und hypothesengeleitet eine eigene Kampagne. Hier besteht auch die Möglichkeit, gestalterische Kompetenzen von Lernern zu fördern und einzuüben, so dass nach dem Experiment auch die Möglichkeit besteht, eine Gestaltungsaufgabe in der Leistungsüberprüfung vorzusehen.
- Nach dem Experiment sind die Schüler aufgefordert, die empirisch gewonnenen Daten zu überprüfen, indem sie die Wählerstatistiken analysieren.
- Abschließend werden die Ergebnisse von den Schülern interpretiert, Hypothesen und Durchführung des Experiments vor dem Hintergrund der Ergebnisse evaluiert sowie die Ergebnisse mit amerikanischen Studien verglichen und reflektiert.

Neben diesen wissenschaftspropädeutischen Zielen besteht mit dem Experiment die Chance, dass die Schüler mit ihrem Aufruf zur Partizipation das soziale Umfeld ihrer Umgebung zu beeinflussen suchen, indem sie Wahlen als kollektives Ereignis im schulischen Nahraum thematisieren und versuchen, lokal die Wahlbeteiligung zu erhöhen.

3.3. Erfahrungen aus einer ersten Praxiserprobung

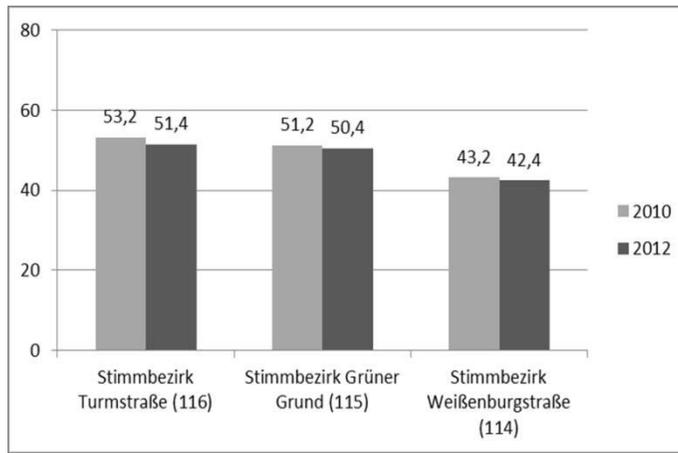
Die experimentelle Wählermobilisierung wurde in einem Grundkurs der Einführungsphase (EF) der Oberstufe am Wilhelm Hittorf-Gymnasium Münster im Rahmen der Landtagswahl 2012 in NRW erstmals erprobt. Mit Hilfe einer Statistik zur Wahlbeteiligung (M1) in dem Stimmbezirk der Schule wurden zwei Problemfragen aufgeworfen: Ist der Rückgang der Wahlbeteiligung ein Problem? Ist der Rückgang der Wahlbeteiligung aufzuhalten? Die Idee, im Rahmen eines Experimentes zu versuchen die Wahlbeteiligung zu erhöhen, stieß bei den Schülern auf eine hohe Zustimmung. Die knappe Unterrichtszeit bis zur vorgezogenen Landtagswahl (8 Ustd.) ermöglichte nur eine basale Wiederholung und Gegenüberstellung der Handlungstheorien an Hand der un-

terschiedlichen Wahlaufufe (M4). Das grundsätzliche experimentelle Design (M2) wurde von den Lernern schnell verstanden. Schwierigkeiten zeigten sich in der Analyse der Ergebnisse der amerikanischen Feldexperimente, da die mathematische Darstellung und die englische Sprache erhebliche Lernhürden für die Schüler darstellten (M3/M4). In der Schülergruppe gab es zudem Hemmungen, die Bevölkerung direkt anzusprechen. Die Schüler einigten sich darauf, einen selbst entwickelten Flyer (s. Abbildung 1) als Wahlaufruf an alle Haushalte des Stimmbezirks zu verteilen. Der Flyer zielt auf die Ansprache der sozialen Norm „Wählen zu gehen“ ab. Die Qualität des Flyers zeigt beispielhaft, welche Fertigkeiten Lerner in der digitalen Gestaltung besitzen.



Kritisch anzumerken bleibt, dass der Urheber der Nachricht (Sowi EF WHG) für die Einwohner nicht als Schülergruppe erkenntlich ist. Inwieweit das Auge eher eine abstoßende Wirkung auf die Wähler hat (im Sinne einer Überwachung) wurde diskutiert. Bei der Verteilung stießen die Schüler auf eine große Distanz von Seiten der Bevölkerung, die in dem Flyer eine Belästigung durch Werbung sahen. Dies hatte zur Folge, dass viele Haushalte nicht erreicht wurden. In der Auseinandersetzung mit den Bürgern und der anschließenden Reflektion im Unterricht wurde den Schülern deutlich, dass Nichtwählen und Wählen kein abstraktes Phänomen des politischen Systems sind, sondern eine politische Handlungsweise des sozialen Umfelds. Die Bedeutung der Wahlnorm wurden sowohl für den Wähler als auch für das politische System be-

trachtet und bewertet, damit konnte die Mikroebene (Wahlhandlung des Einzelnen) mit der Makroebene (Wahlbeteiligung insgesamt) verknüpft werden.



Nach der Wahl konnten die Schüler mit Hilfe der Wahlstatistiken (Abb. 2) die Wahlbeteiligung analysieren und kamen zur Feststellung, dass der Wahlauf Ruf keine erkennbare Wirkung auf die Wahlbeteiligung hatte, da die Wahlbeteiligung wie in den anderen verglichenen Stimmbezirken rückläufig war. Ob ein anderes Ergebnis im Rahmen eines Experiments grundsätzlich möglich ist, bleibt unklar, da es bisher keine Versuche der deutschen Politikwissenschaft gab, das Experiment in Deutschland zu reproduzieren. In der anschließenden Analyse diskutierten und deuteten die Schüler das Ergebnis hinsichtlich zweier Perspektiven:

1. Die amerikanischen Ergebnisse lassen sich auf deutsche Verhältnisse nicht übertragen.
2. Die Form der Ansprache war wirkungslos, eine Aktivierung ist aber prinzipiell möglich.

Zu 1. Die Schüler äußerten, die deutsche Bevölkerung reagiere anders auf Wahlauf rufe und lasse sich durch diese in ihrer Handlung nicht beeinflussen. Dies wurde mit Mentalitätsunterschieden begründet. Die deutschen Nichtwähler und ihr Verhalten seien anderer Art als das der Amerikaner. Dagegen wurde vorgebracht, dass das Experiment bei englischen Wahlen erfolgreich war. In diesem Zusammenhang wurde auch aus der Rational Choice-Perspektive argumentiert, dass der Flyer die Wahrnehmung des Wahlnutzens nicht erhöht habe.

Zu 2. Andere Schüler sahen die Wirkungslosigkeit darin begründet, dass die Form der Ansprache wirkungslos gewesen sei: Möglicherweise sei die westfälische Bevölkerung etwas reservierter, dies könne aber auch mit der Fülle kommerzieller Werbeflyer zu tun haben, so dass den Wahlauf ruf-Flyern keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Für das Experiment sei es wichtig, aber auch schwierig, die Aufmerksamkeit der Bürger zu gewinnen. Auch wurde auf die Experimentalergebnisse verwiesen, die (persönlich adressierten)

Briefen eine relativ geringe Wirksamkeit bescheinigen, und daher sei bei allgemeinen Flyern, deren Urheber unklar sei, nichts anderes zu erwarten gewesen.

Die hier knapp wiedergegeben Diskussionsstränge zeigen, dass die Lerner die Ergebnisse in der Diskussion aus verschiedenen methodisch-theoretischen Perspektiven betrachteten und diskutierten. Daraus entwickelten die Lerner zwei neue Hypothesen:

- a) Die Feldexperimente sind in Deutschland nicht reproduzierbar. Man müsse positive Anreize wie eine Gutscheinvertosung unter den Wählern organisieren um die Wahlbeteiligung zu steigern. Die Schüler verwiesen damit auf die Logik des rationalen Wählers.
- b) Die Experimente sind reproduzierbar, allerdings bedarf es bei der Vorbereitung des Wahlaufreus persönlicherer Formen der Ansprache wie z.B. in der Zeitung angekündigte Tür-zu-Tür-Gespräche oder langfristig vor der Wahl platzierte öffentliche Veranstaltungen, um die Bevölkerung auf die Wahlaufreue einzustellen.

In den hier dargestellten Erfahrungen einer ersten Umsetzung zeigt sich, dass den Schülern Methodik und Denkweise des wissenschaftlichen Arbeitens mit Hilfe des Experiments verdeutlicht wurde.

4. Ausblick

Worin besteht der didaktische Ertrag des dargestellten Vorhabens? Das Experiment erfordert es, und darin liegt seine Lernchance, forschungsbezogen unterschiedliche Handlungstheorien auf die Wahlbeteiligung zu beziehen. Die Lerner nehmen dies nicht nur theoretisch auf, sondern können erworbenes Wissen experimentell prüfen und produktiv anwenden. Damit gewinnen sie zudem eine interdisziplinäre sozialwissenschaftliche Perspektive auf ein zentrales politisches Phänomen (Hedtke 2007). Zumindest in Nordrhein-Westfalen werden die Handlungstheorien im Lehrplan jeweils domänenspezifisch eingeführt und isoliert unterrichtet: Das menschliche Verhalten in sozialen Gruppen und im Rahmen des Sozialisierungsprozesses wird mit Hilfe des Homo sociologicus bzw. ausdifferenzierterer Rollentheorien erläutert und das wirtschaftliche Handeln mit Hilfe des Homo oeconomicus. Dass beide Theorien aber auch zur Klärung eines Phänomens herangezogen werden können und dabei ganz unterschiedliche Ursache-Wirkungsketten beleuchten, ist in Lehrplänen und in Schulbüchern kaum vorgesehen (vgl. Stiller 2005, 66f, 95ff. und Floren 2010, 100, 149). Die Handlungstheorien können für die Lernenden darüber hinaus hilfreich sein, politische Programme, die darauf abzielen, das menschliche Handeln in der Gesellschaft zu regulieren (z.B. Elterngeld, Erziehungsgeld), in ihren Steuerungsprämissen zu beurteilen.

Gewinnt die experimentelle Forschung in den Gesellschaftswissenschaften weiterhin an Bedeutung, so sollte im Rahmen einer wissenschaftspropädeutischen Schulbildung der Stellenwert von Denken in Modellen und Lernen an Experimenten im sozialwissenschaftlichen Unterricht neu bewertet werden. Zu

fragen wäre, ob das Experiment Einfluss auf das Wahlverhalten von Lernern und Personen in ihrem sozialen Umfeld hat. Diesen indirekten Effekt bestätigten Erfahrungen aus anderen Ländern (Roker/Player/Colemann 1999; Liniimon/Joslyn 2002). Inwieweit die Wahlnorm bei den Lernern gefestigt wurde, müsste bei einer Wiederholung untersucht und kritisch gewertet werden. Will man vergleichend *beide* Handlungstheorien als Hypothesen experimentell testen, müsste das Experiment bei einer der nächsten Wahlen in einem größeren organisatorischen Rahmen durchgeführt werden.

Literatur

- Ackermann, Paul (1998): Die Bürgerrolle in der Demokratie als Bezugsrahmen für die politische Bildung. In: Breit, Gotthardt und Schiele, Siegfried (Hg.): Handlungsorientierung im Politikunterricht. Schwalbach/Ts. 13-34.
- Barke, Hans-Dieter/Harsch, Günther (2011): Chemiedidaktik kompakt. Berlin, Heidelberg.
- Becker, Gary S. (1982): Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens. Tübingen.
- Berger, Peter/Luckmann, Thomas (1967/2012): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt a. M.
- Blais, André (2000): To vote or not to vote. The merits and limits of rational choice theory. Pittsburgh.
- Buchstein, Hubertus (2012): Divergierende Konzepte Politischen Handelns in der Politikwissenschaft. In: Weißeno, Georg und Buchstein, Hubertus (Hg.): Politisch Handeln. Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen. Bonn, 18-38
- Dahrendorf, Ralf (1965/2006): Homo sociologicus. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle. Wiesbaden. 16. Auflage
- Detjen, Joachim (2005): Forschend lernen. In: Sander, Wolfgang (Hg.): Handbuch politische Bildung. Bonn, 565–576.
- Downs, Anthony (1957/1986): Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen.
- Faas, Thorsten/Huber, Sascha (2010): Experimente in der Politikwissenschaft: Vom Mauerblümchen bis zum Mainstream. In: Politische Vierteljahresschrift, 51,4, 721-749.
- Floren, Franz-Josef (2010): Wirtschaft – Gesellschaft – Politik Band 1 (Einführungsphase). Paderborn.
- Gerber, Alan S./Green, Donald P. (2000): The Effects of Canvassing, Telephone Calls and Direct Mail on Voter Turnout. A Field Experiment. In: The American Political Science Review, 94, 3, 653-663.
- Goerres, Achim (2010): Die soziale Norm der Wahlbeteiligung, in: Politische Vierteljahresschrift, 51, 2, 275–296.
- Gosnell, Harold F. (1926): An Experiment in the Stimulating of Voting. In: The American Political Science Review, 20, 4, 869-874.
- Green, Donald P./Vavreck, Lynn (2008): Analysis of Cluster-Randomized Field Experiments. In: Political Analysis, 16, 138-152.
- Haus, Andrea (2009): Classroom Experiments, Schwalbach/Ts.
- Hedtke, Reinhold (2007): Politikwissenschaft oder Sozialwissenschaften? Zur Referenz Politischer Bildung. In: Lange, Dirk (Hg.): Strategien der Politischen Bildung. Basiswissen Politische Bildung, Bd. 2. Baltmannsweiler, 22-30.
- Hippe, Thorsten (2010): Wie ist sozialwissenschaftliche Bildung möglich? Wiesbaden.
- Lange, Dirk/Heldt, Inken (2009): Das Politik Labor – Forschendes Lernen in der Politischen Bildung. In Messner, Rudolf (Hg.): Schule forscht – Ansätze und Methoden zum forschenden Lernen. Hamburg, 122-130.
- Linimon, Amy/Joslyn, Marc A. (2002): Trickle Up Political Socialization: The Impact of Kids Voting USA on Voter in Turnout in Kansas. In: State Politics & Policy Quarterly, 2, 24-36.

- Miesbach, Bernhard (2010): Soziologische Handlungstheorie. Wiesbaden.
- Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung (MSWWF) (1999) (Hg.): Lehrplan Sozialwissenschaften. Frechen.
- Moegling, Klaus (2007): Forschendes Lehren und Lernen. In: Reinhardt, Sibylle und Richter, Dagmar (Hg.): Politik Methodik. Handbuch für die Sekundarstufe I und II. Berlin, 98-102.
- Riker, William/Ordeshook, Peter (1968): A theory of the calculus of voting. In: American Political Science Review, 62, 1, 25–62.
- Roker, D./Player, K./Coleman, J. (1999): Young People's Voluntary and Campaigning Activities as Sources of Political Education. In: Oxford Review of Education, 25, 1/2, 185-197.
- Sander, Wolfgang (2008): Politik entdecken, Freiheit leben. Schwalbach/Ts.
- Schäfer, Armin (2010): Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 4, 1, 131-156.
- Schoen, Harald (2009): Wahlsoziologie. In: Kaina, Viktoria/Römmele, Andrea (Hg): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden, 181-208.
- Schuhen, Michael/Weyland, Michael (2011): „Marktwirtschaft“ unterrichten – aber wie? In Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. (GWP), 60, 3, 387-398.
- Slater, Lauren (2011): Von Menschen und Ratten: Die berühmten Experimente der Psychologie. Hamburg.
- Stiller, Edwin (Hg.) (2005): Dialog SoWi – Unterrichtswerk für Sozialwissenschaften. Band 1. Bamberg.
- Ziegler, Beatrice/Jung, Michael (2010): Politik erforschen. In: Lange, Dirk (Hg.): Basiswissen Politische Bildung, Bd. 2. Strategien der Politischen Bildung. Baltmannsweiler, 72-84.



Ingo Stützle

Austerität als politisches Projekt

Von der monetären Integration Europas zur Eurokrise

2013 - 399 Seiten - € 36,90
ISBN: 978-3-89691-938-0

Ingo Stützle reflektiert die jüngeren Wendungen in der europäischen Politik, legt seine Arbeit jedoch langfristiger und grundlegender an. Er ergründet, wie seit Mitte der 1970er Jahre der finanzpolitische Grundsatz „ausgeglichener Staatshaushalt“ als Leitbild europäisiert wurde und welche ökonomischen, gesellschaftlichen Bedingungen sowie Interessens- und Akteurskonstellationen dazu führten.

Ingrid Kurz-Scherf,

Alexandra Scheele (Hrsg.)

Macht oder ökonomisches Gesetz?

Zum Zusammenhang von Krise und Geschlecht

(Arbeit - Demokratie - Geschlecht Bd. 16)
2. Auflage

2013 - 313 Seiten - € 34,90
ISBN: 978-3-89691-903-8

Dieser Sammelband inspiziert die aktuelle Verfasstheit von Arbeit, Ökonomie und Sozialstaat unter besonderer Beachtung ihrer geschlechterpolitischen Implikationen und fragt nach den sich daraus ergebenden Potenzialen für neue Orientierungen der Arbeits-, Wirtschafts- und Sozialpolitik.



Der demokratische Kapitalismus ist am Ende – aber wann nur und was tun?

Roland Sturm



Roland Sturm,
GWP-Herausgeber

Das Buch von Wolfgang Streeck passt in die gegenwärtige Krisenstimmung und Krisenrhetorik. Es passt auch in unsere Zeit, weil es genauso ratlos ist, wie die heutigen politischen Akteure, wenn es darum geht, eine über den Tag hinausweisende Krisenbewältigungsstrategie zu formulieren. Besonders ist das Buch aus zwei Gründen: Zum einen wird es alle, die in den 1970er Jahren an deutschen Universitäten ein sozialwissenschaftliches Studium absolviert haben, nostalgisch stimmen. Bekannt vorkommen müsste ihnen nicht nur die Literaturhinweise des Autors, sondern auch der Ausgangspunkt seiner Überlegungen: „Der Spätkapitalismus“. Zum anderen ist das Buch bemerkenswert, weil es die Perspektive der Krisenerzählung verändert. So entstehen beispielsweise Defizite in öffentlichen Haushalten nicht, weil die Politik auch aus wahltaktischen Rücksichten zu hohe Ausgaben verantwortet, sondern weil der Staat zu wenige Einnahmen erzielt. Jede Ausgabe ist gut, weil bedarfsgerecht; jede Steuererhöhung ebenfalls, weil sie die Richtigen trifft. (S. 98)

Doch der Reihe nach. Der Spätkapitalismus erwies sich als voreilige Kennzeichnung der Entwicklungsstufe des Kapitalismus in den 1970er Jahren. Der Kapitalismus brach nicht zusammen (der undemokratische Staatssozialismus weitgehend schon, was Streeck nicht erwähnt). Der Kapitalismus fand, so Streeck, einen neuen Weg dem „tendenziellen Fall der Profitrate“ entgegenzuwinken vor allem dadurch, dass er expandierte (Globalisierung) und dass „die Geldwirtschaft unablässig neue Bereiche des sozialen Lebens, die bis dahin Amateuren überlassen geblieben waren [...] öffnete [...] für Mehrwertproduktion und -abschöpfung; ein Beispiel unter vielen ist der Sport, der in den 1980er Jahren zu einem Milliardengeschäft wurde.“ (S. 42). Diese „Finanzisierung“ hatte den Effekt, den ökonomischen Zusammenbruch des Kapitalismus hinauszuzögern. So kaufte sich der Kapitalismus Zeit.

Die in den 1970er Jahren von Jürgen Habermas diagnostizierte Legitimationskrise des Kapitalismus überwand dieser durch das neoliberale Gesellschaftsprojekt der Konsumgesellschaft: „War bei den Studenten von 1968 der Kampf gegen den ‚Konsumterror‘ noch auf eine gewisse Resonanz gestoßen,



Wolfgang Streeck: Gekaufte Zeit -- Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Frankfurter Adorno-Vorlesungen, Berlin 2013. ISBN 9783518585924

so begann nur kurze Zeit danach eine Periode des Konsumismus und der Kommerzialisierung, wie sie die Welt bis dahin nicht gesehen hatte, unter aktiver Beteiligung der großen Mehrheit eben jener Generation, die eben noch die Vermarktung des Lebens im Kapitalismus beklagt und bekämpft hatte.“ (S. 41). Hier deutet sich nach Streeck schon an, was auf uns zukam: Die Entwicklung eines Rechtsstaats mit öffentlicher Unterhaltung. Diesen legitimatorischen Fragen geht der Autor allerdings nur am Rande nach. Sein Fokus ist ein etwas deterministischer Blick auf die Ökonomie – auf einen nicht näher charakterisierten ideellen Gesamtkapitalisten, in dessen Interesse Politik gemacht wird. Warum die von Streeck kulturkritisch gesehene „Unterhaltung“ funktioniert, wird nicht untersucht. Gerade in legitimatorischer Hinsicht stellen sich aber viele Fragen in Bezug auf gesellschaftliche Widersprüche. Nur ein Beispiel: Wie kommt es, dass Fragen der Gleichberechtigung der Frauen und der Frauenförderung auf keiner politischen Agenda fehlen, aber dennoch zahlreiche Frauen bereit sind, sich bei Schönheitswettbewerben zur Schau zu stellen, was in den 1970er Jahren noch zu Frauenprotesten mit Schweinehälften als Wurfgeschossen führte?

Aus ökonomischer Perspektive war aus der Sicht des Autors die Nachkriegszeit eine Idylle. Der Nachkriegskapitalismus war sozial reguliert. Es gab einen Gesellschaftsvertrag, der folgendes enthielt: „politisch garantierte Vollbeschäftigung, flächendeckende Lohnfindung durch Verhandlungen mit freien Gewerkschaften, Mitbestimmung der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz und in Unternehmen, staatliche Kontrolle von Schlüsselindustrien, ein breiter öffentlicher Sektor mit sicherer Beschäftigung als Vorbild für die Privatwirtschaft, universelle, gegen den Wettbewerb schützende Bürgerrechte, durch Einkommens- und Steuerpolitik in engen Grenzen gehaltene soziale Ungleichheit und staatliche Konjunktur – und Industriepolitik zur Verhinderung von Wachstumskrisen. (S. 56) Hier wären viele Fragen zu stellen, vor allem aber diejenige, warum die Konjunkturpolitik nicht funktionierte, was der Autor unterstellt. Und er irrt, wenn er meint, Konjunkturpolitik würde heute nicht mehr versucht, man denke nur an die (sinnlosen) Konjunkturprogramme zur Überwindung der Finanzkrise (z.B. Abwrackprämie) oder an die Überlegungen der EU Kommission, Euroland-weite Konjunkturpolitik zu betreiben. Vorbildhaft war für Streeck die Nachkriegszeit auch, weil die EU (damals EWG bzw. EG) weit weniger Einfluss auf die nationale Wirtschaftspolitik hatte. Die Liberalisierung des Binnenmarktes ist für ihn ein gewaltiges neoliberales Projekt, das dazu beitrug Entscheidungsträger von demokratischen Strukturen zu entkoppeln. Dann kam noch der Sündenfall des Euro („frivoles Experiment“), der das nationale Recht auf Abwertung der eigenen Währung beseitigte.

In Deutschland entwickelte sich das Gemeinwesen nach Streeck vom Steuerstaat über den Schuldenstaat zum Konsolidierungsstaat. Während der Steuerstaat seine Aufgaben durch Steuern bestreitet und damit potentiell auch von den Reichen zu den Armen umverteilen kann, ist der Schuldenstaat ein Projekt des Kapitals. Nicht nur erweitern die private und die öffentliche Verschuldung die Möglichkeiten der Profitmaximierung: „Die Sieger im Verteilungskampf am Markt und mit dem Finanzamt müssen, wenn ihr Sieg vollständig sein soll, das Kapital, das sie Staat und Gesellschaft abgewonnen ha-

ben, sicher und gewinnbringend anlegen können. Ihnen liegt deshalb an einem Staat, der ihnen ihr Geld nicht nur als Eigentum belässt, sondern es ihnen anschließend als Kredit wieder abnimmt, es für sie sicher verwahrt, ihnen für das Geborgte – statt – Konfiszierte obendrein noch Zinsen zahlt und ihnen zu guter Letzt die Möglichkeit gibt, es in ihrer Familie an die nächste Generation weiterzureichen – zu Erbschaftsteuern, die längst zu Bagatellsteuern geworden sind.“ (S. 116) Der Schuldenstaat hat, nach Streeck, zwei Völker: das uns bekannte Staatsvolk und das Marktvolk, das im Unterschied zum Staatsvolk international agiert, aus Investoren besteht, die als Gläubiger (nicht als Wähler) Ansprüche an den Staat stellen und diesen via Zinssätzen ständig bewerten. Das Marktvolk kennt keine Loyalität zum Nationalstaat, sondern erwartet von diesem, dass er das Vertrauen des Marktvolks erwirbt.

Der Konsolidierungsstaat entstand nach Meinung des Autors als internationales Mehrebenenregime, das zur „Ausschaltung der nationalen politischen Souveränität als einer der letzten Bastionen politischer Willkür in einer international integrierten Marktgesellschaft“ (S. 161) dient, „mit *governance* statt *government*, wobei Demokratie durch Märkte domestiziert wird statt umgekehrt Märkte durch Demokratie“ (S. 163). „Der Zweck des Ganzen, dessen Erreichung immer näher rückt, ist die Entpolitisierung der Wirtschaft bei gleichzeitiger Entdemokratisierung der Politik.“ (S. 164).

Was also bleibt zu tun? Streeck empfiehlt „destruktive Opposition“ (S. 218). Er setzt auf die „Produktivkraft moralischer Empörung“ (S. 222), z.B. die „Empört euch“-Bewegung. Allerdings, so der Autor: „Viel mehr als Sand in das Getriebe des kapitalistischen Austeritätskurses und -diskurses zu streuen bleibt der Opposition gegen den Konsolidierungsstaat gegenwärtig nicht. [...] Schließlich können Bürger ebenso in ‚Panik‘ verfallen und ‚irrational‘ reagieren wie Finanzinvestoren, vorausgesetzt, dass sie sich nicht auf mehr ‚Vernunft‘ verpflichten lassen als diese, auch wenn ihnen als Argumente nicht Geldscheine zur Verfügung stehen, sondern nur Worte, und, vielleicht, Pflastersteine.“ (S. 223) In dieser Perspektive wird unverantwortliches Haushaltsgebaren, werden Korruption und Verschwendung zu einem Akt des moralisch gerechtfertigten Widerstandes, insbesondere wenn sie zu dem von Streeck geförderten „Rückbau der Währungsunion“ führen.

Tagesaktuell kann von diesem ganz großen Bogen der Argumente, der Ross und Reiter nicht nennt, wenig gelernt werden. Bei den deutschen politischen Parteien findet in Streecks Argumentation nur „Die Linke“ Gnade, die er aber nicht ausdrücklich nennt. Streecks Buch zeigt, dass man die Dinge auch anders sehen kann, was zweifellos publizistischen Gegenwind entfachen wird. Mit seiner der politischen Bildung gewidmeten Fußnote greift er aber polemisch berechtigte Kritik auf. Zum Thema „Wirtschaft in die Schule“ bemerkt der Autor: „Dasselbe Ziel [nämlich die Gesellschaft durch die Brille der ökonomischen Standardtheorie zu sehen, R.S.] verfolgt ‚die Wirtschaft‘ mit ihrer Forderung nach ‚Wirtschaftsunterricht‘ in den Schulen: also abprüfbare, mit Zeugnisnoten prämierte moralische Umerziehung, inszeniert als Einweihung in positive, ‚wertfreie‘ Theorie.“ (S. 92, Fn 8).

Wirtschaft unterrichten mit Methode

Holger Arndt
Methodik des
Wirtschaftsunterrichts

Holger Arndt

Methodik des Wirtschaftsunterrichts

2013. 349 Seiten. Kart.
34,99 € (D), 36,00 € (A)
ISBN 978-3-8252-8520-3

Verlag Barbara Budrich **UTB**

Vom Projektunterricht bis zum WebQuest: Lehramtsstudierende, Referendare und Lehrkräfte lernen in diesem Buch bewährte und innovative Methoden des Wirtschaftsunterrichts kennen und erfahren, wie man sie erfolgreich einsetzt. Weiterhin enthält das Buch ein Kapitel, das über die wichtigsten theoretischen Grundlagen des Unterrichtshandelns informiert. Zu den Methoden gibt es vertiefende Aufgaben, Beispiele und umfassende Materialien.

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.de

www.budrich-verlag.de

Scherb, Armin: *Erfahrungsorientierter Politikunterricht in Theorie und Praxis. Der Pragmatismus als Grundlage politischen Lernens. Reihe: Erfahrungsorientierter Politikunterricht. Bd. 5. Immenhausen b. Kassel. (2012) 176 Seiten. ISBN: 978-3-934575-67-7*

Seit einigen Jahren arbeitet Armin Scherb an dem Unterfangen, den amerikanischen Pragmatismus für die (schulische) politische Bildung fruchtbar zu machen. Der Leser, der mit der multidisziplinären Philosophie des Pragmatismus insbesondere projektartiges Lernen oder die Demokratiepädagogik verbindet, wird von Scherbs Buch eventuell überrascht sein – insbesondere wenn er zuerst durch die sechs Praxisbeispiele blättert. Denn was dort zu finden ist, entspricht nicht durchgängig dem üblichen Verständnis von Projektunterricht. Zwar präsentiert Scherb auch reale mikropolitische Lernanlässe, die als Projekte gelesen werden können (unfares Verhalten von Schülern, satirische Äußerungen von Schülern in der Schülerzeitung); angeboten werden aber auch Unterrichtsbeispiele, die wie „herkömmlicher“ Politikunterricht in der Schule wirken (NPD-Verbot, Wahlsystem) und sich an den bewährten Standards der Politikdidaktik orientieren (Urteilsbildung, Fallorientierung, Kontroversgebot etc.). Doch wie kann ein solcher Unterricht mit den Begriffen des Dewey'schen Pragmatismus theoretisch fundiert werden?

Scherb weist ausgehend vom Dewey'schen Konzept der Erfahrung darauf hin, dass ein pragmatistisch gefasster Lernprozess immer von erlittenen Problemen im praktischen Tun ausgeht. Der Handlungsfluss kommt ins Stocken, die Theorien und Routinen, die unsere Handlung leiteten, bewähren sich nicht mehr. Im Anschluss daran setzt dann ein Zyklus des kreativen Entwerfens, Erprobens und Bewertens alternativer Handlungen und Problemlösungen ein (17 f.).

Doch genau in dieser Kennzeichnung des Lernprozesses sieht Armin Scherb die Grenzen des Pragmatismus für politisches Lernen: Zunächst sind die praktischen Probleme der Politik oder der Gesellschaft

nicht zwingend im Erfahrungsraum der Jugendlichen zu verorten; selbst wenn es auch deren Probleme sind, werden sie nicht von den Jugendlichen *erlitten*. Eine ausschließliche Orientierung an makrospezifischen gesellschaftlich-politischen Problemen würde zu sinnentfremdetem Lernen führen. Zudem kann insbesondere aus ethisch-pädagogischen Gründen das Lernkonzept des Pragmatismus nicht in die Forderung übersetzt werden, Schüler müssten Politik machen. „Originäre Erfahrungen der ‚großen Politik‘ haben einen pädagogischen Ausnahmestatus“ (45). Scherbs Lösung besteht darin, im Unterricht die lebensweltlichen Erfahrungsräume mit den politischen Schlüsselproblemen zu verknüpfen und im Sinne des Pragmatismus einen Lernprozess zu initiieren, der sich an den Stufen des Dewey'schen Denk- und Forschungsprozesses orientiert. Für die Unterrichtsplanung soll geprüft werden, inwiefern in den Lehrplanthemen Politik und Lebenswelt konvergieren (114). So kann beispielsweise die Rechtsweggarantie am fallorientierten Beispiel einer bei den Klassensprecherwahlen willkürlich verfahrenen Schulleiterin thematisiert werden. Im Unterricht suchen die Schüler dann im Sinne des Pragmatismus nach Lösungen im Umgang mit der Schulleiterin, was sie u.a. zu dem Prinzip der Rechtsweggarantie und einer Dienstaufsichtsbeschwerde führt (120-131). Der Autor arbeitet die Idee der *Konvergenz bzw. des Zusammenführens* von Politik und Lebenswelt nicht systematisch theoretisch aus, wofür aus meiner Sicht ein Konzept des Elementaren nötig gewesen wäre.

Armin Scherb fundiert mit seinem Buch nicht nur Projektunterricht und die Schule als demokratische Lebensform mit dem Pragmatismus, sondern auch eher kognitiv orientierten Fachunterricht, wenn dieser Wissen nicht als fertig präsentiert, sondern als Ergebnis einer Suchbewegung der Lernenden arrangiert – eine Vorstellung, die Dewey, der sein Konzept der Erfahrung nie auf Projektunterricht beschränkt wissen wollte und zu seiner Zeit als kritischer Begleiter der *progressive education* wirkte, unterstützt hätte.

Michael May





Marcus Syring: Dimensionen historisch-politischen Bewusstseins von Jugendlichen. Schüleräußerungen in einem genetischen Lehrstück, Wiesbaden 2012. ISBN: 978-3-531-19190-4

In beruhigender Regelmäßigkeit diskutieren Geschichts- und Politikdidaktiker das Verhältnis beider Disziplinen zueinander, zeigen Gemeinsamkeiten in den Erkenntnis- und Handlungsweisen auf, distanzieren sich aber ausdrücklich von einer vollkommenen Verschmelzung zu einer historisch-politischen Didaktik, der sich auch Marcus Syring in seiner 106 Seiten umfassenden Monografie anschließt. Dabei widmet er gut die Hälfte seines Werks der Auseinandersetzung mit Konzepten historisch-politischer Bildung, um am Ende seiner theoretischen Überlegungen das „Konzept des historisch-politischen Bewusstseins Jugendlicher“ (nach Dirk Lange) zu entfalten, das für ihn eine gewisse Verbindlichkeit entwickelt. Er trifft damit den wissenschaftlichen Nerv, denn während der Kompetenzdebatte der letzten Jahre hat auch die Bedeutung der Vorstellungen von Lernenden, als Geschichtsbewusstsein seit langem, als Politikbewusstsein seit kürzerem, zugenommen. Dass Syring als Grundlage seines empirischen Teils dieses Konzept wählt, scheint richtig. Mit der Beschränkung auf das „politikgeschichtliche Bewusstsein“ gelingt Syring eine notwendige Reduktion, die empirisch bearbeitbar ist.

Im zweiten Teil der Arbeit entwickelt er eine Unterrichtsreihe in Anlehnung an das genetische Lehrstück „Auf der Suche nach der besten Verfassung“ von Horst Leps. Das Lehrstück wird ausführlich skizziert, verliert allerdings kurz an inhaltlicher Schärfe aufgrund einer zu breit angelegten Analyse des Lehrstücks (bspw. Klafkis Kategorien, FUER-Kompetenzmodell, Politikkonzepte, Bürgerbewusstsein). Der Fokus liegt dann auf den ausführlichen Interpretationen ausgewählter Argumentationslinien befragter Schüler und Schülerinnen einer Schulklasse.

Die Auswertungsmethode „Argumentationsanalyse“ überzeugt und liefert ein lebendiges Bild der von Syring in den Schüleraussagen identifizierten Sinnbildungsmodi und Lernertypen. Enttäuschend ist, dass lediglich bei einem Schüler historisch-politische Sinnbildungsmodi (genauer: zirkulär-elektoral) nachgewiesen werden konnten. Alle weiteren Schüleräußerungen ordnet Syring entweder dem Politik- oder dem Geschichtsbewusstsein zu.

Die Bilanz der Untersuchung fällt knapp aus: Das Lehrstück sieht der Autor als geeignet für eine kooperative respektive korrelative Zusammenarbeit zwischen Geschichts- und Politikunterricht an, für ein integratives Setting dagegen nicht. Syring spricht sich bei einem Einsatz des Lehrstücks klar für eine Schwerpunktsetzung auf die historische oder politische Sichtweise aus, denn eine Gleichzeitigkeit der Erkenntniszugänge der Didaktiken würde zu zeitintensiv sein.

Der diese Arbeit auszeichnende, für die Debatte um die historisch-politische Didaktik notwendige Schritt in die Empirie ist Syring gelungen, wengleich die Bilanzierung vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen und des Durchführungsaufwands in der Reflexion zu kurz kommt. Das „magere“ empirische Ergebnis weniger Aussagen eines einzelnen Lernenden, führt Syring u.a. zur Schlussfolgerung, dass die Sinnbildungsmodi des Lange-Konzepts zu abstrakt für „alltägliche Situationen“ seien. Dem ist sicher zuzustimmen, genauso aber trifft Syring's abschließende Bemerkung das Potenzial weiterer Auseinandersetzung mit historisch-politischem Bewusstsein und seiner empirischen Erschließung: an Formen historisch-politischen Bewusstseins muss festgehalten werden, es wird aber weder vor Geschichts- und Politikbewusstsein zurücktreten noch beide ablösen.

Jan Schönfeld

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

Immeke Breunig
Schenkstr. 107, 91052 Erlangen
immeke.breunig@googlemail.com

Mirka Brüggemann
Lebuser Str. 14, 10243 Berlin,
Master of Arts Sozialwissenschaften,
Humboldt-Universität zu Berlin
mirka.br@gmx.de

Prof. Dr. Frank Decker
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität
Bonn
Institut für Politische Wissenschaft und So-
ziologie
Lennéstraße 27, 53113 Bonn
frank.decker@uni-bonn.de

Dr. Claudia Simone Dorchain, M.A.
rue principale 79
F-57320 Heining-les-Bouzonville
FRANCE
livingdaylights@gmx

Prof. Dr. Tim Engartner
Professur für Didaktik der Sozialwissen-
schaften
Goethe-Universität Frankfurt am Main
Grüneburgplatz 1, PEG 19
60323 Frankfurt am Main
engartner@soz.uni-frankfurt.de

PD Dr. Marcus Höreth
Politikwissenschaft I
Innenpolitik I/Vergleichende Regierungs-
lehre
Postfach 3049, 67653 Kaiserslautern
marcus.hoereth@sowi.uni-kl.de

Prof. Dr. Eckhard Jesse
Am Erbgericht 10
09627 Bobritzsch

Oliver Krebs
Didaktik der Sozialwissenschaften
Fakultät für Soziologie
Universität Bielefeld
Postfach 10 01 31, 33501 Bielefeld
oliver.krebs@uni-bielefeld.de

Balasundaram Krisanthan
Goethe-Universität Frankfurt am Main
Grüneburgplatz 1, PEG 19
60323 Frankfurt am Main
krisanthan@soz.uni-frankfurt.de

Dr. Isabelle Kürschner
Leutershauser Straße 59a, 90453 Nürnberg
isabelle.kuerschner@gmail.com

Tom Mannewitz
Bautzner Straße 44, 01099 Dresden
tom.mannewitz@phil.tu-chemnitz.de

Bianka Plüschke
Detmolder Str. 61, 10715 Berlin
b.plueschke@gmx.de

Dr. Henrik Scheller
Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche
Fakultät
August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam
henrikscheller@hotmail.com

Jared Sonnicksen
Am Wichelshof 16, 53111 Bonn
sonnicksen@pg.tu-darmstadt.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

Andrea Szukala
Didaktik der Sozialwissenschaften
Fakultät für Soziologie
Universität Bielefeld
Postfach 100131, 33501 Bielefeld
andrea.szukala@uni-bielefeld.de

Dr. Michael Weigl
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwis-
senschaft
Ludwig-Maximilians-Universität München
Oettingenstraße 67, 80538 München
michael.weigl@lrz.uni-muenchen.de