

Zu diesem Heft

Als unser Co-Herausgeber Sven Bernhard Gareis sich erbot, einen Aufsatz zum 40. Jahrestag des Beitritts der Bundesrepublik zu den Vereinten Nationen zu schreiben, war die hier vorliegende Ausgabe von GWP längst ausgeplant und vom Umfang her ohnehin schon üppig. Aber ein solches Jubiläum kommt nicht wieder. Die formale Aufnahme der Bundesrepublik in die Weltorganisation, die schon seit langem den Rahmen für die Rückkehr des westdeutschen Teilstaates in die Staatengemeinschaft gebildet hatte, ist ein Wegzeichen der deutschen Nachkriegsgeschichte und für die Politische Bildung von hoher Bedeutung. Diesen Text termingenau anbieten zu können, war uns den Aufwand wert. Wir hoffen, die Leserinnen und Leser sind mit uns einig.

„Nach der Wahl ist vor der Wahl“ – dem Bundestagswahlkampf folgt der Europawahlkampf quasi auf dem Fuß. Längst ist der deutsche Problemhaushalt nicht mehr von dem europäischen zu trennen, aber den Wählerinnen und Wählern ist das europäische Regieren noch immer weit weniger präsent als das deutsche. Die GWP wird sich wie in diesem so auch in den nächsten Heften dem „Europathema“ ausführlicher widmen.

Ein Schwerpunkt des Heftes ist das Thema „neue Politik“, nämlich die Frage nach neuen Formen der politischen Partizipation und nach der Zukunft der „Energiewende“. Beides konzeptionell begeisternde neue Weichenstellungen, beides aber auch stark darauf angewiesen, den Bürger und die Bürgerin politisch mitzunehmen. Diese „neue Politik“ ist kein Selbstzweck, sondern vor allem ein Weg zu größerer Kohäsion des politischen Gemeinwesens auf dem Wege zu einer Verständigung über seine Grundlagen. Hierzu äußert sich auch das in diesem Heft besprochene „Besondere Buch“.

Wie schon häufig schauen die Autoren der GWP auch in den außereuropäischen Raum und analysieren die Welt hinter den Internet-, Fernseh- und Radionachrichten. Es geht um „Krisenräume“. Im Falle Griechenlands um die in Deutschland nur wenig wahrgenommene Erfahrung der Sparpolitik aus der Sicht der griechischen Öffentlichkeit. Im Falle der „Arabellion“ um eine (ernüchternde) Bilanz eines großen Reformprojekts der Versöhnung von Freiheit und Vielfalt in den arabischen Ländern und bei Südafrika um die erst neu gewonnene und doch zerbrechliche Demokratie der „rainbow nation“.

Der aktuellen Diskussion zu Grundfragen der Politischen Bildung gilt unsere Internet-Dokumentation zum Thema „Wirtschaft in die Schule“. Wir bemühen uns, Argumente zu verdeutlichen und der Rationalität von Handlungsempfehlungen nachzuspüren.

Die Nachricht vom Tod von Dr. Herbert Knepper erreichte uns unmittelbar vor Druckbeginn dieser Ausgabe. Wir trauern um einen der wichtigsten Vorkämpfer für die politische Bildung in Deutschland und um einen liebenswürdigen Partner in der gemeinsamen Arbeit.

Die Herausgeber

Meinung	Roland Sturm: Europa – Wunsch und Wirklichkeit Die nicht vollendete „Politische Union“ sei der Konstruktionsfehler, der der Überwindung der Krise der Europäischen Währungsunion entgegen stünde, so Jürgen Habermas in einer von Spiegel veröffentlichten Polemik gegen das deutsche „Elitenversagen“ in der Europapolitik. Habermas traut der deutschen Politik zu, ja erwartet von ihr, dass sie die Vereinigten Staaten von Europa durchsetzt.	311
Aktuelle Analyse	Auernheimer: Griechenland: Kein Ende der Wirtschaftskrise, aber politische Stabilisierung Der Beitrag beschreibt Auswirkungen der in Griechenland seit mehreren Jahren herrschenden Krise und die Reaktionen der Bevölkerung auf die Sparmaßnahmen, die von Europäischer Union und Internationalem Währungsfond auferlegt wurden.	315
Aktuelle Analyse	Alexander Niedermeier, Johanna Scholz Zwischen Rebellion und Resilienz: Eine Zwischenbilanz des Arabischen Frühlings Der Artikel stellt Südafrika als „rainbow nation“ vor. Vor allem zwei im Entwicklungen bedrohen den demokratischen Status quo: die Omnipotenz des ANC und seine mangelhafte Fähigkeit, die Situation in den Armenvierteln (Townships) signifikant zu verbessern.	323
Wirtschaftspolitische Kolumne	Peter Hampe: Zur Logik der Europäischen Währungsunion und ihrer Krise Vor dem Hintergrund der anhaltenden Eurokrise und ihrer Lösungsversuche sind nicht nur deren verschiedene Ursachen zu analysieren, relevant ist auch die Frage, warum sich europäische Nationalstaaten überhaupt zu diesem Experiment, auf das nationale Geld zu verzichten, entschlossen haben.	331
Fachaufsatz	Sven Bernhard Gareis: 40 Jahre Deutschland in den Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven einer besonderen Beziehung Am 18. September 1973 traten die Bundesrepublik Deutschland und die DDR gemeinsam den Vereinten Nationen bei. Für die Bundesrepublik bedeutete dies die formale Aufnahme in jene Weltorganisation, die schon seit langem den Rahmen für die Rückkehr des westdeutschen Teilstaates in die Staatengemeinschaft gebildet hatte. Nach seiner Wiedervereinigung konnte Deutschland nahtlos an dieses Engagement anknüpfen.	343
Fachaufsatz	Heinrich Pehle: Atomausstieg und Energiewende – nachhaltige Politik? Die Bundesregierung beansprucht, eine Politik zu betreiben, die der Maxime der Nachhaltigkeit verpflichtet ist. Wenn dies auch für die aus dem Atomausstieg resultierende Energiewende gelten soll, dass müsste diese den Dreiklang aus ökologischer, sozialer und ökonomischer Rationalität realisieren, der dem Nachhaltigkeitsgedanken immanent ist.	355
Fachaufsatz	Jan Schneider und Martin Weinmann: Realitätssinn in der Einwanderungsgesellschaft: Was die Bevölkerung in Deutschland über Zuwanderung denkt Nicht selten war die ‚Ausländerpolitik‘ zu Wahlkampfthema, stets schien die öffentliche Meinung zum Thema die Spielräume für politisches Handeln negativ mitzubestimmen. Die Auswertungen des SVR-Migrationsbarometers legen nahe, dass die Bevölkerung in Deutschland heutzutage aufgeklärter und pragmatischer mit dem Thema umgeht. Die Gestaltungsspielräume der Politik im Hinblick auf Reformen sind größer geworden.	369
Fachaufsatz	Frank Decker/Marcel Lewandowsky / Marcel Solar: Jenseits der Parteidemokratie? Herausforderungen der politischen Partizipation Der Aufsatz zeigt Formen, Bedeutung und Probleme politischer Partizipation. Wahlen sind und bleiben ihre wichtigste Form, weil sich in ihnen die politische Gleichheit der Bürger manifestiert. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht wird indes zu einer Farce, wenn benachteiligte Gruppen der Gesellschaft von ihm keinen Gebrauch machen.	385
Fachaufsatz	Thorsten Winkelmann: Südafrika im Umbruch Der Artikel stellt Südafrika als „rainbow nation“ vor, wobei das Konzept einer rassenübergreifenden Gesellschaft viel von seiner Strahlkraft verloren hat. Vor allem zwei im Vordergrund dieses Beitrags stehende Entwicklungen bedrohen den demokratischen Status quo: die Omnipotenz des ANC und seine mangelhafte Fähigkeit, die Situation in den Armenvierteln (Townships) signifikant zu verbessern.	401

Essay	<p>Johannes Schillo: Islamkritik und Religionskritik – ein merkwürdiges Verhältnis Seit einigen Jahren hat sich „Islamkritik“ als eigenständige Aufklärungs-, Bildungs- und Informationsaufgabe etabliert. Das wirft die Frage nach dem Verhältnis von Religion und Politik auf. Beide gehen seit der Aufklärung getrennte Wege, wobei sich der moderne säkulare Rechtsstaat polemisch zum religiösen Geltungsanspruch gestellt hat.</p>	413
Kontrovers	<p>Almut Peukert: Die Debatte zum bedingungslosen Grundeinkommen Der Sozialstaat in Deutschland steht seit einigen Jahrzehnten vor bedeutenden Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund wird zunehmend die Praktikabilität der bestehenden wohlfahrtsstaatlichen Arrangements in Frage gestellt. Als eine Alternative zu dem als ungerecht empfundenen sozialen Sicherungssystem wird die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens debattiert.</p>	421
Rechtsprechung kommentiert	<p>Heiner Adamski: Das Antiterrordateigesetz. Wenn Polizei und Geheimdienste verbunden werden Das Bundesverfassungsgericht hat den Datenaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für operative Maßnahmen als besonders schweren Eingriff in die Freiheitsrechte qualifiziert. Es hat damit ein von manchen Politikern behauptetes „Supergrundrecht auf Sicherheit“ und eine damit begründete gesetzliche Sicherheitsarchitektur mit Einschränkungen der Freiheit relativiert.</p>	429
Internet- Dokumentation	<p>Tim Engartner: Das Fach „Wirtschaft“ als Fach der Wirtschaft? Einige ausgewählte Aspekte vergangener und gegenwärtiger Debatten Sind die Lobbyisten der Wirtschaft im Klassenzimmer angekommen? Dies ist das Fazit einer vom ZDF-Magazin Frontal 21 ausgestrahlte Reportage, die sich auf Material des Instituts für ökonomische Bildung (IÖB) Oldenburg und auf wissenschaftliche Gutachten stützt. GWP dokumentiert die daraus entstandene Auseinandersetzung und zeigt anhand auch älterer Texte, dass hier ein Konflikt schon länger besteht.</p>	439
Politische Didaktik	<p>Horst Leps: Der Weg junger Menschen in die Gesellschaft, begleitet von Adolph Freiherr Knigge – ein Lehrstück für den Politikunterricht Adolph Freiherr Knigges „Umgang mit Menschen“ will junge Leute auf ihrem Weg in die Gesellschaft begleiten. Knigge erläutert seine Grundsätze an einer Vielzahl von Situationen, die von Schülerinnen und Schüler nachgespielt und für die Gegenwart übersetzt werden können. Mit diesem Lehrstück üben sie Lebensklugheit ein und können gleichzeitig moderne mikro- und makrosoziologische Theorie und gegenwärtige Konzepte sozialer Integration kennen lernen.</p>	447
Das besondere Buch	<p>Sebastian Liebold: Erfolgsrezept der Demokratie – Freiheit im Verfassungsstaat Peter Graf Kielmansegg: Die Grammatik der Freiheit. Peter Graf Kielmansegg setzt sich mit zentralen Themen, Begriffen und Gedanken der politischen Bildung auseinander. Was bedeutet „Demokratie“ und – warum wird an ihr gezweifelt, was macht repräsentative Demokratie aus, und welche Rolle spielen in ihr die Parteien? Ist die direkte Demokratie eine Alternative? Wieso vertrauen wir auf das Bundesverfassungsgericht als „Instanz des letzten Wortes“? Wie vertragen sich die Prinzipien der Demokratie und diejenigen der Marktwirtschaft?</p>	459
Rezensionen	<p>Oeftering, Tonio: Das Politische als Kern der politischen Bildung. Hannah Arendts Beitrag zur Didaktik des politischen Unterrichts</p> <p>Thormann, Sabine: Politische Konflikte im Unterricht. Empirische Rekonstruktionen zu Unterrichtsarrangements am Gymnasium</p>	463 464
Online-Archiv Autoren	<p>Sozialpolitik – Auswahl</p> <p>Anschriften</p>	465 466

In Gedenken an

Dr. Herbert Knepper

(15. September 1933 - 23. August 2013)

Bundvorsitzender der DVPB (1986-1994)

Ehrevorsitzender der DVPB (seit 2007)

Die Deutsche Vereinigung für Politische Bildung trauert um ihr
langjähriges Mitglied.

Über Jahrzehnte hat Dr. Herbert Knepper die DVPB in
vielfältigen Funktionen gestaltet und inhaltlich geprägt.

Er wird uns fehlen – als Kollege, als Ratgeber, als Kritiker und
als Freund.

Prof. Dr. Dirk Lange

Bundvorsitzender der DVPB

Europa – Wunsch und Wirklichkeit

Roland Sturm



Roland Sturm

Die nicht vollendete „Politische Union“ sei der Konstruktionsfehler, der der Überwindung der Krise der Europäischen Währungsunion entgegenstünde, so Jürgen Habermas in einer vom Spiegel veröffentlichten Polemik gegen das deutsche „Elitenversagen“ in der Europapolitik. Habermas traut der deutschen Politik zu, ja erwartet von ihr, dass sie die Vereinigten Staaten von Europa durchsetzt. Auf den Einwand, dass diese Europavorstellung vielleicht in Deutschland nicht gerade populär ist, denn sie wird heute so verstanden, dass der deutsche Steuerzahler noch mehr als bereits bisher in Haftung und/oder Zahlung für gesamteuropäische Schulden genommen wird (von den Schulden der Banken bis zu den Haushaltslöcher der Staaten), hat Habermas die überraschende Antwort: „Wenn eine politische Lösung vernünftig ist, sollte sie einem demokratischen Wählerpublikum zuzumuten sein.“¹

Sehen wir einmal ab von der Frage, wer denn entscheidet, was „vernünftig“ ist. Einigen sollte man sich zumindest darauf können, was möglich ist. Man kann sich schwerlich vorstellen, dass wir Europäer nicht den Wunsch nach Überwindung absurder Nationalismen teilen, dass wir nicht wollen, dass alle „Menschen Brüder/Schwester werden“, und es ist für die Mehrheit der Europäer sicher so, dass das geeinte Europa ein Traum ist, für den sich viele in der Vergangenheit aktiv und mit großem Enthusiasmus eingesetzt haben und dies in Zukunft (hoffentlich) auch tun werden. Nicht der Wunsch nach einer immer „engeren Union“, zu der sich alle EU-Mitgliedstaaten vertraglich verpflichtet haben, ist das Problem. Das Problem ist die Wirklichkeit.

Zur Wirklichkeit gehört eine Reihe von Fakten, die nicht leichtfertig übersehen werden sollten. Ein kurzer Blick zurück: 2009 wurde der Lissabon-Vertrag unterzeichnet (der britische Premierminister Gordon Brown tat dies übrigens einen Tag später, um nicht auf dem europäischen Familienfoto zu landen). Nicht unterzeichnet wurde der Verfassungsvertrag – oder gar eine europäische Verfassung. Und selbst um die Unterzeichnung des Lissabon-Vertrages zu sichern, wurde Irland das Zugeständnis ein Land/ ein Kommissar in der EU-Kommission gemacht. Damit wurde die europäische Idee massiv un-

terminiert. Aus ihr ergibt sich nämlich, dass die Kommission eben keine intergouvernementale Vertretungskörperschaft ist, sondern – wie es bereits die Römischen Verträge ausdrücklich festgelegt haben – eine nicht an Weisung gebundene quasi-Regierung der EU.

Schon vor der Bankenkrise ab 2008 und der nachfolgenden Staatsschuldenkrise war der Wunsch nach „mehr Europa“ in einer schlechten Verfassung. Die Krise hat diesen Befund akzentuiert. Schon vor 2008 war klar und vertraglich auch immer so festgelegt, dass Statusänderungen in der EU nur einstimmig erfolgen können. Hier gibt es keine deutsche Sonderrolle. Und es ist mehr als widersprüchlich, zum einen die deutsche Hegemonie in Europa zu attackieren und gleichzeitig von den deutschen Eliten zu verlangen, sie müssten ein bestimmtes Europabild „durchsetzen“. Und wo wären überhaupt Partner. Die Debatten um die Vereinigten Staaten von Europa sind eine sehr deutsche Diskussion. Unter den sechs Gründungsstaaten der EU gibt es zwei bis drei gewichtige, die sich immer mehr von ihrer ursprünglichen Bereitschaft zum Souveränitätstransfer nach Brüssel abgewandt haben. Die niederländische Regierung hat sogar für das eigene Land das Ende der „immer engeren Union“ ausgerufen und einen politischen Zaun um Kompetenzen gezogen, die sie nicht in Brüssel sehen will. Italiens Europaskepsis ist in der Krise, wie die Wahlergebnisse zeigen, eher gewachsen, und Frankreichs Präsident findet nichts dabei, sich im Namen der nationalen Souveränität über die EU-Kommission zu beschweren, wenn diese nichts anderes tut, als der Aufgabe der Kontrolle nationaler Haushalte nachzukommen, zu der sie vertraglich verpflichtet ist. Wenn schon in den Gründerstaaten die Begeisterung für die europäische Einigung nachgelassen hat, fehlte sie in vielen Beitrittsländern von Anfang an. Der Beitritt zur EU bedeutete für diese Länder die Übernahme des Vertragsstandes der EU, des *acquis communautaire*, nicht aber die Zustimmung, sich von Brüssel aus regieren zu lassen und den vollständigen Verzicht auf nationale Souveränität, auch nicht in fernerer Zukunft. Unter einer solchen Voraussetzung, die ja den Kern der Forderung nach einer Politischen Union ausmacht, hätte es keine West-, Süd- oder Osterweiterung der EU gegeben.

Sicher war die Hoffnung weit verbreitet, dass mit der Zeit die EU-Mitgliedsländer immer stärker wirtschaftlich und in der Folge auch politisch zusammenwachsen. Das war der Wunsch, aber die Wirklichkeit sieht anders aus. Für das politische Zusammenwachsen gab es immer schon Grenzen. Staaten wie die Tschechische Republik oder Großbritannien können sich nur ein Europa *à la carte* vorstellen. Hier wird die Idee der Vereinigten Staaten von Europa als Einstieg in einen europäischen Superstaat gesehen, den auch die Bevölkerung heftig ablehnt und noch heftiger ablehnen würde, käme er als deutsches Projekt daher. Ein „deutsches Europa“ möchte zu Recht niemand.

Aber auch da wo der politische Wille vorhanden war, weitere Schritte als bisher zwischenstaatlich in Europa gemeinsam zu gehen, setzte die ökonomische Realität Grenzen und formulierte Interessen, z. B. der Nettozahler und der Nettoempfänger, der Länder mit großzügigen Regeln für den Bankensektor (UK, Luxemburg, Österreich), der Länder mit großem Landwirtschaftssektor (Frankreich, Spanien, Polen), oder der Länder mit höherer bzw. niedriger Wettbewerbsfähigkeit. Es war sicher nicht so geplant – im Gegenteil: der Euro

sollte die EU-Mitgliedstaaten zusammenbringen und, wie es im Verfassungsvertrag noch hieß, zum Symbol der EU werden – aber heute ist der Graben zwischen den Euro- und den Nicht-Euro-Ländern größer als je zuvor. Die EU versucht dies auch nicht zu vertuschen, sondern schuf das neue Amt des Eurogruppenvorsitzenden. Der Wirtschafts- und Finanzrat wird so zweigeteilt.

Für viele Beitrittsländer waren der ökonomische Wohlstand in der EU und die Hoffnung auf einen wirtschaftlichen Aufholprozess besonders attraktiv. Umso enttäuschender sind zählbare Probleme regionaler Benachteiligungen und die Verstrickung in Banken- und Staatsschuldenkrisen. Diesen Ländern zu erklären, der Preis für die europäische ökonomische Solidarität sei ein weiterer Souveränitätsverzicht, würde die Euroskepsis eher verstärken, wie alle Diskussionen um Troika-Lösungen zeigen. Die Forderung, Deutschland müsse haushaltspolitische Souveränität aufgeben, bei anderen Mitgliedstaaten bliebe aber alles beim Alten, ist weder durchdacht noch europarechtlich möglich.

Besonders wenig hoffnungsvoll im Hinblick auf die eingeforderte Politische Union stimmt die europäische Außenpolitik, die eben weitgehend keine gemeinsame ist. Weder wurde das alte Problem der europäischen Präsenz im UN-Sicherheitsrat gelöst, wo zwar Frankreich und das Vereinigte Königreich vertreten sind, die EU aber damit dennoch keine Stimme hat. Noch funktioniert Europa in aktuellen Konflikten. Frankreich und Großbritannien intervenieren in Libyen, Deutschland hält demonstrativ Abstand. In der Syrien- und der Ägyptenkrise bleibt Europa vielstimmig. Der gemeinsame diplomatische Dienst hinterlässt ebenso wie die für die europäische Außenpolitik eigentlich zuständige Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik kaum Spuren.

Die Wirklichkeit ist also, wie immer, weniger attraktiv als das Wünschenswerte. Es gilt aber das Paradox, um dem Wünschenswerten näher zu kommen, muss man sich mit der Wirklichkeit auseinandersetzen. Hierzu gehört auch, Abschied zu nehmen von der Vorstellung, Europa könne gelingen, wenn die „Eliten“ dies nur wollten. Ein Europa, das auf die Solidarität der Europäer, vor allem in schlechten Zeiten setzt, muss alle mitnehmen. Es ist nur so viel Europa möglich, wie die europäischen Völker dies wollen. Schon heute ist eine Kluft entstanden zwischen dem tatsächlichen Gewicht und dem vermuteten Gewicht der europäischen Institutionen, das regelmäßig zu Unverständnis führt. Nationale Regierungen (und Bildungssysteme) vermitteln nur ungenügend, inwieweit das eigene Land bereits von Brüssel regiert wird. Entsteht der falsche Eindruck, die nationale Regierung habe in allem weiterhin das letzte Wort, sind Wut und Enttäuschung groß, wenn das bei wichtigen nationalen Streitfällen nicht der Fall ist.

Hindernisse für europäische Gemeinsamkeit offensiv zu benennen und sich mit diesen auseinanderzusetzen, ist der erste Schritt zu ihrer Überwindung, sie zu leugnen und auf den großen Wurf zu warten, hilft nicht weiter. Die Aufgaben der Politik für ein geeintes Europa sind schwieriger geworden. Vielleicht sind wir noch nicht so weit, wie wir aus deutscher Sicht gerne wären. Das kann aber nur eines bedeuten – sich immer wieder gemeinsam mit unseren europäischen Partnern zu bemühen, die Grenzen des Machbaren schrittweise auszu-leuchten. Wir fangen nicht bei null an, sondern beim erreichten Stand der In-

tegration. Wenn dieser bestimmte wirtschaftliche oder politische Lösungen nicht zulässt, sollte man darauf verzichten. Es kann keine „deutsche“ Lösung europäischer Krisen geben, nur eine gemeinsame, in die – was beim heutigen Stand der europäischen Integration keinen überraschen sollte – auch nationale Interessen einfließen.

Anmerkung

- 1 Jürgen Habermas: Ein Fall von Elitenversagen, in: Der Spiegel vom 5. August 2013, S. 27.

Griechenland: Kein Ende der Wirtschaftskrise, aber politische Stabilisierung

Gustav Auernheimer



Gustav Auernheimer

1. Krisenstimmung

Schon geraume Zeit vor Ausbruch der jetzigen Krise ließ sich in weiten Bevölkerungskreisen Griechenlands eine Protesthaltung gegenüber dem politischen Establishment feststellen. Ein Schlüsselereignis waren die Unruhen, die am 6. Dezember 2008 in der Athener Innenstadt ausbrachen, nachdem die Polizei einen 15-jährigen erschossen hatte. Die Demonstrationen griffen auf das ganze Land über und schlugen vielerorts in Gewalt um. Insgesamt erreichten sie eine außergewöhnliche Intensität durch die Teilnahme zahlreicher Schüler und Studenten, die diesen Anlass nutzten, um ihrer Enttäuschung über die Lage des Bildungssystems und der Gesellschaft im Allgemeinen Ausdruck zu verleihen. Die Berufschancen von Hochschulabsolventen sind in Griechenland geringer als die von Personen ohne akademische Bildung, während in den meisten übrigen EU – Staaten genau das Gegenteil der Fall ist. In der Krisenzeit seit 2010 hat sich die Jugendarbeitslosigkeit deutlich erhöht, so dass heute für die Bevölkerungsgruppe zwischen 15 und 25 Jahren ein Anteil von mindestens 50% angenommen werden kann.

Nicht allein an den Schulen und Universitäten wuchs die Unzufrieden-

heit. Die Korruption – in Griechenland schon lange in den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen verwurzelt – ist weiter ausgefert. Politiker, Beamte, ja sogar Kirchenleute waren in Bestechungsskandale verwickelt, die immer dreistere Formen annahmen. Die Medien sorgten für eine sensationelle Berichterstattung, während politische oder strafrechtliche Konsequenzen in vielen Fällen ausblieben. Angesichts dessen ist bei vielen Bürgerinnen und Bürgern ein Gefühl der Ohnmacht entstanden, das häufig in Wut und Hass umschlug. Die Unzufriedenheit breiter Kreise geht auch auf den Eindruck zurück, die Lasten der staatlichen Sparmaßnahmen seien sehr ungleich verteilt und Reiche würden nicht angemessen herangezogen. Protestaktionen artikulierten sich in teilweise neuen Formen, wie Versammlungen vor den Häusern von Politikern. Dies fand laut Meinungsumfragen den Beifall von 80 bis 90% der Bevölkerung. Insgesamt ist im Vergleich zu den großen Demonstrationen 2010 bis 2012 der Widerstand abgeflaut. Das mag zum Teil an Resignation liegen. Unabhängig davon hat die Krise deutliche Spuren hinterlassen. In Athen stehen Wohnungen und Läden reihenweise leer. Üblich wurde es, an Mülltonnen Speisen für

Bedürftige auszuhängen. Von daher ist die Kritik an einer Politik, die nur auf Haushaltskonsolidierung und nicht auch auf wirtschaftliche Wachstumsimpulse setzt, durchaus verständlich.

Zu einem zentralen Begriff in den öffentlichen Diskussionen ist die „Troika“ geworden, die Vertretung von Europäischer Union, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfond. Ihr obliegt quasi die Aufsicht über den Sparkurs der griechischen Regierung. Die Politik der Europäischen Union und der Eurogruppe wird häufig auf Deutschland reduziert und dessen Position wiederum auf die Bundeskanzlerin Angela Merkel, der die Hauptschuld an der harten Austeritätspolitik gegeben wird. Sie ist in den griechischen Medien präsenter als in den deutschen. Oft taucht ihr Name in Formulierungen auf wie „das Europa Merckels“, ohne dass irgendeine Nachricht damit verbunden wäre. Fotos der Bundeskanzlerin im Badeanzug während ihres Urlaubs auf Ischia an Ostern wurden ausführlich wiedergegeben; eines davon schaffte es sogar auf die Titelseite der größten Tageszeitung „TA NEA“. Ebenfalls großer Bekanntheit im negativen Sinn erfreut sich Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble, während andere Regierungsmitglieder kaum bekannt sind.

Die ablehnende Haltung gegenüber Deutschland erfuhr neuen Auftrieb durch die Frage der Kriegsentschädigungen, die im Frühjahr plötzlich wieder auftauchte. Anlass war der Bericht einer von der griechischen Regierung eingesetzten Untersuchungskommission. Der Komplex besteht aus zwei Teilen: Zum einen geht es um die Wiedergutmachung der Schäden, die Griechenland durch die deutsche Besatzung 1941 bis 1944 erlitt; zum anderen um einen Kredit, den die griechische Notenbank dem Deutschen Reich gewähren musste und der nie zurückgezahlt wurde. Die Bundesregierung vertritt die Meinung, dass die ganze Angele-

genheit erledigt sei, teilweise durch frühere Abkommen, die allerdings nur relativ bescheidene Zahlungen an eng umgrenzte Personenkreise vorsahen. Die griechische Seite will die Sache offen halten und zunächst die juristischen Aspekte weiter prüfen lassen. Bisher wurden alle Klagen durch Privatpersonen sowohl von den höchsten Gerichten beider Länder als auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zurückgewiesen.

2. Nach den Wahlen

Seit den Parlamentswahlen vom Juni 2012 ist in Griechenland eine Koalitionsregierung im Amt. Diese Tatsache, die für viele Länder Normalität ist, stellt für Griechenland ein Novum dar. Nach dem Ende der Militärjunta 1974 dominierten zwei Parteien die Politik: die konservative „Neue Demokratie“ (ND) und die „Panhellenische Sozialistische Bewegung“ (PASOK). Bei Parlamentswahlen erreichten sie zusammen in der Regel über drei Viertel der Stimmen und stellten abwechselnd die Regierung. Das Wahlsystem ermöglichte die Bildung stabiler Regierungen. Die jetzt gültige Regelung räumt der stärksten Partei einen Bonus von 50 der 300 Parlamentssitze ein. Dieses „verstärkte Verhältniswahlrecht“ kommt in den Auswirkungen einem Mehrheitswahlrecht englischer Prägung ziemlich nahe.

Bei den Wahlen 2009 funktionierte das Zweiparteiensystem noch wie gewohnt. Die PASOK unter Giorgos Papandreou gewann 44% der Stimmen und löste die seit 2004 regierende ND unter Kostas Karamanlis ab, die mit 33% das schlechteste Ergebnis ihrer Geschichte einfuhr. Der PASOK war es gelungen, sich mittels neuer Personen ein attraktiveres Image zu verschaffen. Auch bei der Nominierung des Spitzenkandidaten schlug man neue Wege ein. Papandreou war 2004

in einer Urwahl zum Nachfolger von Kostas Simitis als Parteivorsitzender gewählt worden und wurde 2007 im Amt bestätigt. An diesen Urwahlen nahmen neben den Parteimitgliedern auch Sympathisanten teil; die Formel lautete „Mitglieder und Freunde“. Damit sollte der Anspruch auf die Einbeziehung breiter Bevölkerungskreise dokumentiert werden, doch näheres Hinsehen offenbart problematische Züge: Die Direktwahl beinhaltet ein plebiszitäres Element und bedeutet letztendlich eine Stärkung der Führung gegenüber der Basis bei gleichzeitiger Abwertung der Parteigliederungen. Der Vorsitzende gewinnt eine dominierende Funktion, seine Wahl ist von derjenigen der übrigen Parteiorgane abgekoppelt.

Der PASOK-Vorsitzende Giorgos Papandreu hatte im Wahlkampf 2009 erklärt: „Geld ist vorhanden!“ Eine etwas überraschende Aussage, war doch die Staatsschuld von 178 Milliarden Euro im Jahre 2003 auf 293 Milliarden Euro 2009 angewachsen. Bis 2010 waren die Zinsen für griechische Staatsanleihen in einem Maße gestiegen, dass auf dem internationalen Kapitalmarkt keine Kredite mehr zu tragbaren Konditionen erhältlich waren. Um den Staatsbankrott abzuwenden, wurde im gleichen Jahr ein Abkommen zwischen Griechenland auf der einen sowie Europäischer Union und Internationalem Währungsfond (IWF) auf der anderen Seite geschlossen. Dieses sah einen Kredit in Höhe von 110 Milliarden Euro vor, von dem die Mitglieder der Eurozone 80 Milliarden und der IWF 30 Milliarden trugen. Ein weiterer Anstieg der Staatsschuld Griechenlands sollte verhindert und seine Rückkehr an die internationalen Kapitalmärkte ermöglicht werden. Für diesen Zweck war vorgesehen, die Einnahmen des Staates zu erhöhen und gleichzeitig die Ausgaben zu senken. Freilich blieb unerörtert, wie das bei zurückgehender Wirtschaftsleistung und steigender Arbeits-

losigkeit bewerkstelligt werden könnte. Überwiegend wurden die genannten Ziele verfehlt, weshalb ein zweites, am 12. Februar 2012 vom Parlament verabschiedetes Kredit- und Sparprogramm nötig war.

Angesichts des Erfolgs von Papandreu bei den Wahlen 2009 war sein Niedergang umso überraschender. Das Memorandum („Mnimonio“) mit EU und IWF wurde nicht nur von der Opposition, sondern auch von etlichen PASOK-Abgeordneten in Frage gestellt. Papandreus Parlamentsmehrheit bröckelte dahin. Im November 2011 trat er zurück und machte den Weg für eine Übergangsregierung unter der Führung von parteilosen „Technokraten“ frei. Im Mai 2012 fanden dann vorgezogene Parlamentswahlen statt. Bei ihrem Resultat sticht zunächst der Absturz der beiden großen Parteien ins Auge. Konnten ND und PASOK bei früheren Wahlen etwa 80% der Stimmen auf sich vereinigen, so waren es jetzt gerade einmal 32%! Der Sturz der PASOK von 44% auf jetzt 13% dürfte im internationalen Vergleich einmalig sein. Weniger drastisch, aber immer noch erheblich war der Rückgang der ND von 33% auf 19%. Trotzdem wurde sie damit stärkste Partei und erhielt den vom Wahlgesetz für den Erstplatzierten vorgesehenen Bonus von 50 Sitzen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob der Wählerwille nicht verfälscht wird, wenn einer Partei, die 19% der Stimmen erhält, 36% der Sitze zugesprochen werden.

Auf der Gewinnerseite steht an erster Stelle das „Bündnis der Radikalen Linken“ (SYRIZA), ein Zusammenschluss unterschiedlicher sozialistischer und kommunistischer Gruppen. Das Wahlbündnis konnte seinen Anteil von 5% auf 17% steigern. Die gemäßigtere „Demokratische Linke“ (DIMAR), die zum ersten Mal antrat, erzielte 6%. Die Kommunistische Partei Griechenlands (KKE), in deren Reihen nicht wenige dem stalinistischen System

nachtrauern, blieb mit 8% in etwa auf ihrem vorherigen Stand. Blickt man auf die rechte Seite des politischen Spektrums, so ist hier die Neugründung „Unabhängige Griechen“ (ANEL) mit fast 11% der Stimmen zu nennen. Die Beteiligung sank von früher etwa 80% auf 65%, sicher ein Zeichen, dass immer mehr Menschen am Sinn von Wahlen zweifeln.

Als sehr bedenklich muss man den Einzug der Partei „Chrysi Avgi“ (Goldene Morgenröte) mit 7% ins Parlament bezeichnen. Diese rechtsextremistische und rassistische Gruppierung ist in der jüngsten Vergangenheit nicht nur mit verbalen, sondern auch mit tätlichen Angriffen gegen Ausländer aufgefallen. Sie ist auf einen Führer an der Spitze ausgerichtet, straff durchorganisiert und nach außen hin abgeschottet. In sozialer Hinsicht entsprechen ihre Wähler jedoch dem Durchschnitt der griechischen Gesellschaft. Es wäre also falsch, ihre Anhänger hauptsächlich unter den Modernisierungsverlierern („Underdogs“) zu suchen. Auch finden sich die Wähler von Chrysi Avgi keineswegs vermehrt in Vierteln mit hohem Migrantenanteil. Bei einer Umfrage in den sechs Stadtbezirken Athens meinten durchweg 50 bis 60% der Befragten, die Migranten seien schädlich für die Wirtschaft. Ein gleich hoher Anteil vertrat die Position, die Ausländer bereicherten das kulturelle Leben des Landes nicht, sondern untergruben es. Solche Einstellungen können in Zeiten schwerer Krisen zur Präferenz für eine rechtsradikale Gruppierung führen.

Die Partei hat sich inzwischen angemaßt, in öffentlichen Institutionen Kontrollen durchzuführen. Sie hat angekündigt, in den Krankenhäusern ausländische Patienten aus den Betten zu werfen, um Platz für griechische zu schaffen. Es rückten Anhänger an, um zu „überprüfen“, ob das ausländische Pflegepersonal auch eine Arbeitserlaubnis hat. Andernorts marschierten

Mitglieder in uniformähnlicher Kleidung auf, um den muttersprachlichen Unterricht für albanische Kinder zu verhindern. Bei gewaltsamen Übergriffen waren mehrmals Abgeordnete beteiligt; in vier Fällen wurde inzwischen die parlamentarische Immunität aufgehoben. Viele der erwähnten Aktionen stießen von Seiten der Verantwortlichen, aber auch bei Bürgerinnen und Bürgern auf Widerstand. Man kann sich allerdings nicht des Eindrucks erwehren, dass doch ein Resonanzboden vorhanden ist oder einfach ein gewisser Gewöhnungsprozess stattfand. Als vor einiger Zeit ein Abgeordneter der Chrysi Avgi erklärte, Roma seien für ihn keine gleichwertigen Bürger, da sie die Kriminalität in ihren DNA hätten, erhob sich kein öffentlicher Protest.

Keine Partei gewann im Mai 2012 die absolute Mehrheit und bei Sondierungsgesprächen wurde schnell deutlich, dass über eine Koalitionsregierung kein Konsens erzielt werden konnte. Vor allem die Differenzen zwischen ND und SYRIZA erwiesen sich als unüberbrückbar. So fanden am 17. Juni erneut Wahlen statt. ND und SYRIZA legten um jeweils ca. 10% zu. Mithin fand sowohl im rechten als auch im linken Lager ein Konzentrationsprozess statt. Dieser geschah auf Kosten von ANEL, KKE und der meisten kleineren Gruppierungen. PASOK, Chrysi Avgi und DIMAR blieben im Wesentlichen auf dem Stand vom Mai. Die an der 3%-Klausel gescheiterten Kandidaturen sanken von 19% auf 6%. Viele Wähler wollten möglicherweise durch die Stimmabgabe für eine der beiden größten Parteien die Bildung einer stabilen Regierung erleichtern.

Wie es die Verfassung vorsieht, erhielt der ND-Vorsitzende Antonis Samaras als Führer der stärksten Partei vom Staatspräsidenten den Auftrag zur Regierungsbildung. Er begab sich auf die Suche nach Koalitionspartnern. Für SYRIZA lehnte Alexis Tsipras gleich

ab, da er von Samaras keine Zusagen über die Kündigung oder zumindest Neuverhandlung des „Mnimonio“ erhielt. Dagegen sagte die PASOK zu und so stand schon wenige Tage nach den Wahlen das Kabinett von Ministerpräsident Samaras fest. Um die Regierungsbasis nach links zu erweitern, wurde DIMAR miteinbezogen, die sich nach internen Kontroversen für eine Mitarbeit entschied. DIMAR und PASOK scheinen allerdings nicht ohne Vorbehalte beteiligt zu sein, denn als Minister entsandten sie zumeist keine Parteipolitiker, sondern ihnen nahe stehende Experten.

In der Regierungserklärung stand an erster Stelle die Absicht, die Finanzkrise zu bewältigen und Wege zu einem wirtschaftlichen Aufschwung zu eröffnen. Einzelne Punkte des Sparpakets sollen einer Revision unterzogen werden. Die Koalitionspartner beeilten sich aber hinzuzufügen, die europäische Orientierung des Landes, der Verbleib in der Eurozone und die Maßnahmen zum Schuldenabbau dürften nicht gefährdet werden. Nach Meinung der Regierung muss indes der auf Ende 2014 festgelegte Termin für die Haushaltskonsolidierung um mindestens zwei Jahre verschoben werden. Die Sanierung des Staatshaushalts soll ohne weitere Gehaltskürzungen und ohne Entlassungen aus dem öffentlichen Dienst erreicht werden. Stattdessen sind eine neue Steuergesetzgebung, die Bekämpfung der Steuerflucht und der Verschwendung öffentlicher Gelder sowie die Privatisierung öffentlichen Eigentums vorgesehen. Anvisiert wird ferner ein „radikaler Wandel des politischen Systems“. Dazu gehört die Änderung des Gesetzes über die Ministerverantwortlichkeit, das in seiner bisherigen Fassung eine strafrechtliche Ahndung von Vergehen erschwert hat. Rückwirkend sollen die Steuererklärungen von Politikern und Spitzenbeamten überprüft werden, und zwar beginnend 1974, also mit dem Ende der Militärjunta!

Alexis Tsipras erklärte, als verantwortungsvolle Opposition werde man die Regierung unterstützen, soweit diese gesellschaftliche Spannungen abbauen wolle. Andere führende Syriza – Vertreter stimmten dem nicht zu, sondern strebten den Sturz der Regierung an. Vor den Wahlen im Juni hat sich das Wahlbündnis offiziell in eine Partei mit dem Namen SYRIZA – EKM (Vereinigte Soziale Front) umgewandelt, um gegebenenfalls vom 50-Sitze-Bonus für den Wahlsieger zu profitieren. Tsipras will zwar die nächsten Wahlen gewinnen, musste aber eingestehen, dass er noch kein Regierungsmodell hat, vor allem keine Antwort auf die Frage, was er macht, wenn die Troika seiner Regierung die Mittel sperren sollte. Er sucht nach Bündnispartnern und traf sich dabei auch mit dem Vorsitzenden der rechtspopulistischen ANEL, was ihm herbe Kritik aus den Parteireihen eintrug. Gegenüber seinem in jüngster Zeit etwas gemäßigten Kurs formierte sich die innerparteiliche Opposition. Ihren Kern bildet die „Linke Plattform“ unter Führung des Abgeordneten Panagiotis Lafazanis. Während Tsipras für den Verbleib innerhalb der Eurozone plädiert („Ja zum Euro, nein zur Troika“) verlangt diese radikalere Gruppe die Rückkehr zur Drachme. Die zukünftige Entwicklung Griechenlands wird davon abhängen, inwieweit die Hauptopposition ihre Heterogenität aushalten und von einem Bündnis zu einer echten Partei werden kann. Eine entscheidende Frage für das politische System insgesamt ist, wie sich der in den letzten Jahren hervorgetretene Antiparlamentarismus der extremen Rechten und Linken weiter gestalten wird.

3. Jetzige und zukünftige Probleme

Im Frühjahr wurden in der öffentlichen Wahrnehmung die Schuldenprobleme

Griechenlands vorübergehend verdrängt durch die des anderen griechischen Staates: Zyperns. Die zypriotischen Banken waren von der Krise mit betroffen worden, hatten sie doch in großem Umfang griechische Staatsanleihen angekauft. Als nun Zypern ziemlich unvermittelt einen Finanzbedarf von 17 Milliarden Euro anmeldete, erklärten sich EU und IWF bereit, 10 Milliarden zu übernehmen. Die übrigen 7 Milliarden sollten von den Spareinlegern der beiden größten Banken aufgebracht werden. Vorgeschlagen war eine Abgabe von 9,9% für Einlagen über 100.000 Euro und von 6,75% für solche darunter. Das Parlament lehnte diesen Vorschlag ab, was von den griechischen Medien teilweise als Widerstandsakt von historischer Dimension gefeiert wurde. Diese Tendenz erhielt dadurch Auftrieb, dass das Datum der Abstimmung zeitlich mit dem 25. März zusammenfiel, dem Jahrestag des Aufstands gegen die türkische Herrschaft 1821. Mit „Das große Nein“ übertitelte eine Zeitung mehrere Sonderseiten. Gemäß der später doch gefundenen Einigung sollen die Einlagen unter 100.000 Euro verschont bleiben und die darüber mit einem Satz zwischen 30 und 40% belastet werden. Die kommunistische Partei AKEL, die bis zu den Wahlen im Februar 2013 den Staatspräsidenten stellte, fordert inzwischen den Austritt aus der Eurozone. Auch in Griechenland mehren sich die Stimmen, die einen „geordneten Rückzug“ aus der Währungsunion verlangen.

Gegen eine Belastung von Großguthaben hatte sich die zypriotische Regierung gewehrt, um ausländische und vor allem russische Investoren nicht zu vergraulen. Letztere haben für Zyperns Wirtschaft in den letzten Jahren eine immer größere Bedeutung gewonnen. Die Zahl der ständig auf Zypern lebenden Russen wird (bei 860.000 Einwohnern) auf mindestens 50.000 geschätzt, von denen 8.000 die

Staatsangehörigkeit erworben haben. Voraussetzung hierfür ist an erster Stelle eine größere Kapitalanlage auf der Insel. Am Beispiel Zyperns zeigen sich mehrere Probleme für die Europäische Union: Wann gefährdet eine nationale Krise die Eurozone und wieweit kann einem Krisenstaat entgegengekommen werden? Ist es zulässig, die bisher als unantastbar geltenden Spareinlagen wie Investitionen oder Börsenspekulationen zu behandeln, sie also einem Verlustrisiko auszusetzen? Was geschieht, wenn ein Mitgliedsstaat der EU nichts gegen Geldwäsche unternimmt oder sogar seine Staatsangehörigkeit „verkauft“?

Um auf Griechenland zurückzukommen, so attestierte ihm die „Troika“ gute Fortschritte. Das Haushaltsdefizit lag Ende 2012 bei nur 1,3% des Bruttoinlandprodukts (BIP). Für 2014 wird erstmals wieder ein leichtes Wirtschaftswachstum nach den Jahren der Rezession vorausgesagt. Die Kredittranche vom Mai in Höhe von 8,8 Milliarden Euro wurde ausgezahlt. Als „Achillesferse“ gilt nach wie vor die mangelhafte Leistung bei den Steuereinnahmen. Zum Streitpunkt in den Verhandlungen entwickelte sich immer mehr die Frage von Entlassungen aus dem öffentlichen Dienst. Noch im Lauf dieses Jahres sollen 4.000 Beschäftigte entlassen werden, bis Ende 2014 weitere 15.000. Die „Troika“ will sich nicht mit allgemeinen Absichten zufrieden geben, sondern pocht auf die Nennung von Namen. Der Anfang soll mit Beschäftigten gemacht werden, die sich Verfehlungen zu Schulden kommen ließen oder gar unter falschen Voraussetzungen (z. B. gefälschte Zeugnisse) eingestellt wurden. Bei insgesamt 760.000 Staatsbediensteten muten die Zahlen bescheiden an. Doch selbst hier stellen sich verschiedene Hindernisse in den Weg: Disziplinarkommissionen und Gerichte arbeiten langsam, in einzelnen Bereichen sind Neueinstellungen geplant, insgesamt will man das

Thema niedrig halten, um keine Proteste hervorzurufen.

Die Regierung plant, den Weg der Konsolidierung weiterzugehen und hofft dabei auf eine Lockerung der Sparauflagen nach den Bundestagswahlen im September. Es wird also darauf spekuliert, dass es die deutschen Regierungsparteien dann nicht mehr so nötig haben wie jetzt, vor den Wählern eine harte Haltung gegenüber den schwachen Partnern in der EU herauszukehren. Die griechischen Regierungsparteien versuchen ihrerseits, sich für die Zukunft ein neues Profil zu geben, wovon ihre Parteitage Beleg sind. Die PASOK versucht, die Führungsposition im Mitte-Links Spektrum zurückzugewinnen und setzt dabei – von ihrem Vorsitzenden Evangelos Venizelos abgesehen – auf die Generation der 35-jährigen. Ähnliche Bemühungen sind bei der ND im Mitte-Rechts Bereich feststellbar. Für die Akzeptanz der politischen und rechtlichen Ordnung wird eine Rolle spielen, ob die juristische Aufarbeitung von Skandalen Resultate zeigt. Dem Verfahren gegen den ehemaligen Verteidigungsminister Akis Tsochatzopoulos kommt hier eine Art Musterfunktion zu. In einem „Vor-

prozess“ wurde er wegen Steuerhinterziehung zu acht Jahren Gefängnis verurteilt. Aufgrund des Verdachts, beim Kauf von Rüstungsgütern Bestechungsgelder von deutschen Lieferanten eingesteckt zu haben, droht ihm jetzt eine noch höhere Strafe.

Unabhängig von der weiteren Entwicklung setzt das Volk in der Krise weiterhin auf die bewährte Institution Familie: Bei einer Umfrage gaben 72% der Befragten an, hier Rat und Hilfe in Notlagen zu suchen.

Einführende Literatur

- Björn Egner/Georgios Terizakis (Hrsg.): Das politische System Griechenlands. Strukturen, Akteure, Politikfelder. Baden – Baden: Nomos – Verlag 2009.
- Oliver Schwarz/ Franz-Lothar Altmann/ Hansjörg Brey (Hrsg.): Griechenland in der Schulden- und Staatskrise? Ursachen, Folgen und Auswege. München: Verlag Otto Sagner 2012.
- Griechenland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 35-37/ 2012.
- Schwerpunkt Griechenland, in: Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft, Heft 3/2012.

Politische Theorie mit Methode



Holger Zapf

Methoden der politischen Theorie

Eine Einführung

2013. ca. 100 Seiten, Paperback.
Ca. 12,90 €

ISBN 978-3-86649-416-9

An inhaltlichen Einführungen in den Bereich der Politischen Theorie besteht kein Mangel. Wie aber sieht es mit den Methoden aus? Der Band führt systematisch, übersichtlich und verständlich in die wichtigsten Methoden der Politischen Theorie ein und räumt mit dem Vorurteil auf, Politische Theorie sei eine methodenfreie Zone in der Politikwissenschaft.

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

Zwischen Rebellion und Resilienz: Eine Zwischenbilanz des Arabischen Frühlings

Alexander Niedermeier, Johanna Scholz



Alexander Niedermeier



Johanna Scholz

Im Namen von Freiheit und Würde haben in Tunesien und Ägypten die Bevölkerungen ihre Despoten gestürzt. Die Bürger weiterer arabischer Staaten folgten dem Aufruf zu Protest und Rebellion gegen die bestehenden Verhältnisse. Drei Jahre nachdem der arabische Frühling in Tunesien seinen Anfang nahm, zeigt sich, dass diese „Revolution der Werte“ in den einzelnen Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas einen sehr unterschiedlichen Verlauf nimmt: Während in Tunesien und Ägypten ein gesellschaftlicher Transformationsprozess in Gang gesetzt wurde, sehen sich andere Länder wie beispielsweise Syrien mit Zerfall und Bürgerkrieg konfrontiert. In den arabischen Monarchien kam es zwar zu Protesten, diese führten jedoch nicht zu einem tiefgreifenden Umsturz. Ist damit das „Märchen des arabischen Frühlings“ – wie es der Islamwissenschaftler Gilles Keppel nannte – etwa bereits vorbei?

Paradigmatisch scheint hier ein Blick auf die Ereignisse in Algerien Ende der 1980er Jahre, die die aktuellen Entwicklungen als eine Art algerisches Déjà-vu erscheinen lassen. Die Beschreibungen der dortigen Unruhen von 1988 gleichen auf frappierende Weise den Berichten aus Ägypten, Tu-

nesien und anderen Staaten des Arabischen Frühlings. Erschreckend ist dabei der Blick auf die Entwicklung, die der Versuch einer demokratischen Transformation nahm: Den freien Wahlen des algerischen Frühlings folgte ein Hitzesommer in Form eines Staatsstreichs und ein fast zehn Jahre währender Bürgerkrieg mit über 200.000 Opfern, worauf das traumatisierte Land in eine Winterstarre verfiel, die bis heute andauert. Ist Algerien etwa das Menetekel der Arabellion unserer Tage?

Polarisierung und politischer Islam: Der Arabische Frühling in Ägypten und Tunesien

In Ägypten ist nun auch Mursi dem Ruf „Irahal!“ („Verschwinde!“) zum Opfer gefallen – schnell aber für den aufmerksamen Beobachter nicht unerwartet. Neben Aspekten wie den ausbleibenden Reformen innerhalb der Organisation der Muslimbruderschaft ist Mursi an der Aufgabe gescheitert, einen Interessenausgleich zwischen den Kräften des ancien régime, den Islamisten und dem liberal orientierten, vorrangig jungen Segment der Revolutionsbewegung, zu erzielen.

Das war angesichts der sozio-ökonomischen Probleme, der weit auseinanderklaffenden Ideologien, Interessen und Visionen sowie nicht zuletzt der Machtkämpfe mit Justiz und Militär aber auch schwierig. Seit Mursis Absetzung kommt es täglich zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Mursi-Anhängern und -gegnern. Die Spannungen haben sich von den großen Städten erstmals bis in die Touristenzentren am Roten Meer ausgedehnt. Eine neue Komponente des Konflikts stellt die offene bewaffnete Auseinandersetzung zwischen Islamisten und Militär dar. Auch auf politischer Ebene ist es schwierig, eine einheitliche Führung des Landes sicherzustellen. Am 9. Juli legte Übergangspräsident Manzour eine Verfassungserklärung vor, die Ägypten in neues, stabileres Fahrwasser bringen soll. Zentral hierbei sind die Überarbeitung der umstrittenen Verfassung, ein Referendum noch 2013 und Neuwahlen zum Parlament Anfang des kommenden Jahres. Allerdings treten hier Spaltungen zu Tage, die dieses Unterfangen sehr schwierig werden lassen dürften: Während zumindest Teile der Salafisten den Übergangspräsidenten Beblawi anerkennen, fordern die Muslimbrüder die Wiedereinsetzung Mursis und lehnen alle politischen Handlungen als verfassungswidrig ab. Auch die liberalen Kräfte stehen den Plänen kritisch gegenüber. Zumindest die kurzfristigen Perspektiven Ägyptens sind, trotz der noch vor kurzem von vielen Seiten erwarteten ersten Konsolidierung des Landes, zunächst einmal schlecht.

In Tunesien, wo der Arabische Frühling mit der Selbstverbrennung Muhammad Bouazisis im Dezember 2010 begann, gestaltete sich der Transformationsprozess anfangs vielversprechend. Die tunesische Revolution wurde getragen von einer breiten Mittelschicht, die hinsichtlich der Frauenrechte einen grundlegenden Wandel in Richtung Modernität erlebt und traditi-

onell von einem gemäßigten tunesischen Islam geprägt ist. Der rasche Wandel autokratischer Strukturen nach dem Sturz Ben Alis war begleitet von umfassender Pressefreiheit und einer Vielzahl von Parteigründungen. Tunesien wurde deshalb wiederholt als Modell für die Entwicklung der Region bezeichnet. Es erhält seit 2012 im Rahmen der Transformationspartnerschaft mit Deutschland sowie der privilegierten Partnerschaft mit der EU massive finanzielle Unterstützung. Vor diesem Hintergrund erschien Tunesien oft als Anti-Ägypten, als genaues Gegenteil von jenem Chaos, das sich derzeit im Nachbarland am Nil abzeichnet. Doch ist dieser Optimismus wirklich gerechtfertigt?

Auch wenn sich Tunesiens Premierminister Ali Laraydh zuversichtlich zeigt, dass die ursprünglich für Herbst 2012 geplante Verfassung noch im Laufe dieses Jahres in Kraft treten und es zu Wahlen kommen wird, spricht die Vorlage des bereits vierten Verfassungsentwurfs im Juni 2013 gegen diese Annahme. Zentraler Streitpunkt ist wie 2012 in Ägypten die Frage, welche Bedeutung der Religion in der neuen Verfassung zukommen soll; ein Seilziehen zwischen den regierenden Islamisten und der Opposition, das die Polarisierung der Bevölkerung weiter verschärft. Zunehmend bestimmen radikalere Kräfte, beispielsweise die Gruppierung Ansar al-Scharia, den politischen Diskurs. Die Salafisten profitieren hauptsächlich von der schlechten wirtschaftlichen Lage und der wachsenden Kritik an der Regierung, die die Probleme des Landes nicht in den Griff bekommt. Obwohl sie nur eine Minderheit im Land darstellen, üben die Salafisten durch gewalttätige Ausschreitungen, am prominentesten die Erstürmung der amerikanischen Botschaft im Dezember 2012 und die landesweite Zerstörung von Sufi-Schreinen, beachtlichen Druck auf Regierung und Bevölkerung aus.

Die amtierende Regierung, deren größte Koalitionspartei die islamisch-konservative an-Nahda ist, gerät dabei zunehmend zwischen die Fronten. Die Ermordung des tunesischen Oppositionspolitikers Chokri Belaid im Februar 2013 stürzte das Land in eine schwere politische Krise, da die Regierung wegen ihrer Untätigkeit gegenüber islamischen Extremisten für das Attentat verantwortlich gemacht wurde und da eine daraufhin vorgeschlagene Neubildung der Regierung scheiterte. Von der anfänglichen Euphorie ist man in Tunesien folglich weit entfernt, erinnert das Zusammenspiel aus schwierigen ökonomischen Verhältnissen und einer polarisierten Gesellschaft doch fatal an die Lage in Ägypten. Mit zunehmender Sorge blickt Tunesien auf die Entwicklung am Nil, die der Opposition in Tunesien Auftrieb verschafft und analog den Druck auf die tunesische Regierung verstärkt, einen politischen Konsens herbeizuführen um ein Überschwappen des Umsturzes in Ägypten zu verhindern.

Fragile Staatlichkeit: Bürgerkrieg und Zerfall in Syrien und Libyen

In Syrien ist dagegen eine politische Lösung derzeit in weite Ferne gerückt. Die Proteste, die im Frühjahr 2011 das Land erreichten und ursprünglich ebenfalls das Ziel einer demokratischen Transformation verfolgten, entwickelten sich rasch zu einem blutigen Bürgerkrieg entlang ethnisch-religiöser Linien. Er hat bislang über 100.000 Todesopfer gefordert. Zudem hat sich der Konflikt internationalisiert, sodass von einem multiplen Stellvertreterkrieg gesprochen werden kann, in dem sich Russland, der Iran und die libanesische Hisbollah auf Seiten des Assad-Regimes und die USA, die Türkei, die arabischen Golfstaaten und al-Qaida auf Seiten der Opposition gegenüber-

stehen. Während nicht zuletzt aus globalpolitischen Erwägungen Russland den Einfluss der USA in der Region eindämmen möchte, findet der Kampf um die regionale Vormacht zwischen Saudi-Arabien und Iran ebenfalls Eingang in die komplexe Gemengelage in der Levante. Zusätzlich lässt sich der Krieg auf den Konflikt zwischen Sunniten und Schiiten verdichten, verkörpert von den Golfstaaten und Al-Qaida auf der Seite der Opposition sowie dem Iran und der Hisbollah, die das Assad-Regime schiitisch-alawitischer Abstammung unterstützen. Auf beiden Seiten finden sich auch Kämpfer aus anderen Staaten, wie beispielsweise Sunniten aus Tunesien und Libyen oder Schiiten aus dem Irak. Nicht zuletzt spielen die Interessen der Türkei sowie die Sicherheit Israels eine wichtige Rolle.

Aufgrund dieser komplexen Interessenkonstellation lässt sich hinsichtlich einer Lösung des Konflikts in der internationalen Gemeinschaft nur ein Minimalkonsens herstellen: Eine Übergangsregierung der Opposition wird befürwortet, das Schicksal Assads bleibt allerdings umstritten - letztlich ist der Westen noch weit davon entfernt, einheitlich zu agieren. Dementsprechend bleibt es auch jedem Land selbst überlassen, ob und in welcher Form es der Opposition Unterstützung zukommen lässt. Die Probleme liegen auf der Hand, macht die starke Fragmentierung der syrischen Opposition doch eine Einschätzung ihres Handelns sowie die Kontrolle des Verbleibs von Waffen unmöglich. Die Opposition setzt sich neben den etwa 140.000 Kämpfern der Freien Syrischen Armee auch aus radikalen Gruppierungen, wie beispielsweise den geschätzt 10.000 Mitgliedern der al-Nusra-Front zusammen, die letzten Endes ein Ableger der Al-Qaida ist. Während deshalb Deutschland Waffenlieferungen an oppositionelle Kräfte kategorisch ablehnt, sprachen sich Großbritannien, Frank-

reich und die USA für diese aus. Die USA haben ohnehin schon eigenmächtig begonnen, in Jordanien Rebellen militärisch auszubilden. Eine kohärente Strategie des Westens oder wenigstens der EU erscheint somit auf absehbare Zeit als Chimäre.

Dabei drängen die Probleme. Dies macht nicht zuletzt die gravierende Flüchtlingsproblematik deutlich, die sich in zunehmendem Maße destabilisierend auf die gesamte Region auswirkt. Bis Juni 2013 sind bereits offiziell über 1,5 Millionen Syrer ins zumeist benachbarte Ausland geflohen, zu fast gleichen Teilen in die Türkei, nach Jordanien und in den Libanon, mit gravierenden Auswirkungen für die Aufnahmeländer. Diese haben schon jetzt ihre Kapazitätsgrenzen bei weitem überschritten: die Infrastruktur ist überlastet, die Spannungen in der Bevölkerung sind überall deutlich gewachsen, eine Ausweitung des Konflikts zu einem Flächenbrand scheint unvermeidbar. Für eine politische Lösung ist nicht nur die Gemengelage zu komplex. Alle Seiten haben bereits zu viel investiert, als dass eine bereitwillige Aufgabe eigener Positionen zu erwarten wäre. Ob diese Entwicklung zumindest mittelfristig zu einer Auslandsintervention wie etwa im Falle Libyens führen könnte, ist bislang unklar. Auf der Nürnberger Sicherheitskonferenz wurde deutlich gemacht, dass dies nicht mehr eine Frage des ob, sondern vielmehr bereits eine Frage des wann sei.

Die NATO-Intervention in Libyen hatte im Herbst 2011 zum Sturz Gaddafis geführt, aber auch eine durch den Bürgerkrieg zersplitterte politische Landschaft und eine chaotische Sicherheitslage hinterlassen. Lediglich die erfolgreiche Durchführung von Parlamentswahlen und das seit Wegfall der Sanktionen starke Wirtschaftswachstum werfen ein positives Licht auf den Wiederaufbau des Landes. Die Regierung kämpft weiterhin um die

Aufrechterhaltung staatlicher Autorität. Viele Regionen werden von bewaffneten Milizen dominiert, da es keinen funktionierenden Sicherheitsapparat gibt. Zudem befindet sich in Libyen das weltweit größte ungesicherte Arsenal von Waffen, was Libyen zur bedeutenden Bezugsquelle von Waffen in Konfliktherden wie Syrien und dem westafrikanischen Mali macht. Wenn die Regierung die Sicherheitslage nicht in den Griff bekommt, droht dem Land letzten Endes der Zerfall.

Im Vergleich fällt auf, dass einige Länder tiefgreifende Umwälzungen erfahren haben, während andere kaum von revolutionären Umbrüchen betroffen zu sein scheinen. Während die Proteste Regime verschiedener autoritärer Republiken im Nahen Osten und Nordafrika zu Fall gebracht haben, blieben die autoritären Königreiche der Region bislang vor den Stürmen des Arabischen Frühlings verschont beziehungsweise sie haben sich diesen erfolgreich entgegengestellt, weswegen wiederholt vom Frühling der arabischen Republiken gesprochen wurde (vgl. etwa Yom/Gause III 2012).

Kein Frühling in den Königreichen? Die fragile Stabilität der arabischen Monarchien

Tatsächlich gab es mit Ausnahme Bahrains in den Golfmonarchien nur vereinzelte Proteste. In Jordanien und Marokko demonstrierte zwar die Jugend, jedoch gelang es nicht, Massenprotestbewegungen zu initiieren wie in den benachbarten Republiken. Verbreitete Erklärungsversuche jener Persistenz der arabischen Monarchien stützen sich auf kulturelle und institutionelle Elemente. So wird ein auf traditioneller Legitimation basierender stabilisierender Effekt unterstellt, der zudem vom dynastischen Prinzip unterstützt werde. Anders als die Präsiden-

ten in autoritären Republiken, die immer wieder Wahlen manipulieren und den Sicherheitsapparat bemühen müssten, um ihre Herrschaftszeit zu verlängern, verfügten die Könige, Emire und Sultane dank islamischer Traditionen und gegebenenfalls der Rückführung der Herrschaft bis auf Mohammed, dank alter Stammesstrukturen und dem Wesen der Erbmonarchie über eine natürliche und nicht infrage zu stellende Autorität in ihren jeweiligen Gesellschaften.

Solche Argumente tragen nur bedingt, denn allein der Blick in die Geschichte zeigt, dass mit Ägypten (1952), Tunesien (1957), Irak (1958), Nordjemen (1962), Südarabien (1967) und Libyen (1969) ebenso viele arabische Monarchien gefallen sind wie überlebt haben. Zudem gilt es zu bedenken, dass die Monarchien der Region ihre Macht mehr mithilfe der jeweiligen Kolonialherren etablieren konnten, die es aus eigenem Interesse in die Hand genommen haben, die schwachen und fragmentierten Ansprüche dynastischer Autorität ausgewählter Königshäuser durch Beseitigung der Rivalen in zentralisierte Autokratien zu wandeln und so etwa die al-Khalifas in Bahrain, die al-Sabahs in Kuwait, die Haschemiten in Jordanien und die Alawiten in Marokko auf den Thron zu hieven. Das dynastische Prinzip wirkt häufig eher kontraproduktiv. Da sich die Monarchen mit aus der Königsfamilie stammenden Gegenspielern in Schlüsselpositionen von Regierung, Verwaltung und Sicherheitskräften auseinandersetzen haben, welche königliche Maßnahmen etwa zur Gewährung bürgerlicher Freiheiten aus partikularen Motiven heraus konterkarieren, bleibt die Autokratie bestehen. Die Einschränkung der königlichen Handlungsfreiheit kann bewirken, dass das unzufriedene Volk statt die Einschränkung der Monarchie zu fordern, diese per se in Frage stellt, wie dies jüngst in Bahrain und Kuwait geschah.

Was letztlich die bislang erkennbare Resilienz der arabischen Monarchien erklärt, sind die breit gespannten Koalitionen kooptierter gesellschaftlicher Gruppen in Schlüsselstellungen, die dazu beigetragen haben, der Entstehung oppositioneller Massenbewegungen schon im Keim entgegenzuwirken. Dass deren Status und Prosperität direkt an das Wohlergehen des Königshauses gekoppelt sind, bewirkt im Falle einer Revolution bei einer Güterabwägung dieser Gruppen, gegen oder für das Königshaus einzutreten, diese zu dessen Gunsten ausfällt. Genau das war einer der wichtigen Gründe, weshalb Anti-Regime-Proteste vielerorts am Golf nicht an Dynamik gewinnen konnten, und auch weshalb die Volksbewegungen in Marokko und Jordanien nicht im erforderlichen großen Umfang Verbündete gewinnen konnten.

Ein System kontinuierlicher und breit angelegter Kooptation ist jedoch teuer. Somit stellt sich die Frage, woher die Mittel dafür kommen. Dies gilt umso mehr, als im Krisenfall erhebliche Gelder nötig werden können, um breit angelegte Sozialprogramme zur Deeskalation akuter Krisenerscheinungen zu finanzieren. Im Falle der Golfmonarchien konnte auf die Finanzkraft zurückgegriffen werden, die dem Öl-Segen zu verdanken ist. Tatsächlich wurde dort mit Geldgeschenken erheblichen Umfangs auf die sich abzeichnenden Aufstände reagiert. Qatar etwa veranlasste deutliche Lohnsteigerungen im öffentlichen Dienst und beim Militär. Kuwait legte ein Sofortprogramm in Höhe von fünf Milliarden Dollar auf, das jedem Bürger direkte Barzuwendungen und freie Lebensmittelversorgung gewährte und das saudische Königshaus stellte gar 130 Milliarden Dollar zur Verfügung, um neue Arbeitsplätze zu schaffen, Löhne anzuheben und mit Entwicklungsprojekten die Wirtschaft zu fördern.

Monarchien, die nicht über Ölrenten verfügen, sind auf die Unterstüt-

zung von außen angewiesen, etwa in Form finanzieller Zuwendungen, aber ebenso durch Sicherheitsgarantien oder gegebenenfalls auch militärischen Interventionen zu Gunsten des Erhalt des Königshauses. 2011 kündigten die vier wohlhabendsten Golfmonarchien großzügige Unterstützungspakete für die weniger wohlhabenden arabischen Königreiche an. In diesem Zusammenhang kam es auch zu einer Transformation des Golfkooperationsrates von einem Verteidigungsbündnis gegen äußere Feinde zu einer Allianz zur Wahrung der inneren Stabilität der Mitgliedsstaaten. Hierzu wurde ein Fonds mit einem Volumen von 20 Mrd. Dollar aufgelegt; zudem wurden Jordanien und Marokko fünf Milliarden Dollar in Aussicht gestellt. Jordanien hat bislang fast anderthalb Milliarden Dollar an direkter Unterstützung durch die Golfmonarchien erhalten. Hinzu kommen für Amman die langjährigen Unterstützungszahlungen aus den USA, die bei etwa 600 Millionen Dollar jährlich liegen, was Jordanien zum höchsten Pro-Kopf-Empfänger von US-Hilfsleistungen macht – dank des vom US-Kongress konstatierten strategischen Wertes des Landes sogar mit steigender Tendenz.

Ähnliches gilt auch für das als wichtiger amerikanischer Verbündeter betrachtete Marokko. Dennoch stellt sich die Frage, inwieweit derartige Strategien langfristig tragfähig sind. Denn die so erreichte Stabilität wird von großen sozialen Disparitäten, hoher Arbeitslosigkeit, extrem niedrigen Einkommen und mangelnder Versorgung in den Bereichen Bildung und Gesundheit immer mehr unterhöhlt. Auch wird die bislang durchaus erfolgreiche gezielte Manipulation der Öffentlichkeit, die das Image von Mohammed VI als König der Armen kultiviert, als immer weniger glaubwürdig erachtet. Entgegen aller Propaganda hat das Königshaus kein Interesse daran, seine enormen privaten Reichtümer, welche so-

gar das Vermögen verschiedener europäischer Königshäuser weit in den Schatten stellen, mit der darbenenden Bevölkerung zu teilen. Da vermag es nicht zu verwundern, dass die Legitimität dieser Monarchie sukzessive in Frage gestellt wird und auch der radikalpolitische Islam, der das Herrscherhaus als unislamisch diffamiert, in Marokko an Popularität gewinnt.

Nicht zuletzt in Saudi Arabien, einem der Schlüsselländer der Region, wird immer mehr erkennbar, dass Ko-optation nur zu einem immer höheren Preis zu haben ist – finanziell wie politisch und auch weit über die Grenzen der Region hinaus. So ist Saudi Arabien, das als treibende Kraft einer arabischen Konterrevolution gilt, bestrebt, dem Arabischen Frühling den Garaus zu machen. Im Land selbst wird jede noch so kleine Regung in diese Richtung im Keim erstickt. Die für eine Zeit zurückgedrängte Macht der ultrakonservativen Wahhabiten musste angesichts der unter der Oberfläche brodelnden gesellschaftlichen Konflikte restauriert werden, um das Königshaus der al-Sauds zu stabilisieren. Das religiöse Establishment wurde für diese Unterstützung mit gut 120 Milliarden Dollar belohnt, Geld, das an Moscheen, Koranschulen und insbesondere die Religionspolizei floss, deren Befugnisse zudem weit ausgedehnt wurden. Flankiert wurden diese Maßnahmen von weiteren massiven Einschnitten in bürgerliche Freiheiten und Selbstbestimmungsrechte gemäß den Vorstellungen der Ultrareligiösen. Diese Maßnahmen dienen gleichermaßen der Stabilisierung der Herrschaft nach Innen wie auch der Zementierung des regionalen Vormachtanspruchs insbesondere gegenüber dem Iran, der nach dem Wegfall der Rivalen Irak und Afghanistan zur ernststen Herausforderung für die arabische Welt und Riads Regionalmachtpläne geworden ist.

Für den Fortgang des Transformationsprozesses in der arabischen Welt

und die damit verbundenen Zielsetzungen von mehr politischer Mitbestimmung und bürgerlichen Freiheiten ist diese Entwicklung mehr als problematisch – nicht zuletzt durch das dem Sonderverhältnis zu Saudi Arabien geschuldete Agieren der USA, die sukzessive in eklatante Zielkonflikte zwischen eigener strategischer Sicherheit und der proklamierten Verbreitung freiheitlich-demokratischer Werte geraten. Während Washington im Falle Libyens den Aufständischen half, das autoritäre Regime zu stürzen, billigte es die militärische Invasion Saudi Arabiens in Bahrain, die darauf ausgerichtet war, die demokratischen Proteste gewaltsam zu beenden, und das autoritäre monarchische System zu retten. Diese Aktion wurde mit keinem Wort kritisiert. Vielmehr wurde sowohl seitens der US-Regierung als auch hoher Vertreter der amerikanischen Streitkräfte dem Bahrainischen Königshaus weitere Unterstützung zugesichert und dieses von offizieller Seite sogar belobt, wie besonnen und maßvoll die Krise gehandhabt worden sei – und das obwohl im Verhältnis zur Bevölkerungszahl die Zahl der Toten und Inhaftierten auf Seiten der Protestierenden in Bahrain höher war als in Syrien. Während dort aber von Obama der Übergang zur Demokratie verlangt und ein Systemwechsel mit oder – wahrscheinlicher – ohne Assad vorbereitet wird, konnte Bahrain von den USA sogar noch Rüstungsgüter im Werte von 50 Millionen Dollar erwerben, die speziell zur Niederschlagung ziviler Unruhen geeignet sind. Dass eine solche

Politik den Westen in den von existenzieller Unsicherheit geprägten Transformationsstaaten in hohem Maße diskreditiert und die Kräfte, welche gleichermaßen dem Westen wie den Zielen des arabischen Frühlings feindlich gesonnen sind, nachhaltig stärkt, vermag nicht zu verwundern. Schon jetzt sind signifikante Teile der immensen Summen, die vom saudischen Königshaus an das religiöse Establishment geflossen sind, an radikalislamische Organisationen in den anderen arabischen Ländern weitergeleitet worden.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass sich die Region in einer komplexen Umbruchphase befindet, deren Ergebnis jedoch aufgrund regimeinterner Faktoren, gesellschaftlicher Entwicklungen und nicht zuletzt unterschiedlich gelagerter internationaler Interessen alles andere als feststeht. Ob sich langfristig Autokratie, Islamismus oder tatsächlich freiheitliche Ordnungen durchsetzen, hängt von vielen Variablen ab, die derzeit nicht zu kontrollieren sind. Mittelfristig dürfte bestenfalls eine fragile Stabilität die Region bestimmen, im schlechtesten Falle ein umfassender Flächenbrand, dessen regionale Dimension leicht überschritten werden kann.

Literatur

Yom, Sean L./Gause III, F. Gregory: Resilient Royals: How Arab Monarchies Hang On, in: *Journal of Democracy*, 23, Number 4, Oktober 2012, S. 74-88.

Kriminalisierung von Armut



Loïc Wacquant

Loïc Wacquant

Bestrafen der Armen

Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit

Aus dem Französischen von Hella Beister

2., durchgesehene Auflage 2013.
359 Seiten. Kart.
36,00 € (D), 37,10 € (A)
ISBN 978-3-8474-0121-6

Loïc Wacquant analysiert die öffentliche Mobilmachung zum Thema „Sicherheit“ und die Verschärfung von Strafpraxen als Maßnahmen zur Marginalisierung und Normalisierung unterer Klassen sowie Ablenkungsmanöver in Bezug auf die soziale Frage.

Der Autor macht einen Trend, Armut, gesellschaftliche Prekariisierung zu kriminalisieren, aus: Gesellschaftliche Problemgruppen werden kriminalisiert und weggesperrt.

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

Zur Logik der Europäischen Währungsunion und ihrer Krise

Peter Hampe



Peter Hampe

Seit Ende 2009 wird die deutsche, die europäische, ja zum Teil sogar die internationale Politik von der „Eurokrise“ in Bann gehalten. Alle Lösungsversuche haben bislang lediglich zu einer befristeten Beruhigung der Lage beigetragen, von einer wirklichen Lösung der Krise sind wir nach wie vor entfernt.

Eine erfolgreiche Therapie setzt bekanntlich eine sorgfältige Diagnose der Krankheits- bzw. hier der Krisenursachen voraus. Warum ist denn das Experiment, den Europäischen Binnenmarkt durch eine einheitliche Währung zu komplettieren, plötzlich in die Krise geraten, obwohl der Währungsunion noch 2009 eine in vielerlei Hinsicht erfolgreiche 10-Jahresbilanz bescheinigt wurde. Ist hier eher Markt- oder Politikversagen zu konstatieren? Und wenn ja, worin besteht es konkret?

Die Beantwortung dieser und daran anschließender Fragen fällt leichter, wenn man sich zunächst Klarheit über den Sinn und die Logik der Währungsunion verschafft. Was hat überhaupt europäische Nationalstaaten (mit grundsätzlich gesunden Währungen!) veranlasst, freiwillig auf ein traditionell gewichtiges Symbol ihrer Souveränität, auf das nationale Geld nämlich, zu verzichten und den „Geldhahn“ einer supranationalen Institution anzuvertrauen? Waren dabei politische oder wirtschaftliche Erwägungen dominant? Wann, warum und von wem ist die Idee der Währungsunion entwickelt und durchgesetzt worden?

Die beiden Pfeiler der europäischen Integration

Die Währungsunion ist eine Art Krönung der wirtschaftlichen Integration Europas, die von Anfang an in die politische Integration (zunächst) Westeuropas eingebettet war. Für die „Europäer der ersten Stunde“, von Schuman bis de Gasperi, von Aenauer bis de Gaulle, war die politische Integration sogar das treibende Motiv. Die europäischen Völker sollten endlich aufhören, sich blutig zu bekriegen. Zusätzlich schweißte der beginnende Ost-West-Konflikt die Staaten Westeuropas enger zusammen. Bei der konkreten Umsetzung dieses zunächst primär politischen Projekts zeigte sich allerdings, dass es der nationalstaatlichen Politik schwerer fiel, auf Teile der politischen Souveränität zu verzichten als auf bestimmte wirtschaftspolitische Kompetenzen. So scheiterte insbesondere das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 in der französischen Nationalversammlung. Demge-

genüber gelang es den sechs Gründerstaaten schon 1951 einen Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl (Montanunion) und 1957 mit den „Römischen Verträgen“ die Atomgemeinschaft Euratom und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu schaffen. Der wirtschaftliche Erfolg der Sechsergemeinschaft war so beeindruckend, dass 1973 Irland und Dänemark, ja sogar Großbritannien (und in den 80er Jahren die restlichen Südeuropäer) der Europäischen Gemeinschaft (EG), wie sie inzwischen hieß, beitraten. Es zeigte sich also, dass die wirtschaftliche Integration immer wieder die Rolle des Vorreiters spielte, denn auch das 1993 realisierte Binnenmarktprojekt sollte nicht nur der wirtschaftlichen, sondern auch der politischen Integration neuen Schwung verleihen.

Ähnliche Überlegungen beförderten schließlich die Realisierung der Währungsunion. Mit ihr wollte man – neben der wirtschaftlichen Sinnhaftigkeit und Logik – auch die europäische Einigung in Richtung einer politischen Union voran bringen, da die insbesondere von deutscher Seite bevorzugte Reihenfolge – erst die politische Union und dann quasi als Krönung die Währungsunion – politisch nicht realistisch erschien.

Zur wirtschaftlichen Logik der Währungsunion

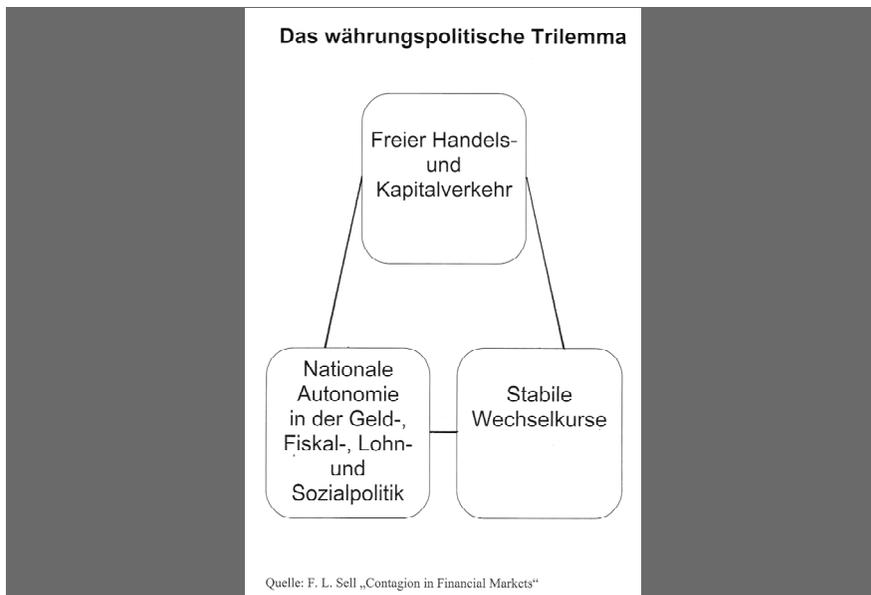
Macht die Währungsunion auch rein wirtschaftlich gesehen Sinn? Wirtschaftliche Integration hieß zunächst Schaffung „Gemeinsamer Märkte“ bis hin zum Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs. Dahinter stand die von der klassischen liberalen Ökonomik eines Adam Smith und David Ricardo begründete Lehre, dass die so beförderte, von Transaktionshemmnissen befreite internationale Arbeitsteilung den Wohlstand aller beteiligten Nationen erhöht.

Von dieser Logik geprägt waren die Versuche, nach dem 2. Weltkrieg wieder eine multilaterale Weltwirtschaftsordnung auf die Beine zu stellen (Konferenz von Bretton Woods), nachdem die Weltwirtschaftskrise Ende der 20er Jahre und der folgende Krieg die internationalen Wirtschaftsbeziehungen weitgehend zerstört hatten. Die Abschaffung von Zöllen und anderen Handelshemmnissen ging allerdings auf der internationalen Ebene viel langsamer vonstatten („GATT-Runden“) als in Westeuropa. Trotzdem intensivierte sich der weltweite Handel seit dem 2. Weltkrieg beträchtlich, insbesondere aber innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Das währungspolitische Trilemma

Der internationale Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital ist mit dem Wechsel des Währungsgebietes verbunden. Damit er sich auf der Basis von realen Standort- bzw. Wettbewerbsvorteilen entwickeln kann, sind starke und abrupte Wechselkursänderungen schädlich. Unternehmerisches Handeln benötigt Planungssicherheit. Hieraus ergibt sich erfahrungsgemäß ein „währungspolitisches Trilemma“ zwischen freiem Handels- und Kapitalverkehr, stabilen Wechselkursen und nationaler Autonomie über die Geld-, Fiskal-, Lohn- und Sozialpolitik, auf die die Staaten insbesondere seit der großen Weltwirtschaftskrise aus konjunkturellen bzw. beschäftigungspolitischen Gründen nur ungern verzichten. Daraus resultieren aber erfahrungsgemäß unterschiedliche nationale Inflationsraten. Länder mit höheren Inflationsraten als andere verlieren dann an Wettbewerbsfähigkeit mit der Fol-

ge einer Verschlechterung der Leistungsbilanz, während ihre stabileren Konkurrenten Handelsgewinne erzielen, die nicht auf Leistung, sondern auf niedrigerer Inflation beruhen. Am einfachsten lassen sich derartige Schiefelage durch Wechselkursanpassungen korrigieren, die dann aber die Richtung bzw. den Umfang des Handels- und Kapitalverkehrs mehr oder weniger drastisch verändern und damit Investitionen und Arbeitsplätze gefährden können.



Die Suche nach einer stabilen Währungsordnung

Die Suche nach institutionellen Arrangements zur Überwindung dieses Trilemmas bestimmt seit Bretton Woods die internationale, ebenso wie die europäische Währungspolitik. Die damalige Lösung bestand in einem System grundsätzlich fester Wechselkurse, die nur bei „fundamentalen Ungleichgewichten“ geändert werden sollten. Der internationale Handel wurde schrittweise liberalisiert; der Kapitalverkehr blieb noch stark reguliert. Die nationale Wirtschaftspolitik war autonom und sollte konjunktur-, beschäftigungs- und wachstumspolitische Ziele verfolgen. Die Hoffnung, dass sich die monetären stabilitätspolitischen Strategien einander annähern, trog. Zahlungsbilanzungleichgewichte nahmen zu, die dann notwendigen Wechselkursanpassungen wurden (nicht zuletzt aus politischen Gründen) verzögert, so dass sie dann umso heftiger ausfielen. Schließlich brach das System, das auch noch mit anderen Strukturproblemen zu kämpfen hatte, zu Beginn der 70er Jahre zusammen.

Daraufhin kam es weltweit zu flexiblen Wechselkursen. Wer aber geglaubt hatte, die Wechselkurse würden sich stetig, etwa den Inflationsdifferenzen entsprechend ändern, sah sich erneut getäuscht. Zum einen wurden die Kurse von einigen Staaten manipuliert, zum anderen wurden sie mehr und mehr von (überwiegend kurzfristigen, zum Teil spekulativen) Kapitalströmen determiniert. Selbst der Wechselkurs zwischen D-Mark und Dollar, also zwei starken und grundsätzlich stabilen Währungen, war in der Folge enormen zyklischen Schwankungen ausge-

setzt: So wertete der Dollar nach dem Ende von Bretton Woods bis Ende der 70er Jahre zunächst um fast 60% gegenüber der D-Mark ab (von 4 DM auf 1,70), dann stieg er wieder bis auf 3,50 DM an (1985), um anschließend schrittweise und zyklisch bis 1995 noch stärker abzuwerten als zuvor!

Vor diesem Hintergrund ist auch die europäische Währungsdebatte zu sehen. Die Römischen Verträge hatten diesem Thema noch wenig Aufmerksamkeit gewidmet, lebte man doch in einem Festkursystem. Die sich natürlich auch zwischen den europäischen Staaten wegen ihrer unterschiedlichen Stabilitätspolitik aufbauenden Zahlungsbilanzungleichgewichte machten aber Wechselkursanpassungen erforderlich, die vor allem den gemeinsamen europäischen Agrarmarkt mit seinen einheitlichen Preisen störten. Schon 1969 wurde daher der luxemburgische Premier Werner beauftragt, ein Konzept für eine europäische Währungsunion zu erarbeiten („Werner-Plan“). Die Umsetzung seines Drei-Stufen-Planes geriet aber in die Turbulenzen des Bretton Woods-Kollapses und der bald folgenden Ölkrise von 1973/74. Europa hatte zunächst mit wichtigeren Problemen zu kämpfen.

Die Währungsproblematik verschärfte sich aber angesichts der nunmehr grundsätzlich flexiblen Wechselkurse bei national erheblich unterschiedlicher Stabilitätspolitik. Während die westdeutsche Inflationsrate in den 70er Jahren z.B. durchschnittlich bei 5,5 Prozent lag, inflationierte Frankreich pro Jahr mit 10, Großbritannien mit fast 14, Italien und Spanien mit etwa 15 und Portugal mit 17,5 Prozent. Allein zwischen Deutschland und Italien entwickelte sich also im Zeitraum von 10 Jahren eine Inflationsdifferenz von 50 Prozent, die letztlich entsprechende Auf- bzw. Abwertungen erforderlich machte.

Um dem skizzierten Trilemma zu entkommen, entstand jetzt die Idee, zumindest die europäischen Währungen enger aneinander zu koppeln und sie nur insgesamt gegenüber Drittwährungen schwanken zu lassen. Während das erste Experiment, die „europäische Währungsschlange“ (1972 – 78), nicht wirklich zum Ziele führte, schien das 1979 unter Federführung von Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing aus der Taufe gehobene „Europäische Währungssystem“ (EWS) bessere Überlebenschancen zu haben. Es sah ebenfalls grundsätzlich feste Wechselkurse zwischen den teilnehmenden Ländern vor, „denn die floatenden Währungen in Europa treffen unseren Außenhandel allzu stark“. Die Kurse durften nur innerhalb einer Bandbreite von +/- 2,25 Prozent schwanken. Die Zentralbanken hatten diese Kurse aufrecht zu erhalten (auch durch Währungskredite an die Defizitländer!). Zusätzlich sollte die Wirtschaftspolitik – gemäß der Logik des Trilemmas – zwischen den Teilnehmern besser koordiniert werden. Das letztere gelang aber wiederum nur sehr begrenzt. Die europäischen Inflationsraten waren zwar in den 80er Jahren niedriger als in den 70er Jahren, ihre Bandbreite war aber immer noch erheblich. Also waren wieder Wechselkursänderungen angesagt (14 Wechselkurs-Realignments allein zwischen 1979 und 1987, die die DM z.B. gegenüber der italienischen Währung um 105%, gegenüber Frankreich um 45% aufwerteten). Die nächste Währungskrise 1992/93 ließ das EWS kollabieren; es wurde nur dem Schein nach aufrechterhalten (mit zulässigen Wechselkursbandbreiten von +/- 15 Prozent!).

Wer also heute für eine Rückkehr der Länder der Währungsunion zu nationalen Währungen plädiert, muss sich diese Erfahrungen vor Augen halten. Das EWS war keine währungspolitische Idylle. Im Gegenteil: Angesichts der damaligen periodischen Währungskrisen erhielt die Idee einer Währungsunion kräftige Nahrung. Sie schien doch das Trilemma erheblich zu vereinfachen. Wechselkursänderungen waren dann ex definitione nicht mehr möglich. Also ging es nur noch darum, für wirtschaftliche Konvergenz zu sorgen und den wirtschaftspolitischen

Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten entsprechend einzuschränken. Konkret publizierte der deutsche Außenminister Genscher im Februar 1988 ein Memorandum über die Notwendigkeit einer Währungsunion („ein Markt – eine Währung“), auch um dem lahmenden europäischen Integrationsprozess neuen Schwung zu verleihen. Dies führte zur Einsetzung der „Delors-Kommission“, die das Projekt Währungsunion im Frühjahr 1989 so konkretisierte, wie es dann im Vertrag von Maastricht beschlossen wurde. Dieser zeitliche Verlauf zeigt im Übrigen, dass die Währungsunion nicht der Preis für die deutsche Wiedervereinigung war, wie immer wieder gegargwöhnt wurde. Ein Zusammenhang mit der Wiedervereinigung besteht wohl nur in der Hinsicht, dass die Regierung Kohl der Währungsunion zustimmte, obwohl die politische Union noch nicht vollendet war. Sie wollte damit – insbesondere Frankreich gegenüber – kundtun, dass auch das wiedervereinigte Deutschland Europa treu bleibt und kein „deutsches Europa“ anstrebt.

Das konkrete Konzept der Währungsunion

Wie sah nun das konkrete Konzept aus, um der Währungsunion langfristig Erfolg zu sichern und vor allem die Sorge der Deutschen zu zerstreuen, die gemeinsame Währung könnte weicher werden als die D-Mark?

- a) Als Eintrittsbarriere wurden „Konvergenzkriterien“ hinsichtlich der Inflationsraten, der langfristigen Zinsen, der öffentlichen Verschuldung (maximal 3% laufende bzw. 60% Gesamtverschuldung) und der Wechselkursstabilität vereinbart, die dafür sorgen sollten, dass nur die EU-Staaten in die Währungsunion eintreten, die eine hinreichende monetäre Stabilität aufwiesen. Der Wille, an der Währungsunion teilzunehmen, versetzte bei einigen Staaten geradezu Berge. Es kam zu innenpolitischen Reformen und Anstrengungen, die im Vorfeld des Eintritts in die Währungsunion zu einer erstaunlichen Stabilitätskonvergenz vor allem bei der Inflation (1997 betrug die Inflationsdifferenz zwischen den Kandidaten für die Währungsunion nur noch maximal 1,5 Prozent!) und entsprechend beim Zinsniveau führten. Um die Verschuldungskriterien zu erfüllen, wurde allerdings in mehreren Fällen manipulativ nachgeholfen; außerdem zeigte sich die EU bei einigen Staaten mit eigentlich zu hohem Schuldenstand zufrieden, wenn die Entwicklung in die gewünschte Richtung lief. Die diesbezüglich verbliebenen Stabilitätssorgen veranlassten vor allem die Bundesregierung unter Federführung des Finanzministers Waigel, auf einen zusätzlichen Stabilitäts- und Wachstumspakt zu drängen, der dann 1997 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde: Mittelfristig sollten die öffentlichen Haushalte ausgeglichen werden, ein „Frühwarnsystem“ wurde zur laufenden Haushaltskontrolle eingerichtet und das Sanktionsverfahren im Falle von übermäßigen Haushaltsdefiziten konkretisiert.
- b) Das Europäische Zentralbankensystem wurde am Modell des (anerkanntermaßen erfolgreichen) deutschen Bundesbankensystems orientiert: Politische Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (und aller nationalen Zentralbanken), primäre Orientierung der Geldpolitik am Ziel der Preisniveaustabilität, keine Kreditgewährung an öffentliche Haushalte. Darüber hinaus wurde vertraglich vereinbart, dass kein Staat für die Schulden anderer haftet („no-bailout-Klausel“).
- c) Die übrige Wirtschaftspolitik und die Lohnpolitik verblieben in nationaler Verantwortung. Sollte vor allem die letztere bei einzelnen Staaten aus dem stabilitätsgerechten Ruder laufen und zu mehr Inflation oder geringerer Be-

schäftigung führen, vertraute man den Marktkräften bzw. dem Eigeninteresse der Staaten, dass die Folgen nachlassender Wettbewerbsfähigkeit rechtzeitig zur Rückkehr auf den Pfad der Tugend führen würden.

Soweit schien also ausreichend Vorsorge getroffen, dass die Währungsunion nachhaltig funktionieren konnte. Sie begann 1999 mit elf Mitgliedsstaaten. Inzwischen umfasst das Währungsgebiet 17 Staaten, wobei die Aufnahme Griechenlands, wie inzwischen allseits eingeräumt wird, im Jahre 2001 besonders problematisch und leichtfertig war.

Wirtschaftliche Vorteile der Währungsunion

Was konnte man sich grundsätzlich von der Währungsunion aus wirtschaftlicher Sicht erhoffen? Mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und der Intensivierung des innereuropäischen wirtschaftlichen Austauschs waren die mit verschiedenen Währungen verbundenen Reibungsverluste (Transaktions-, Kurssicherungs- und Informationskosten) immer störender und unsinniger geworden. Schließlich käme niemand auf die Idee, für die USA statt des Dollars 51 Einzelwährungen zu propagieren (auch wenn der Vergleich wegen der unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen hinkt: wirtschaftlich ist das Gebiet der EU mit den USA in vielerlei Hinsicht vergleichbar!). Vor allem aber gibt es in einem einheitlichen Währungsraum kein Wechselkursrisiko und damit auch keine spekulativ überschießenden Wechselkurse. Dadurch erhalten der Handelsaustausch und die damit verbundenen Produktions- und Investitionsentscheidungen eine stabilere, primär auf realwirtschaftlichen Wettbewerbsvorteilen beruhende Grundlage. Das gilt auch für Finanz- und erst recht für (ausländische) Direktinvestitionen. Der mit der Währungsunion einhergehende größere integrierte Kapitalmarkt erleichtert bzw. verbilligt zudem tendenziell die Kapitalbeschaffung für die Unternehmen. Insgesamt können die arbeitsteiligen Vorteile eines Binnenmarktes, die zu mehr Wachstum und Beschäftigung führen sollen, erst so richtig zum Tragen kommen.

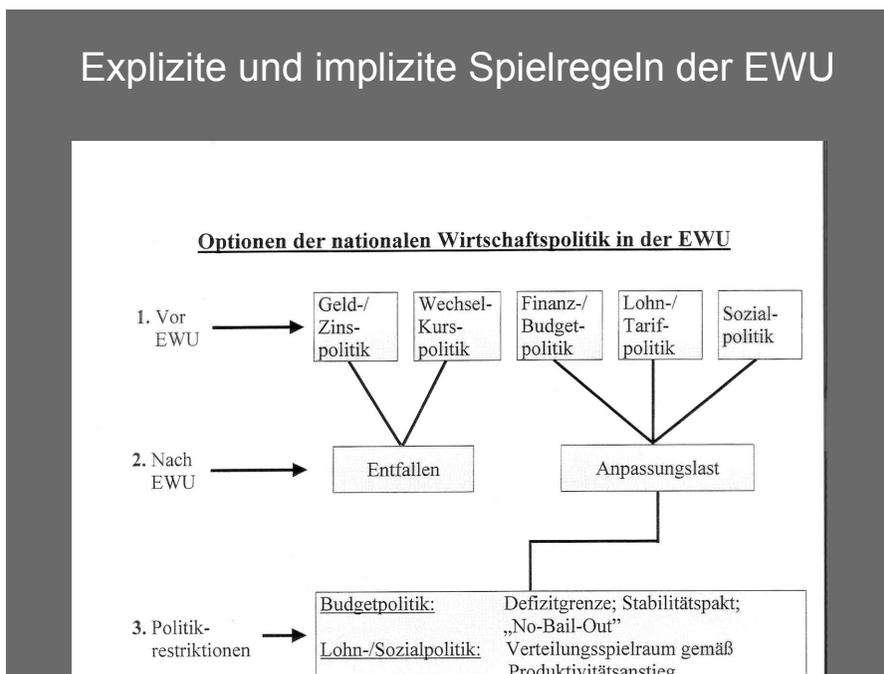
Der Euro hat schließlich auch bessere Chancen, neben dem Dollar als internationale Leit- und Reservewährung zu fungieren als einzelne nationale Währungen (auch die D-Mark hatte gegenüber dem Dollar viel zu schmale Schultern). Die Dominanz des Dollars zu brechen, war aber schon lange ein sehnlicher Wunsch europäischer Politik. Mit der Währungsunion ist daher auch größerer politischer Einfluss bei internationalen Verhandlungen zu erwarten, die im Zeichen der Globalisierung und der erfahrenen Instabilität der Finanzmärkte immer bedeutsamer werden. Da sich die wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnisse international deutlich (vor allem in Richtung Asien) verschieben, können europäische Interessen nur bzw. besser durchgesetzt werden, wenn Europa international – gestützt auf eine starke Einheitswährung – mit einer Stimme spricht.

Restriktionen bzw. Spielregeln der Währungsunion

Wo Licht ist, ist auch Schatten. Den Vorteilen der Währungsunion steht der Verzicht auf wesentliche Instrumente nationaler Wirtschaftspolitik gegenüber, auf die Geld-, Zins- und Wechselkurspolitik. Das heißt insbesondere, dass die Anpassungslast im Falle exogener, auf ein Land beschränkter Störungen oder bei nachlassender Wettbewerbsfähigkeit eines Landes allein von der nationalen Finanz-, Lohn- und Sozialpolitik zu tragen ist: ein politisch schmerzhafter Gesundheitspro-

zess, wie die aktuellen Beispiele vor allem der südeuropäischen Staaten zeigen. Im Vergleich dazu ist es vor allem für die jeweilige Bevölkerung weniger spürbar und belastend, wenn eingetretene Zahlungsbilanzungleichgewichte durch eine Währungsabwertung korrigiert werden. Auch kann in der Währungsunion via Geldpolitik nicht mehr der konjunkturellen Lage eines Landes entsprochen werden, wenn sie vom Durchschnitt der übrigen Mitgliedsländer abweicht. Es gibt eben nur eine Geld- und Zinspolitik für den gesamten Euro-Raum, so dass die EZB-Zinsen für ein Land zu hoch, für ein anderes zu niedrig sein können. Nun hatte man zwar gehofft, dass sich aufgrund der diversen stabilitätssichernden institutionellen Regelungen gar keine größeren monetären Divergenzen entwickeln würden, während gewisse reale Entwicklungsunterschiede über Marktprozesse ausgeglichen werden könnten. Das setzt aber voraus, dass die Teilnehmer an der Währungsunion deren explizite und implizite Spielregeln einhalten: Die Budgetpolitik soll stabilitätsorientiert und daher mittelfristig zumindest auf Haushaltsausgleich, wenn nicht auf Schuldenabbau ausgerichtet sein; dann besteht nämlich im Falle eines Konjunkturunbruchs ein antizyklischer Verschuldungsspielraum (vertragsgemäß bis zu drei Prozent des BIP), ohne die Staatsverschuldung zur gefährlichen Einbahnstraße werden zu lassen. Die Lohn- und Sozialpolitik wiederum – das war und ist offenkundig vielen politisch Verantwortlichen einschließlich der jeweiligen Tarifparteien nicht ausreichend bewusst geworden – hat sich einerseits am Produktivitätsspielraum zu orientieren, andererseits an der diesbezüglichen Politik der übrigen Euro-Länder, damit die Preis- und Wettbewerbsfähigkeit eines Landes nicht von der Kostenseite her gefährdet werden. Nur bei Einhaltung dieser Spielregeln kann die Währungsunion gut funktionieren, können ihre Vorteile voll zum Tragen kommen.

Explizite und implizite Spielregeln der EWU



Eine erfolgreiche Zwischenbilanz?

Nach zehn Jahren Währungsunion wurde 1999 eine in mehrfacher Hinsicht erfolgreiche Zwischenbilanz gefeiert: Das anvisierte und gerade für die Deutschen so wichtige Ziel stabiler Preise war fast punktgenau erreicht worden. EZB-Präsident Trichet wies mehrfach stolz daraufhin, dass der Euro diesbezüglich sogar „erfolgreicher als die D-Mark“ sei. Auch der Außenwert des Euro, der zunächst gegenüber dem Dollar von 1,18 (1999) bis auf 82 US-Cent abgerutscht war (2000), stieg dann stetig bis auf annähernd 1,60 (2008) an, um erst in der Finanzmarktkrise auf 1,25 Dollar nachzugeben. Selbst die folgende „Eurokrise“ hat diesen Außenwert nur wenig tangiert: er schwankt seitdem zwischen 1,25 und 1,40 Dollar. Das darin zum Ausdruck kommende internationale Vertrauen in die neue Währung zeigt sich auch darin, dass die weltweiten Währungsreserven der Zentralbanken schon 2007 zu mehr als 25% in Euro gehalten wurden! Zwiespältiger erwiesen sich die binnenwirtschaftlichen Effekte der Währungsunion. Die erhoffte Wachstumsbeschleunigung konzentrierte sich auf die Südstaaten. Aus Deutschland floss das Kapital ab und ließ die wirtschaftliche Dynamik erlahmen. Von 2002 bis 2010 wurde nur ein Drittel der deutschen Ersparnis im Inland investiert! Nun wären diese Tendenzen im Sinne europäischer Konvergenz zu begrüßen gewesen, wenn sich nicht bald heraus gestellt hätte, dass sich der Wachstumsprozess vor allem in Irland und Spanien einseitig auf den Bausektor konzentriert und dort zu einer Blasenbildung geführt hatte, die bald zerplatzen sollte. Und damit sind wir endgültig bei der aktuellen „Eurokrise“.

Tabelle: Reales Wachstum 1995–2009

Land	Wachstumsrate %
Irland	105,0
Griechenland	55,6
Spanien	50,2
Großbritannien	34,2
Portugal	29,5
Frankreich	27,4
EU 15	27,2
Dänemark	20,6
Deutschland	16,2
Italien	11,4

Quelle: Eurostat; Berechnung des ifo Instituts. Georg Milbradt, TUD

Der Weg in die „Eurokrise“

Die Krise begann, wie eingangs erwähnt, Ende 2009 mit dem überraschenden und dramatischen Anstieg der „Zinsspreads“ (sie messen zumeist die Zinsdifferenz gegenüber deutschen Staatspapieren) zunächst für griechische Staatsanleihen. Unmittelbarer Anlass war die Erklärung der neuen griechischen Regierung, dass das Haushaltsdefizit noch größer ausfallen würde als schon bekannt war (Größenordnung von zwölf bei erlaubten drei Prozent!). Da Griechenlands Schuldenquote bereits in den Jahren zuvor über 100 Prozent des BIP (bei regelkonformen 60 Prozent) gelegen hatte, schwand das Vertrauen der Finanzmärkte, sprich: der Geldgeber, in die Rückzahlungsfähigkeit des griechischen Staates. Steigende Zinsen verschärfen natürlich das Problem, denn dadurch wird die Last der bestehenden Schuld, die von Zeit zu Zeit

refinanziert werden muss, immer größer und die Rückzahlungswahrscheinlichkeit entsprechend kleiner: es droht der Staatsbankrott. Nun sind zwar Staatsbankrotte – gerade im Falle Griechenlands – historisch gesehen keine Seltenheit. Sie geben dem Schuldner die Chance eines solideren Neuanfangs. Es dauert allerdings in der Regel geraume Zeit, bis das Land wieder ausreichend Vertrauen gewinnt, um neue Kreditgeber zu finden. Im Falle Griechenlands und der anschließend ebenfalls mit ansteigenden Zinsspreads konfrontierten anderen südeuropäischen Staaten (einschl. Irland) kam aber noch ein weiteres Problem hinzu. Die Gläubiger der Staatsverschuldung dieser Länder waren und sind nicht zuletzt (europäische) Banken, die ja noch die Folgen der Finanzmarktkrise von 2008 zu verdauen hatten. Ein Ausfall ihrer Aktiva durch Staatsbankrotte hätte wohl mehrere Banken in den Konkurs getrieben und die europäischen Finanzmärkte in neue Turbulenzen gestürzt. Wohl vor allem um dies zu vermeiden, kam es im Mai 2010 zu den dramatischen Rettungsaktionen der europäischen Regierungen (gemeinsam mit dem IWF) zuerst für Griechenland und dann für weitere Euro-Staaten, denn der Vertrauensverlust gegenüber Griechenland zog Kreise. Die Angst vor unkalkulierbaren Kettenreaktionen griff um sich.

Im Kern ging es also zunächst um eine Staatsschuldenkrise. Zur Überwindung der schweren Rezession, die 2009 im Gefolge der vorangegangenen globalen Finanzmarktkrise Produktion und Beschäftigung weltweit dramatisch schrumpfen ließ, hatten viele Staaten zu keynesianischen Rezepturen gegriffen und mit schuldenfinanzierter Nachfragepolitik (Konjunkturpakete!) – durchaus erfolgreich – gegen zu steuern versucht. Der Nebeneffekt war aber, dass die Euro-Staaten (mit Ausnahme Finnlands) schon 2010 die vereinbarte maximale Schuldenstandsquote von 60% überschritten.

Im Falle Irlands und Spaniens war der rasante Schuldenanstieg anders verursacht; er war primär auf die staatliche Rettung der dortigen Banken und Sparkassen zurückzuführen, die im Gefolge ihrer – schon erwähnten – Immobilien- und Finanzmarktkrise kollabierten.

Dazu kam ein weiterer, sich schleichend entwickelnder, krisenverschärfender Faktor: Entgegen den Erwartungen der Mitgliedstaaten hat sich ihre Wettbewerbsfähigkeit im Laufe der Zeit nicht angenähert, sondern auseinander entwickelt. Während in Deutschland durch eine zurückhaltende Lohnpolitik und drastische Arbeitsmarktreformen (mit dem Ziel, die lang anhaltende strukturelle Arbeitslosigkeit zu reduzieren) die Lohnstückkosten seit 1995 fast konstant blieben, sind sie im Schnitt der EWU um 25 Prozent gestiegen, in den südeuropäischen Staaten sogar um 50 Prozent (Italien) bis 82 Prozent (Griechenland). Dies beeinflusst natürlich die jeweilige nationale Preisentwicklung und die daraus resultierende Wettbewerbsfähigkeit. Kein Wunder, dass die stabileren Länder zunehmend Leistungsbilanzüberschüsse, die südeuropäischen Staaten (aber auch Frankreich!) dagegen wachsende Defizite zu verzeichnen hatten, deren Finanzierung in hohem Maße von der EZB übernommen werden musste („Target 2-Kredite“). Problematisch ist an all diesen Daten vor allem der Trend zu wachsender Divergenz statt Konvergenz!

Insbesondere das letztere Ursachenbündel macht deutlich, dass die „Eurokrise“ nicht als bloße Folge überbordender staatlicher Verschuldung zur Überwindung der weltweiten Krisenphänomene der Jahre 2008/09 interpretiert werden kann, sondern dass sich schrittweise wirtschaftliche Divergenzen entwickelt haben, deren Sprengkraft sich über kurz oder lang in jedem Falle gezeigt hätte.

Markt-, Wissenschafts- und vor allem Politikversagen?

Was lehrt uns die Analyse? Was ist schief gelaufen? Handelt es sich um Markt- oder Politikversagen? Was kann man daraus lernen? Wie die Analyse schon deutlich macht, handelt es sich um eine komplexe Ursachenmischung.

Marktversagen ist zunächst den Finanzmärkten anzulasten. Sie haben zu Beginn der Währungsunion – fast unabhängig von der Schuldsituation der einzelnen Teilnehmer – eine Zinskonvergenz auf deutsches Niveau ermöglicht, die etliche Staaten dazu verführt hat, die öffentliche Verschuldung auf die leichte Schulter zu nehmen. Ihre Schuldenlast hatte sich ja mit den gesunkenen Zinsen deutlich verringert (nur Belgien, Spanien und Irland haben diese Situation genutzt, um in den Jahren vor der Finanzmarktkrise ihre Schuldenquoten zu verringern). Erst als die Haushaltsdefizite fast aller Länder zur Überwindung der tiefen Wirtschaftskrise von 2009 kräftig zunahmen, wachten die Finanzmärkte auf. Von ihrer „Wächterfunktion“ (das gilt auch für die Rating-Agenturen), mit der sie frühzeitig Fehlentwicklungen hätten sichtbar machen sollen und durch höhere Zinsen hätten abbremsen können, war wenig zu spüren. Mit den späten, aber dann enormen Zinsaufschlägen für die Staatsanleihen der Krisenstaaten ab 2010 wurde die Situation eher verschlimmert (prozyklischer Effekt).

Die Verletzung der vereinbarten Schuldenregeln des Stabilitätspaktes ist demgegenüber eindeutig der Politik anzukreiden. Wer sollte diese Regeln aber wirklich ernst nehmen, wenn selbst (der stabilitätspolitische Lehrmeister) Deutschland und Frankreich ab 2002 jahrelang die dreiprozentige Defizitgrenze verletzten. Das hierfür vorgesehene Sanktionsverfahren wurde zudem durch politische Intervention (nicht zuletzt Deutschlands!) in Brüssel verhindert; stattdessen vereinbarte man, den Stabilitätspakt zu reformieren, d.h. tendenziell abzuschwächen (bei der Defizitberechnung können seitdem Sonderbelastungen berücksichtigt werden und das Sanktionsverfahren wurde zeitlich gestreckt). Insgesamt wurde die 3%-Regel zwischen 1999 und 2010 in 97 Fällen überschritten; davon waren nur wenige gerechtfertigt. Aber in keinem Fall wurden vertragsgemäß Sanktionen in Form von Strafzahlungen beschlossen. Kein Wunder, wenn nach den EU-Regeln die Sünder, vertreten durch ihre Finanzminister, selbst über ihre Bestrafung befinden!

Soweit der regelverletzende Schuldenanstieg wie im Falle Irlands und Spaniens erst durch drohende Bankenrisiken verursacht wurde, liegt auch primär politisches Versagen vor, war doch die Politik nicht willens, für eine risikoadäquate Regulierung der Finanz- und Immobilienmärkte zu sorgen. So bot z.B. Irland europäischen Banken und deren „Zweckgesellschaften (conduits)“ auf der Basis geringer Regulierung und Besteuerung eine attraktive Spielwiese für hochspekulative Geschäfte an. Das konnte auf Dauer nicht gut gehen. Soweit die beteiligten Akteure auf den Finanz- und Immobilienmärkten dabei herdentriebartig bestimmte Preistrends einfach fortgeschrieben, Risiken unterschätzt und somit Blasenbildungen ermöglicht haben, kommt noch Marktversagen hinzu, aber auch ein Gutteil Wissenschaftsversagen, hat doch die dominante neoklassische Ökonomie lange Zeit die Auffassung verbreitet, (Finanz-)Märkte funktionieren umso besser, je weniger sie reguliert wurden!

Schließlich wurde auch die volkswirtschaftliche Grundlogik, dass die Arbeitskosten (Lohn- und auf den Arbeitsverhältnissen ruhende Sozialkosten) den Produktivitätsspielraum nicht überschreiten dürfen, wenn Preisniveaustabilität gewahrt werden soll, von den meisten Ländern nicht beachtet. Dafür sind die jeweiligen Tarifparteien, zum Teil auch die Regierungen verantwortlich. Wollten sie nicht wahrhaben, dass die daraus resultierende Wettbewerbsverschlechterung gegenüber den

kostenstabileren Ländern in einer Währungsunion eben nicht mehr über Wechselkursänderungen ausgeglichen werden kann, sondern nur über politisch schmerzhaftes Spar- und Kostendämpfungsprozesse? Jenen Ländern aber, die eine regelkonforme Politik betrieben haben, nun vorzuwerfen, sie förderten mit ihrer Stabilitätspolitik divergente Entwicklungen und sollten daher gefälligst stärker inflationieren, liegt zwar insbesondere im Falle Deutschlands nahe, ähnelt aber der Vorstellung, den Teufel mit dem Beelzebub austreiben zu können.

Was lehren uns die Krise und deren Analyse? Die Erwartung, dass die Währungsunion auch ohne politische Union (mit entsprechender Sanktionsgewalt!) nachhaltig funktionieren bzw. dass die Politik in den Mitgliedsstaaten den vereinbarten expliziten und den immanenten Spielregeln der Währungsunion folgen würde, erwies sich in einem erschreckenden Maße als trügerisch. Die politische Rationalität, die in der Demokratie auf Wählerzustimmung ausgerichtet ist und daher stark von nationalen und insbesondere parteipolitischen Interessen bestimmt wird, war stärker als die ökonomische. Das gilt vor allem für die Staatsverschuldung, die politisch widerstandsfreier erfolgen kann als Steuererhöhungen und/oder Ausgabenkürzungen. Ob nun der Schock der tiefgehenden Krise, die sogar dazu tendiert, Europa zu spalten statt zu integrieren, ausreicht, um über adäquate Reformmaßnahmen das Projekt Währungsunion zu retten, wird zwar erst die Zukunft weisen. Im Moment wissen wir nur, dass es keine einfache Problemlösung gibt und dass alle angedachten Lösungswege – von der Fortsetzung der bisherigen Rettungspolitik bis zum Austritt einzelner Länder aus der Währungsunion (welcher?) – mit hoher Unsicherheit und erheblichen Risiken für alle Beteiligten verbunden sind. Es bleibt daher zunächst nur die auf die Geschichte der europäischen Integration, die schon viele Krisen erlebt und bewältigt hat, gestützte Hoffnung, dass der Staatengemeinschaft das Projekt Europa zu wichtig ist, als dass sie es letztlich scheitern ließe.

Literatur

- Hampe, Peter 2011: Die Europäische Währungsunion – ein politökonomisches Lehrstück, in: Schröder, M. (Hrsg.): Demokratie unter Druck, München: Olzog, S.77-90.
- James, Harold 2012: Making the European Monetary Union, Cambridge/London: Harvard University Press.
- Sinn, Hans Werner 2012: Die Target-Falle, München: Carl Hanser.



Burkhard Voß

Der Ruhestand, das süße Gift

Eine Provokation

In nicht einmal dreißig Jahren wird es dreimal so viele Achtzigjährige geben wie heute.

Das hierfür notwendige Rentensystem wird durch die jüngeren Generationen nicht mehr finanziert werden können. Neben Klimawandel, Überbevölkerung und Umweltverschmutzung ein weiteres Horrorszenario? Keineswegs.

Denn das Goldene Kalb Ruhestand ist auch das sozialpolitische Düngemittel für Adipositas, Diabetes, Demenz und Depression.

Ein leidenschaftliches Plädoyer für das Modell der lebenslangen Arbeit jenseits der sozialutopischen Rentendiskussion.

2013, 44 S., kart., 9,- €, 978-3-8305-1974-4

Kompipaket 15,- €, 978-3-8305-2877-7

(Pro Universitäre Verlag im BWV)



George Turner

Von der Universität zur university

Sackgassen und Umwege der Hochschulpolitik seit 1945

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

Nach der Wiedervereinigung macht 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 der letzten 70 Jahre 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



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>

40 Jahre Deutschland in den Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven einer besonderen Beziehung

Sven Bernhard Gareis



Sven Bernd Gareis

Zusammenfassung

Am 18. September 1973 traten die Bundesrepublik Deutschland und die DDR gemeinsam den Vereinten Nationen bei. Für die Bundesrepublik bedeutete dies die formale Aufnahme in jene Weltorganisation, die schon seit langem den Rahmen für die Rückkehr des westdeutschen Teilstaates in die Staatengemeinschaft gebildet hatte. Nach seiner Wiedervereinigung konnte Deutschland nahtlos an dieses Engagement anknüpfen und sich weiter als verlässlicher Partner der Vereinten Nationen insbesondere in den Feldern der Entwicklungszusammenarbeit, des Klima- und Umweltschutzes sowie der Menschenrechte profilieren. Auch wenn Deutschland bereits seit langem als ein aussichtsreicher Kandidat für einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat gehandelt wird, scheinen größere Anstrengungen auch auf dem Gebiet der Friedenssicherung geboten, um eine gewichtigere Rolle des Landes in der Weltorganisation zu untermauern.

Am Ende hatte die DDR die Nase vorn – wenn auch nur symbolisch: Nachdem die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) am 18. September 1973 in ihrer Resolution 3050 (XXVIII) die Aufnahme beider deutscher Staaten in die Weltorganisation beschlossen hatte, wurde zunächst die Delegation der DDR als 133. Mitgliedstaat an ihren Platz im Saal der Generalversammlung geleitet. Die Bundesrepublik Deutschland folgte an 134. Stelle vor den unmittelbar danach ebenfalls aufgenommenen Bahamas. 28 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges und nach über zwei Jahrzehnten innerdeutscher Dispute vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts wurde der einstige Feindstaat Deutschland nunmehr auch formal in die Gemeinschaft der „friedliebenden Staaten“ eingegliedert. Doch während sich die DDR in den siebzehn Jahren ihrer Mitgliedschaft – trotz bemerkenswerter Erfolge wie einer Amtszeit im Sicherheitsrat sowie einer Präsidentschaft in der Generalversammlung – nie aus dem Schatten der Sowjetunion lösen konnte, gelang es der Bundesrepublik ihre zuvor bereits erworbene Reputation als zuverlässige Partnerin der VN und insbesondere der sich entwickelnden Länder weiter auszubauen. Seit dem Ende der bipolaren Weltordnung wird das Engagement des wiedervereinten Deutschlands in den VN nicht nur durch stets hervorragende Abstimmungsergebnisse bei Wahlen zu wichtigen Gremien wie dem Sicherheitsrat oder dem

18. September 1973

Sicherheitsrat
Menschenrechtsrat belohnt; Deutschland ist auch einer der Staaten, die mit der größten Selbstverständlichkeit zu den aussichtsreichsten Kandidaten für einen Ständigen Sitz für den Fall gezählt werden, dass der Sicherheitsrat eines Tages tatsächlich reformiert werden sollte.

Mitglied der Staaten-
gemeinschaft
Neben Europa und den transatlantischen Beziehungen bildeten die Vereinten Nationen von Beginn an einen entscheidenden Rahmen für Deutschlands Weg vom Paria der Weltpolitik zu einem hochgeachteten Mitglied der Staatengemeinschaft. Es ist daher weit mehr als politische Rhetorik, wenn deutsche Kanzler und Außenminister immer wieder bekräftigen, in den VN „globale Verantwortung zu übernehmen“ und „hier in ganz besonderer Weise gemeinsam für Frieden und Entwicklung arbeiten“ zu wollen (Westerwelle 2010). Tatsächlich verkörpert die Weltorganisation auf der globalen Ebene eben jenen Multilateralismus, den bereits die junge Bundesrepublik Deutschland zur wichtigsten Leitlinie ihrer Außenpolitik erhoben hat und der seither alle Bundesregierungen folgen (Gareis 2008: 39f.). Als weltweit verflochtene Wirtschaftsnation ist Deutschland zudem auf eine stabile internationale Ordnung, deren Schaffung und Aufrechterhaltung zu den vorrangigsten Aufgaben der Vereinten Nationen gehört, angewiesen. Umgekehrt bedarf die Organisation der dauerhaften Unterstützung durch einflussreiche und handlungsfähige Staaten, die wie Deutschland nicht nur große finanzielle Beiträge leisten, sondern auch ihr politisches Gewicht in den vielfältigen Handlungsfeldern der VN zur Geltung bringen.

Deutschland und die Vereinten Nationen pflegen also eine enge Zusammenarbeit, deren Ursprünge weit zurückreichen. Der 40. Jahrestag des deutschen Beitritts ist daher ein guter Anlass, einen bilanzierenden Blick auf Deutschlands Rolle in den VN zu werfen und nach den Perspektiven dieser besonderen Beziehung zu fragen.

1 Der lange Weg zur Mitgliedschaft

Als die Vereinten Nationen 1945 in der Schlussphase des Zweiten Weltkrieges geschaffen wurden, richtete sich ihr kollektives Sicherheitssystem zunächst auch gegen die niedergeworfenen Gegner, voran das Deutsche Reich, Japan und deren Verbündete. Doch anders als ihr gescheiterter Vorgänger, der Völkerbund, sollte die neue Organisation nicht noch zusätzlich mit der Vollstreckung von Bestimmungen von Friedensverträgen belastet werden, auch stand eine dauerhafte Unterwerfung der so genannten Feindstaaten nicht auf der Agenda. Den Besiegten sollte vielmehr die Möglichkeit gegeben werden, nach dem Nachweis ihrer politischen Läuterung und Bewährung als gleichberechtigte Mitglieder in die Staatengemeinschaft zurückzukehren (s. Gareis 2012: 74f.). Tatsächlich wurde auf die in den Artikeln 53 und 107 der VN-Charta verankerten Feindstaatenklauseln, welche nur Sonderregelungen für den ohnehin unwahrscheinlichen Fall eines Rückfalls der Kriegsgegner in aggressive Gewaltpolitik darstellten, niemals zurückgegriffen. Vielmehr waren binnen eines Jahrzehnts alle ehemaligen Feindstaaten zu gleichberechtigten VN-Mitgliedern geworden.

Im Falle Deutschlands hingegen verhinderte die Teilung des Landes seinen raschen Beitritt. Eine alleinige Mitgliedschaft der Bundesrepublik war aussichtslos: Im Sicherheitsrat, der jedem Aufnahmeantrag eine positive Empfehlung geben muss (Art. 4 (2) der VN-Charta), verfügte die Sowjetunion über ein Veto. Ein gemeinsamer Beitritt war dagegen für die Bundesregierung nicht akzeptabel, weil hierdurch die DDR eine Aufwertung als eigener Staat erfahren hätte. Schließlich verfolgte die Bundesrepublik bis in die 1960er Jahre hinein eisern ihre Hallstein-Doktrin, nach der sie ihren Alleinvertretungsanspruch für ganz Deutschland mit der rigorosen Ablehnung jeglicher Bestrebung im internationalen Bereich zur völkerrechtlichen Anerkennung der DDR verband.

Beide deutsche Staaten bemühten sich daher um Mitwirkung in den VN unterhalb der Schwelle einer Vollmitgliedschaft – wenn auch mit äußerst unterschiedlichem Erfolg. So trat die Bundesrepublik bereits 1950 der Welternährungsorganisation (FAO) und im folgenden Jahr dann der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Weltkulturorganisation (UNESCO) sowie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bei. Bis Mitte der 1950er Jahre war die Bundesrepublik in allen Sonderorganisationen sowie fast allen VN-Untergliederungen vertreten, die keine Vollmitgliedschaft in der Hauptorganisation zur Bedingung hatten. Zudem hatte die Bundesrepublik bereits 1952 einen permanenten Beobachterstatus in New York erhalten. Sie war so auf das Engste in die Arbeit der VN eingebunden, wurde aufgrund ihres wachsenden wirtschaftlichen Gewichts rasch auch zu einem der finanziellen Stützpfiler der Organisation und erlangte so eine Art Quasi-Mitgliedschaft ohne Stimmrecht.

Der DDR hingegen blieb eine auch nur ansatzweise Einbindung in das VN-System fast vollständig versagt. Alle Aufnahmeanträge zu Sonderorganisationen wurden abgelehnt, einzig die Entsendung eines Ständigen Beobachters bei der wenig bedeutsamen regionalen Wirtschaftskommission für Europa (ECE) in Genf wurde ihr 1955 zugestanden. Ein Aufnahmeantrag zu den Vereinten Nationen, den die DDR am 28. Februar 1966 stellte, schaffte es im Sicherheitsrat gar nicht erst auf die Agenda. Erst im Dezember 1972, nachdem sich unter den Vorzeichen der neuen Ostpolitik von Willy Brandt auch die innerdeutschen Beziehungen grundlegend gewandelt hatten, erhielt die DDR ihren Beobachterstatus in New York.

In einer lange westlich dominierten Generalversammlung hatte die Bundesrepublik ihre Alliierten erfolgreich für eine Offenhaltung der „Deutschen Frage“ einspannen können. Allerdings ließ sich der Alleinvertretungsanspruch mit dem in den 1960er Jahren einsetzenden politischen Tauwetter zwischen Ost und West nicht länger aufrechterhalten. In den Verhandlungen zum am 8. November 1972 unterzeichneten Grundlagenvertrag erwies sich die westdeutsche Zustimmung zum VN-Beitritt der DDR dann als ein wichtiger Joker, die Zustimmung Ost-Berlins zu einer vertraglichen Konstruktion zu erlangen, die die faktische staatliche Anerkennung der DDR mit dem Ziel der „Einheit der Nation“ verband (s. Haftendorn 2001: 204). Am 22. Juni 1973 sprach sich der Sicherheitsrat für eine Aufnahme von DDR und Bundesrepublik aus, die dann am 18. September des gleichen Jahres während der konstituierenden Sitzung der 28. Generalversammlung dann in der durch Akklamation verabschiedeten Resolution 3050 (XXVIII) vollzogen wurde.

2 Das doppelte Deutschland in den Vereinten Nationen

Bundesrepublik Hatte die Bundesrepublik die Vereinten Nationen lange Zeit für ihre Interpretation der „deutschen Frage“ instrumentalisieren können, war diese – jedenfalls für die internationale Gemeinschaft – mit dem gemeinsamen VN-Beitritt beigelegt. In der ersten Ansprache eines Bundeskanzlers vor der Generalversammlung erklärte Willy Brandt denn auch: „Wir sind nicht hierher gekommen, um die Vereinten Nationen als Klagemauer für die deutschen Probleme zu betrachten (...). Wir sind vielmehr gekommen, um – auf der Grundlage unserer Überzeugungen und im Rahmen unserer Möglichkeiten – Verantwortung zu übernehmen“ (zit. nach Auswärtiges Amt 1998: 20).

Menschenrechtskommission
Nichtständiger Sitz im Sicherheitsrat

Die Bundesrepublik knüpfte nach ihrem Beitritt an ihre Strategie einer möglichst umfassenden Präsenz in den VN-Gremien an. Neben der Arbeit in den allen Mitgliedern offenstehenden Plenarorganen wurde sie auch immer wieder in Untergliederungen mit beschränkter Mitgliedschaft gewählt, beispielsweise in die Menschenrechtskommission oder den Wirtschafts- und Sozialrat. Bereits fünf Jahre nach ihrem Beitritt übernahm die Bundesrepublik 1977/78 erstmals einen Nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat, eine zweite Amtszeit folgte 1987/88. Im September 1980 wurde der bundesdeutsche VN-Botschafter Rüdiger von Wechmar zum Präsidenten der 35. Generalversammlung berufen. Als eine der führenden Wirtschaftsmächte engagierte sich die Bundesrepublik auch weiterhin stark in finanzieller Hinsicht. Dies galt sowohl innerhalb des VN-Systems, wo die Bundesrepublik rund acht Prozent zum regulären Haushalt beitrug, als auch in der Unterstützung für die im Zuge der Dekolonisation rasant wachsende Zahl von Entwicklungsländern. Ein weiteres Arbeitsfeld bestand im Ausbau des Menschenrechtsschutzes und des Völkerrechts. Seit 1975 fast ununterbrochen Mitglied der VN-Menschenrechtskommission hat die Bundesrepublik eine Reihe von Initiativen ergriffen, etwa mit dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über die bürgerlichen und Politischen Rechte zur Abschaffung der Todesstrafe oder der Konvention gegen die Geiselnahme. Auf dem Gebiet der internationalen Friedenssicherung wirkte sie als Sicherheitsratsmitglied konzeptionell an der Überführung Namibias in die Unabhängigkeit und an der Beendigung des Iran-Irak-Krieges mit. Im Rahmen der VN-Friedensmissionen allerdings beschränkte sich die Bundesrepublik auf finanzielle und logistische Unterstützungsleistungen und lehnte militärische Beteiligungen mit Verweis auf das Grundgesetz ab.

DDR Die DDR setzte demgegenüber auf eine stark selektive Repräsentanz im VN-System. Den „kapitalistischen“ Bretton-Woods-Organisationen, also den westlich dominierten Finanzinstitutionen (Weltbank, Internationalem Währungsfond, Entwicklungsbank), trat sie aus ideologischen Gründen nicht bei, blieb aber auch kostenintensiven Entwicklungsorganisationen und Hilfsprogrammen fern. Sie verortete sich – wie das gesamte sozialistische Lager – als „natürlicher Verbündeter“ der in den Vereinten Nationen neu entstandenen Mehrheitsgruppe ökonomisch schwacher Staaten und stimmte in den Gremien auch stets im *mainstream* der neuen Mehrheitsverhältnisse (vgl. Neugebauer 2000). Sie entwickelte aber keine eigenen politischen Initiativen, durch die sie

ihr „Image eines übergetreuen Dieners der Sowjetunion“ (York 1991: 69) hätte korrigieren können. Die DDR, die rund ein Prozent zum VN-Haushalt beisteuerte, war 1980/81 ebenfalls als Nichtständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat vertreten, 1987/88 saß ihr VN-Botschafter Peter Florin der 42. Generalversammlung vor.

Nichtständiges
Mitglied im VN-
Sicherheitsrat

In den 17 Jahren der doppelten deutschen VN-Mitgliedschaft blieben beide Staaten fest in ihre jeweiligen Machtblöcke eingebunden, wobei die Bundesrepublik über etwas größere Freiheitsgrade verfügte. Aber auch sie musste auf ihre Verbündeten im Westen und die Befindlichkeiten ihrer Partner jenseits des Eisernen Vorhanges Rücksicht nehmen, was sich in häufigen Stimmenthaltungen (dem ironisch oft so genannten *German vote*) niederschlug. Beide Staaten respektierten einander, gemeinsame Aktivitäten blieben aber weitgehend auf den 1974 zusammen mit Österreich gegründeten deutschen Übersetzungsdienst beschränkt. Dieser sorgt bis heute dafür, dass wichtige VN-Dokumente zeitnah in deutscher Sprache vorliegen. Mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3. Oktober 1990 endete die doppelte Mitgliedschaft. Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher teilte VN-Generalsekretär Javier Perez de Cuellar in einer Note mit, dass die wiedervereinte Nation künftig unter der Staatsbezeichnung „Deutschland“ (Germany) in den VN firmieren werde.

German vote

Einigungsvertrag

Deutschlands Weg vom Feindstaat zum souveränen und respektierten VN-Mitglied ist treffend als „erfolgreiche außenpolitische Emanzipation“ (Knapp 2003) beschrieben worden. Der damit verbundene Zuwachs an Bedeutung und Einfluss brachte indes auch erweiterte Anforderungen an das wiedervereinte Deutschland mit sich.

3 Schwerpunkte deutscher VN-Politik seit der Wiedervereinigung

Die deutsche Wiedervereinigung war nur ein Ergebnis der weltpolitischen Umwälzungen, die in den Jahren 1989/90 ihren Ausgang nahmen, und die auch die VN aus ihrer weitgehenden Lähmung während des Ost-West-Konflikts heraus- und ins Zentrum der Weltpolitik hineinführten. Der neugewonnenen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit standen aber auch rasch neue Aufgaben in der Friedenssicherung, der Entwicklungspolitik oder im Menschenrechtsschutz gegenüber. Die deutsche Wiedervereinigung wurde daher auch deshalb einhellig begrüßt, weil sich die Weltorganisation von diesem größeren Deutschland ein stärkeres Engagement erhoffte. Alle Bundesregierungen haben dies in der Folge auch immer wieder zugesagt; die erste rot-grüne Bundesregierung attestierte den VN in ihrem Koalitionsvertrag 1998 sogar „die wichtigste Ebene zur Lösung globaler Probleme“ (Koalitionsvereinbarung 1998) zu sein, die es in jeder Hinsicht zu unterstützen gelte. Im September 2000 war Gerhard Schröder der erste Bundeskanzler seit Willy Brandts Antrittsrede 1973, der vor der Generalversammlung sprach; seine Nachfolgerin Angela Merkel nutzte dieses Forum bereits zweimal, um 2007 und 2010 Grundzüge der deutschen VN-Politik vorzustellen.

drittgrößter
Beitragszahler

Mit der Übernahme der Beitragsverpflichtungen der DDR wurde Deutschland 1990 der drittgrößte Beitragszahler zu den VN nach den USA und Japan und hält diesen Platz bis heute. Gemäß dem für die Jahre 2013-15 gültigen Beitragsschlüssel zahlt Deutschland rd. 190 Millionen US-Dollar oder 7,141 Prozent des regulären VN-Haushaltes, der im Biennium 2012-13 rund 5,1 Mrd. US-Dollar beträgt (A/Res/66/248 vom 24. 12. 2011). Den gleichen Anteil entrichtete Deutschland auch im Bereich der Friedenssicherung, deren Budget im Jahr 2013-14 bei ca. 7,54 Mrd. US-Dollar lag, so dass deutsche Zahlungen in Höhe von ca. 538 Millionen US-Dollar fällig wurden. Zusammen mit allen Mitgliedsbeiträgen zu Sonderorganisationen und Nebenorganen bzw. den vielfältigen freiwilligen Leistungen an soziale oder humanitäre VN-Einrichtungen wendete Deutschland im Jahr 2013 mehr als eine Milliarde US-Dollar für die Vereinten Nationen auf. Deutschland ist zudem Sitzstaat zahlreicher VN-Organisationen wie dem in Hamburg ansässigen Internationalen Seegerichtshof oder dem Freiwilligenwerk der Vereinten Nationen (UNV), das zusammen mit siebzehn weiteren Büros auf dem VN-Campus in Bonn angesiedelt ist.

3.1 Friedenssicherung

Blauhelmissionen

Das gewandelte Aufgabenprofil der VN seit 1989 zeigt sich nicht zuletzt im Bereich der internationalen Friedenssicherung, wo sich die Zahl der Blauhelmissionen von vierzehn Einsätzen während der ersten vierzig Jahren auf nunmehr 68 (Juli 2013) erhöht hat. Neben der schieren Größenordnung steigerte sich auch die Komplexität der Missionen: Bildeten die klassischen VN-Blauhelme noch Pufferzonen zwischen Konfliktparteien, müssen die neuen komplexen Friedensmissionen den (Wieder-)Aufbau staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen nach meist innerstaatlichen Konflikten leisten (s. ausführlich Gareis 2012: 96f.).

bewaffnete Einsätze

Auf Deutschland kamen rasch Forderungen nach militärischer Beteiligung an internationalen Einsätzen mit sich – ein Tabubruch, hatte Deutschland doch jahrzehntelang darauf verwiesen, dass sein Militär verfassungsgemäß nur zur Landesverteidigung eingesetzt werden dürfe. In den VN-Missionen engagierte sich Deutschland zunächst mit unbewaffneter humanitärer Hilfe (z.B. UNTAC in Kambodscha 1992/93), um dann – nach dem klärenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1994 – schrittweise auch in bewaffnete Einsätze einzutreten (UNOSOM II in Somalia 1993/94; UNPROFOR im ehemaligen Jugoslawien 1995; s. ausführlich Gareis 2013). 1998 unterzeichneten Deutschland und die VN zunächst ein Memorandum of Understanding über zivile Unterstützungsleistungen für Friedensmissionen, Ende 2000 dann eines über militärische Lufttransport-, Sanitäts-, Logistik-, Pionier und Aufklärungskapazitäten im Rahmen des *UN Standby Arrangement System*.

Diesen eingegangenen Verpflichtungen zum Trotz nimmt sich das Engagement Deutschlands in VN-geführten Friedensmissionen seit Mitte der 1990er Jahre eher bescheiden aus. Im Sommer 2013 hatte Deutschland rd. 250 Kräfte in sechs VN-Missionen entsandt. Deutschland stand damit an Platz 49 von 116 kräftestellenden Ländern. Dabei sind fast 200 Soldaten in der VN-Truppe im

Libanon (UNIFIL) eingesetzt, auf die sich nach dem israelisch-libanesischen Sommerkrieg von 2006 ein spezifisches deutsches Interesse richtete. Die Beteiligung an den anderen fünf VN-Missionen liegt dagegen zwischen einem (UNAMA in Afghanistan) und achtzehn Experten in Südsudan (UNMISS).

Wie die meisten seiner Verbündeten bevorzugt Deutschland den Einsatz seiner Kräfte im Rahmen VN-mandatiertes (also durch eine Resolution des Sicherheitsrates erlaubter) und dann von NATO oder EU durchgeführter Missionen wie ISAF in Afghanistan oder KFOR im Kosovo. In solchen Formaten hält Deutschland mehr als 95 Prozent seiner im Auslandseinsatz befindlichen Soldaten. Einerseits sind diese Einsätze wesentliche Hilfen für die VN, weil sie ihnen die Verantwortung für große, teure und gefährliche Operationen abnehmen. Andererseits jedoch stehen die in den westlichen Industrienationen vorhandenen Hochwertkapazitäten etwa im Bereich von Lufttransport, Aufklärung und Kommunikation dann den VN nicht zu Verfügung. Es hat sich so ein Zwei-Klassensystem der Friedenssicherung herausgebildet, das den VN vor allem die Verantwortung für die „vergessenen Konflikte“ an der Peripherie der Interessensgebiete der Industriestaaten belässt (vgl. Gareis/Varwick 2007). Die Schwierigkeiten, auf welche die VN bei der Mobilisierung von Ressourcen und der Koordination von Akteuren in komplexen Friedensmissionen stoßen, zeigen sich auch in der Arbeit der Ende 2005 ins Leben gerufenen VN-Kommission für Friedenskonsolidierung (*peacebuilding commission*), deren Vorsitz Deutschland 2010 innehatte (s. Wittig 2011). Auch hier kommt den starken Mitgliedstaaten eine besondere Verantwortung zu; Deutschland könnte mit einem größeren Engagement in VN-geführten Missionen einen substanziellen Beitrag zur Stärkung der VN in diesem wichtigen Aufgabenfeld leisten und zugleich eine Vorbildrolle für weitere Industriestaaten in EU und NATO übernehmen.

vergessene Konflikte

3.2 Entwicklung, Umwelt, Menschenrechte

Die Arbeit der Vereinten Nationen baut auf einem umfassenden Friedensverständnis auf, welches deutlich über die Verhinderung von Krieg und Gewalt hinausweist, und entwicklungspolitische Aufgaben ebenso in den Blick nimmt wie Umwelt- und Klimaprobleme sowie nicht zuletzt die Verbesserung der Menschenrechtslage weltweit. Die VN haben auf diese Herausforderungen mit der beständigen Ausweitung ihrer Organisationsstrukturen und Instrumente reagiert, der bei weitem größte Teil der unter dem Dach der VN tätigen Spezialorgane und Sonderorganisationen wie etwa das Entwicklungsprogramm (UNDP), das Umweltprogramm (UNEP), das Kinderhilfswerk UNICEF oder die Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) befasst sich mit Fragen der nachhaltigen menschlichen Entwicklung.

Friedensverständnis

Anders als in der Friedenssicherung konnte das wiedervereinigte Deutschland das entwicklungspolitische Engagement der alten Bundesrepublik ohne größere Veränderungen fortführen. Deutschland ist Mitglied in allen entwicklungspolitischen Gremien und Institutionen der VN und setzt sich für die Stärkung multilateraler Foren der Entwicklungszusammenarbeit ein. Den im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniums-Entwicklungszielen, die insbesondere die

Millenniums-
Entwicklungsziele

Halbierung der in bitterer Armut lebenden Menschen, die Primarschulausbildung für alle Kinder sowie die signifikante Reduktion der Müttersterblichkeit bis 2015 vorsehen, ließ Deutschland im darauffolgenden Jahr einen „Aktionsplan 2015“ als Leitlinie seiner Entwicklungspolitik folgen. Seit dem Weltgipfel zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 hat Deutschland zudem seine Beiträge zur öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) kontinuierlich erhöht; Ziel ist es, zusammen mit den anderen EU-Staaten bis 2015 den ODA-Anteil am Bruttoinlandsprodukt auf 0,7 Prozent (2012 ca. 0,4 Prozent) zu steigern; Bundeskanzlerin Merkel selbst unterstrich 2010 auf dem Millennium+10-Gipfel die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit für die deutsche VN-Politik.

Kyoto-Protokoll
1997

Das Feld, auf dem Deutschland stets mit besonderem Elan und durchaus auch international maßstabsbildend tätig war und ist, ist der globale Umwelt- und Klimaschutz. Das Kyoto-Protokoll wurde 1997 unter intensiver deutscher Beteiligung erarbeitet, Deutschland hat immer wieder wichtige Konferenzen der Mitgliedstaaten der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) ausgerichtet. Zugleich sind auf der globalen Ebene vertragliche Abschlüsse etwa über ein Kyoto-Nachfolgeprotokoll oder institutionelle Neuerungen wie die oft diskutierte Schaffung eines Umweltsicherheitsrates bislang unterblieben. Angesichts wirtschaftlicher Partikularinteressen in zahlreichen Staaten bleibt Umwelt- und Klimapolitik ein schwieriges Feld, in dem nur kleine Fortschritte erreicht werden.

internationaler
Menschenrechts-
schutz

Im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes gehörte Deutschland nicht nur zu den frühen Unterzeichnern der meisten Verträge und Protokolle. Vielmehr war Deutschland bis zu deren Auflösung im Jahr 2006 ununterbrochen Mitglied der VN-Menschenrechtskommission und wurde auch in deren Nachfolgeinstitution, den Menschenrechtsrat, für eine erste dreijährige Amtszeit gewählt. Bei den Wahlen im November 2012 konnte sich Deutschland gegen starke Konkurrenz wie etwa Schweden erneut für drei Jahre einen Sitz im Menschenrechtsrat sichern.

3.3 Engagement im Sicherheitsrat

Am 12. Oktober 2010 wurde Deutschland zum dritten Mal seit der Wiedervereinigung in den Sicherheitsrat gewählt. Wie bei den beiden zurückliegenden Mitgliedschaften hatte sich Deutschland auch für 2011/12 ein umfangreiches Arbeitspensum vorgenommen, durch das es sich als handlungsfreudiger Mitgliedstaat mit Potenzial für höhere Aufgaben präsentieren wollte. In den ersten beiden Amtszeiten stand – wenn auch mit durchaus unterschiedlichen Vorzeichen – die Situation im Irak im Mittelpunkt: Deutschland hatte in beiden Amtszeiten den Vorsitz im Irak-Sanktionsausschuss inne, war 1995/96 maßgeblich an der Entwicklung des *Oil-for-Food*-Programms beteiligt, überwarf sich aber 2003/04 mit den USA über die Zulässigkeit des Irak-Kriegs.

Afghanistan-
Dossiers

2011/12 wurde Deutschland die Federführung des Afghanistan-Dossiers und damit die Koordination der Afghanistan-bezogenen Aktivitäten der VN übertragen, außerdem übernahm es den Vorsitz der Sanktionsausschüsse zu Al-Qaida und Taliban. Einen weiteren Schwerpunkt bildete der Vorsitz in der Ar-

beitsgruppe des Sicherheitsrates zu Kindern in bewaffneten Konflikten. Hier gelang es, eine Resolution zu verabschieden, durch die der Schutz von Schulen und Krankenhäusern in den Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismus der Arbeitsgruppe aufgenommen wurde.

Diese und weitere Aktivitäten etwa hinsichtlich des Zusammenhangs von Klimawandel und internationaler Sicherheit oder weiteren Maßnahmen auf dem Gebiet der nuklearen Nichtverbreitung konnten jedoch nicht verhindern, dass die deutsche Amtszeit von Beginn an durch die Enthaltung bei Resolution 1973 vom 17. März 2011 zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung überschattet blieb. Anders als 2003, als Deutschland sich gemeinsam mit Frankreich gegen die Versuche der USA und Großbritanniens wandte, einen offenkundig völkerrechtswidrigen Krieg gegen den Irak durch den Sicherheitsrat billigen zu lassen, lag Berlin hier quer zum Abstimmungsverhalten der Ratsmehrheit wie auch seiner engsten Verbündeten und zog erhebliche Kritik und Zweifel an seiner Fähigkeit auf sich, die schwierige Rolle eines Ständigen Mitglieds auch tatsächlich ausfüllen zu können (s. Varwick 2011).

4 Ein Ständiger Sitz als Platz an der Sonne?

Den alten und neuen Herausforderungen seit der Zeitenwende von 1989/90 treten die Vereinten Nationen noch immer mit einer Organisationsstruktur gegenüber, die in ihrem Kern den weltpolitischen Konstellationen bei Ende des Zweiten Weltkrieges entspricht. Dies gilt insbesondere für den Sicherheitsrat, dessen Zusammensetzung und Arbeitsweisen seit langem als anachronistisch gelten, dessen Reform bislang an hohen organisatorischen Hürden, vor allem aber an partikularen Interessen der Mitgliedstaaten scheitert (s. Gareis 2012: Kapitel 8).

Sicherheitsrat

In der seit 1992 laufenden Diskussion um eine grundlegende Erneuerung dieses Machtzentrums der Vereinten Nationen, meldete sich frühzeitig auch Außenminister Klaus Kinkel zu Wort, der die deutschen Ambitionen auf einen Ständigen Sitz in die seither immer wieder gebrauchte Formel von der „Bereitschaft, größere Verantwortung zu übernehmen“ kleidete. Während Bundeskanzler Helmut Kohl diesem Projekt eher skeptisch gegenüber stand, war es die rot-grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder, die eine Sicherheitsratsreform mit deutschem Sitz zu ihrem Thema machte. In ihrer Rede vor der VN-Generalversammlung hat Bundeskanzlerin Merkel zuletzt 2007 offen für einen deutschen Sitz geworben. Seither legt Deutschland ein gewachsenes Selbstvertrauen sowie klare Ambitionen an den Tag: Seine gut vorbereiteten und (trotz gelegentlicher Rückschläge wie bei der Libyen-Resolution 2011) immer auch sehr respektabel durchgeführten Mitgliedschaften im Sicherheitsrat können durchaus als Schaulaufen für das höhere Ziel eines Ständigen Sitzes in einem reformierten Machtzentrum der Weltorganisation angesehen werden.

Im Vorfeld des Weltgipfels 2005 brachte Deutschland gemeinsam mit Brasilien, Indien und Japan den so genannten G4-Vorschlag in die Reformdebatte ein, der die Schaffung von sechs Ständigen Sitzen ohne Veto-Recht sowie von

vier weiteren nichtständigen Sitzen vorsah. Eine Gruppe um Italien schlug dagegen vor nur neue Nichtständige Sitze mit der Möglichkeit der Wiederwahl einzuführen, die Afrikanische Union wiederum beharrte auf einer Gleichberechtigung einer vergrößerten Zahl Ständiger Mitglieder in der Veto-Frage. Da sich angesichts dieser disparaten Interessenlage keine Zwei-Drittel-Mehrheit in der Generalversammlung abzeichnete, wurde keiner der Vorschläge zur Abstimmung gestellt und die Reform bis auf weiteres vertagt (s. Gareis 2006).

Angesichts seiner Beiträge zu den VN und seiner Interessen als globale Wirtschaftsmacht erscheint das Streben Deutschlands nach einem Ständigen Sitz nur folgerichtig. Allerdings stellt sich nicht erst seit der deutschen Enthaltung bei der Libyen-Resolution 2011 die Frage, ob Deutschland den Anforderungen an dieses Amt, in dem ja immer wieder Fragen von Krieg und Gewalt zur Entscheidung kommen, auch tatsächlich gewachsen wäre. Zudem steht im Raum, inwieweit ein Aufrücken Deutschlands in der internationalen Hierarchie von seinen europäischen Partnern wie Italien oder Spanien akzeptiert würde – und ob damit nicht Schaden für die europäische Integration insgesamt verbunden wäre.

europäische
Integration

Mit Blick auf die vielfältigen Schwierigkeiten und Hindernisse bei der Sicherheitsratsreform selbst und den Fragen an eine ständige Mitgliedschaft Deutschlands, dürften dessen Aussichten, bald einen Platz an der Sonne der Weltpolitik zu erhalten, eher begrenzt sein.

5 Perspektiven

Im Rückblick auf vierzig Jahre Mitgliedschaft in den VN kann festgehalten werden, dass die Weltorganisation für Deutschland ein wichtiges Forum für die Gestaltung seiner Politik auf der globalen Ebene bildet. Entsprechend zuverlässig fällt die deutsche Unterstützung der Weltorganisation aus – wenngleich Deutschland außer im Bereich der Umwelt- und Klimapolitik in kaum einem Politikfeld als Initiatorin von Themen und Debatten oder treibende Kraft hinter Reformprojekten auftritt. Dies kontrastiert durchaus den deutschen Anspruch, irgendwann als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrates größeren Einfluss auf die Politik der Weltorganisation zu nehmen.

Multilateralismus

Im Sinne der immer wieder versprochenen Stärkung des durch die VN verkörperten Multilateralismus wäre es, wenn sich Deutschland weiterhin für die Überwindung der sozialen und wirtschaftlichen Disparitäten in der Welt einsetzen und mit Blick auf die Millenniumsziele sein Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit weiter ausbauen würde.

Innerhalb der Organisationsstrukturen der VN könnte sich Deutschland zudem wieder verstärkt um die Besetzung von Führungspositionen mit eigenen Fachleuten bemühen – was angesichts des deutschen Finanzbeitrages kein unberechtigtes Anliegen wäre. Derzeit sind die Leiterin der Abrüstungsabteilung im Sekretariat und der Exekutivdirektor des Umweltprogramms UNEP Deutsche; in den für die Friedenssicherung zentralen Abteilungen für politische Angelegenheiten, Friedenseinsätze, Logistik etc. ist Deutschland dagegen nur auf der Arbeits- nicht aber auf der Leitungsebene vertreten.

Insgesamt könnte Deutschland sein personelles Engagement auch in den VN-geleiteten Friedensmissionen ausbauen. Die Vereinten Nationen haben in den zurückliegenden Jahren eindrucksvolle Fortschritte bei der Führung auch großer und schwieriger Friedensmissionen gemacht und müssen sich – trotz der oft bescheidenen Ausstattung ihrer Truppen – mit ihren Ergebnissen nicht vor EU oder NATO verstecken. Friedenssicherung und -konsolidierung sind Zukunftsaufgaben der Vereinten Nationen, die diese für die gesamte internationale Gemeinschaft wahrnehmen. Sie darin zu unterstützen, sollte eine vorrangige Aufgabe gerade auch der Staaten sein, deren wirtschaftliche Prosperität entscheidend von einer stabilen und friedlichen Weltordnung abhängt. Ein intensiveres deutsches Engagement in den Vereinten Nationen wäre so nicht nur zu deren Vorteil – Deutschland könnte seine weiterhin bestehenden Ansprüche auf einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat auch im eigenen euro-atlantischen Lager glaubhafter untermauern.

In den vierzig Jahren seit Deutschlands Beitritt zu den Vereinten Nationen ist die Welt immer verflochtener und damit kleiner geworden. Globale Foren wie die VN haben daher an Bedeutung tendenziell gewonnen – auch wenn dieser Befund gerade in Krisenzeiten oft durch Rückfälle auf nationale Positionen überlagert wird. Aber schon aus seinem eigenem Interesse als weltweit vernetzter Wirtschaftsmacht heraus sollte Deutschland seine besondere Beziehung zu den VN durch ein verstärktes Engagement weiter pflegen und ausbauen.

Literatur und Quellen

- Auswärtiges Amt (1998): 25 Jahre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen. Bonn.
- Gareis, Sven Bernhard 2006: Reform vertagt. Deutschland muss weiter auf einen Ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat warten. In: Vereinte Nationen (4), 147-152
- Gareis, Sven Bernhard 2008: Grundlagen deutscher Außenpolitik. In: Ose, Dieter (Hrsg.), Sicherheitspolitische Kommunikation im Wandel, Baden-Baden, S. 36-50.
- Gareis, Sven Bernhard 2012: The United Nations. An Introduction. 2. Auflage, Basingstoke und New York.
- Gareis, Sven Bernhard 2013: Neue Aufgaben und Einsätze der Bundeswehr. In: Bohrmann, Thomas/Lather, Karl-Heinz/Lohmann, Friedrich (Hrsg.), Handbuch Militärische Berufsethik. Band 1: Grundlagen. Wiesbaden, S. 289-310
- Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes 2007: Frieden erster und zweiter Klasse. In: Internationale Politik (5), S. 68-74.
- Haftendorn, Helga (2001): Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung. Stuttgart München.
- Koalitionsvereinbarung 1998: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Kapitel XI, Ziffer 7. online: <http://www.trend.infopartisan.net/trd1098/vertrag.html>.
- Knapp, Manfred (2003): Eine erfolgreiche außenpolitische Emanzipation. Drei Jahrzehnte deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen (3), S. 207-214.
- Neugebauer, Bernhard (2000): DDR, UN-Politik. In: Volger, Helmut (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München, S. 46-52.
- Varwick, Johannes 2011: Ist Deutschland außenpolitisch isoliert? In: Gesellschaft Wirtschaft Politik (3), S. 275-279.
- Westerwelle, Guido 2010: Rede von Bundesaußenminister Westerwelle vor der VN-Generalversammlung (25.09.10). online: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/100925-BM-VN-GV.html>.

- Wittig, Peter: Friedenskonsolidierung – Zukunftsherausforderung der UN. In: Vereinte Nationen (4), S. 147-150.
- York von Wartenburg, Alexander Graf (1991): Wir brauchen die Vereinten Nationen mehr denn je. In: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.)(1991): Die Vereinten Nationen und deutsche UN-Politik – aus persönlicher Sicht. Deutsche UN-Botschafter berichten. (DGVN-Texte 39) Bonn, S. 65-76.

Atomausstieg und Energiewende – nachhaltige Politik?

Heinrich Pehle



Heinrich Pehle

Zusammenfassung

Die Bundesregierung beansprucht, eine Politik zu betreiben, die der Maxime der Nachhaltigkeit verpflichtet ist. Wenn dies auch für die aus dem Atomausstieg resultierende Energiewende gelten soll, dass müsste diese den Dreiklang aus ökologischer, sozialer und ökonomischer Rationalität realisieren, der dem Nachhaltigkeitsgedanken immanent ist. Der Beitrag misst den derzeitigen Stand der Energiewende an diesem Anspruch. Er analysiert den aktuellen Problemhaushalt und beantwortet die im Titel gestellte Frage.

1. Einleitung: Nachhaltigkeit als politisches Leitmotiv

Der Begriff Nachhaltigkeit wurde bereits im 18. Jahrhundert von dem deutschen Forstwirtschaftler Hans Carl von Carlowitz geprägt. Ihm ging es um einen verantwortungsvollen Umgang mit der Ressource Holz. Er plädierte deshalb schon damals dafür, dass nur so viel Holz geschlagen werden solle wie nachwachsen könne. Eine solche, rein ressourcenökonomische Interpretation von Nachhaltigkeit gilt heute allerdings als überholt. Nachhaltigkeit hat sich zu einem letztlich alle Felder der Politik verbindenden Konzept entwickelt. Die anhaltende (umwelt-)politische Karriere des umfassend interpretierten Begriffs ging von dem Bericht der „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“ aus, die im Jahr 1983 von den Vereinten Nationen eingesetzt worden war. Die häufig auch nach ihrer Vorsitzenden, der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland, benannte Kommission legte 1987 ihren Abschlussbericht vor. Er trug den Titel „Unsere gemeinsame Zukunft“ und definierte Nachhaltigkeit wie folgt: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“

Ressourcen-
ökonomische
Interpretation

Brundtland-
Kommission

Auch die Politik der Bundesregierung sieht sich der Nachhaltigkeitsmaxime verpflichtet. Allerdings fand ihre Berufung auf eine der Nachhaltigkeit verpflichtete Ausrichtung der Politik erst nach der Jahrtausendwende auch eine in-

Rat für Nachhaltige Entwicklung
Fortschrittsberichte

stitutionelle Verankerung, und zwar zunächst durch den im April 2001 durch den von der damaligen rot-grünen Koalition ins Leben gerufenen Rat für Nachhaltige Entwicklung, dem 15 Personen des öffentlichen Lebens angehören. Nicht zuletzt basierend auf den Vorschlägen dieses Gremiums verabschiedete die Bundesregierung ein Jahr darauf die nationale Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland. Diese Strategie ist in den Folgejahren in Form sogenannter Fortschrittsberichte kontinuierlich weiterentwickelt worden. Sowohl die Große Koalition, die 2005 ins Amt kam, als auch das ihr nachfolgende schwarz-gelbe Regierungsbündnis hielten an der programmatischen Verpflichtung auf eine der Nachhaltigkeit verpflichteten Politik fest. Innerhalb der Bundesregierung schlug sich dies organisatorisch nieder in der Konstituierung des Staatssekretärsausschusses für Nachhaltige Entwicklung, der unter der Leitung des Chefs des Bundeskanzleramts steht. Erstmals wurde er im Jahr 2008 mit einem Beschluss zum damaligen Fortschrittsbericht der Bundesregierung aktiv.

Allparteienkonsens
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Dass sich hier zumindest im Grundsätzlichen faktisch ein Allparteienkonsens herausbildete, dessen Bestand im konkreten Alltagsgeschäft freilich prekär war und ist, hatte auch für den parlamentarischen Betrieb Konsequenzen. Im Dezember 2009 beschloss der Deutsche Bundestag auf Antrag und mit den Stimmen aller Fraktionen mit Ausnahme der Linken die Einsetzung eines Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, der sich am 21. Januar 2010 konstituierte. Dieser Beirat hat gegenwärtig neun Mitglieder von CDU/CSU, fünf von der SPD, je drei von der FDP und der Linken sowie zwei Mitglieder von Bündnis 90/Die Grünen. Der Beirat ist den Ständigen Ausschüssen des Bundestages nicht gleichgestellt, sondern darauf beschränkt, die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung parlamentarisch zu begleiten und Empfehlungen abzugeben.

Drei-Säulen-Konzept

Die genannten Gremien sind sich einig über ihr Verständnis von Nachhaltigkeit. Sie konkretisieren es im sogenannten „Drei-Säulen-Konzept“, das bereits in den 1990er Jahren von der vom Deutschen Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ entwickelt worden ist.¹ Im Sinne dieses Konzeptes heißt es beispielsweise im Internetauftritt des Rates für Nachhaltigkeit:

„Nachhaltige Entwicklung heißt, Umweltgesichtspunkte gleichberechtigt mit sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu berücksichtigen. Zukunftsfähig wirtschaften bedeutet also: Wir müssen unseren Kindern und Enkelkindern ein intaktes ökologisches, soziales und ökonomisches Gefüge hinterlassen. Das eine ist ohne das andere nicht zu haben.“²

Die Bundesregierung beansprucht, mit ihrem aus dem Atomausstieg resultierenden Konzept der Energiewende diesen Dreiklang aus ökologischer, sozialer und ökonomischer Rationalität zu realisieren. In ihrem jüngsten Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeit vom Februar 2012 formuliert sie entsprechend: „Deutschland soll in Zukunft bei bezahlbaren Energiepreisen und hohem Wohlstandsniveau eine der energieeffizientesten und umweltschonendsten Volkswirtschaften der Welt werden. Mit dem Energiekonzept hat die Bundesregierung Leitlinien für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung formuliert und erstmalig den Weg in das Zeitalter der erneuerbaren Energien formuliert.“³

Im Folgenden wird es darum gehen, den derzeitigen Stand der Energiewende an diesem Anspruch zu messen. Einem kurzen Abriss über die Entscheidungsprozesse, die zur Energiewende führten, folgen deshalb Darstellung und Analyse des aktuellen Problemhaushalts. Der Beitrag schließt mit einer Antwort auf die Frage, inwieweit wir es bei der Energiewende wirklich mit nachhaltiger Politik zu tun haben.

2. Zur Vorgeschichte: Der zweifache Atomausstieg

Alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sind sich im Prinzip seit langem einig, dass Deutschland eine Vorreiterrolle im internationalen Klimaschutz spielen soll. Angestrebt wird, dass die deutschen Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2020 um bis zu 40 Prozent gegenüber dem Ausgangsjahr 1990 reduziert werden sollen. Als die damalige rot-grüne Bundesregierung im Jahr 2001 mit den Energieversorgungsunternehmen den sogenannten Atomausstieg aushandelte, in dessen Folge das letzte Kernkraftwerk im Jahr 2021 vom Netz gehen sollte, stand deshalb von vornherein fest, dass der mit dieser Entscheidung verbundene Produktionsausfall klimaneutral kompensiert werden sollte. Möglich erschien dies nur durch eine deutliche Steigerung des Anteils der Erneuerbaren Energien, also von Wind- und Wasserkraft, dem Einsatz von Biomasse und der Photovoltaik.

Um dies zu erreichen, beschloss man in Fortschreibung des bereits 1990 in Kraft getretenen Stromerzeugungsgesetzes das „Erneuerbare Energien Gesetz“. Dieses Gesetz ist noch heute in Kraft. Es sieht im Grundsatz vor, dass die Stromproduktion mittels Erneuerbarer Energien, auch „Ökostrom“ genannt, subventioniert, also mit einem ökonomischen Anreiz verbunden wird. Die Netzbetreiber sind verpflichtet, den Strom aus den Erneuerbaren Energien in ihre Netze einzuspeisen und ihn zu staatlich festgesetzten Preisen zu vergüten. Diese Vergütung fällt deutlich höher aus als diejenige für konventionell erzeugten Strom. Sie wurde für eine Laufzeit der jeweiligen Anlagen von 20 Jahren garantiert, um Investitionssicherheit zu schaffen. Finanziert wurden und werden diese Subventionen nicht aus dem Staatshaushalt, sondern durch eine finanzielle Umlage, die auf die Stromrechnungen der Endabnehmer aufgeschlagen wird.

Die von 2005 bis 2009 amtierende Große Koalition konnte hinsichtlich der Zukunft der Kernkraftwerke keine Einigkeit erzielen. Die SPD wollte am Atomausstieg, den sie ja selbst mit durchgesetzt hatte, festhalten, während die Unionsparteien den Atomausstieg gern rückgängig gemacht hätten. Angesichts dieser unüberbrückbaren Differenzen wurde die Frage nach der Zukunft der Kernkraft im Koalitionsvertrag nicht thematisiert. Das Atomgesetz wurde nicht geändert, der Atomausstieg blieb beschlossene Sache. Das Gesetz zur Förderung der Erneuerbaren Energien wurde nur in Details, nicht aber im Grundsatz geändert.

Die nach der Bundestagswahl von 2009 ins Amt gekommene schwarz-gelbe Koalition hielt ausweislich des Koalitionsvertrages am Ziel ihrer Vor-

gängerinnen fest, den Ausbau der Erneuerbaren Energien weiter voranzutreiben. Mittlerweile war der Anteil des Ökostroms am Strommix, der bei Amtsantritt der rot-grünen Regierung im Jahr 1998 noch unter 5 Prozent gelegen hatte, bereits auf knapp 16 Prozent gestiegen, und er sollte nach dem Willen der Regierung noch weiter steigen. Erneuerbare Energien werden anders als der Atomstrom dezentral, über das ganze Land verstreut, erzeugt. Deshalb argumentierten die Koalitionäre, dass man mehr Zeit benötige, um den weiteren Ausbau der Stromleitungen, der sogenannten Netzinfrastuktur, zu bewerkstelligen. In diesem Zusammenhang wurde die Kernenergie nunmehr als „Brückentechnologie“ auf dem Weg in das endgültige Zeitalter der Erneuerbaren Energien interpretiert.⁴ Man behauptete, sie für eine längere Zeit zu benötigen als der Atomausstieg von 2001 gewährte. Deshalb wurde durch eine erneute Änderung des Atomgesetzes, die im Dezember 2010 in Kraft trat, der neun Jahre vorher beschlossene Atomausstieg wieder rückgängig gemacht. Die Restlaufzeit der 17 noch im Betrieb befindlichen deutschen Kernkraftwerke wurde damit um durchschnittlich zwölf Jahre verlängert. Das Gesetz wurde vom Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und FDP gegen den Widerstand der Opposition verabschiedet.

Netzinfrastuktur

Brückentechnologie

Nur drei Monate später, am 11. März 2011, bewirkte die Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima jedoch eine erneute Kehrtwende. Die Bundeskanzlerin attestierte diesem Vorfall ein „apokalyptisches Ausmaß“.⁵ Die Bundesregierung beschloss deshalb ein dreimonatiges Moratorium, also eine vorübergehende Betriebsstilllegung, für insgesamt acht der ältesten Kernkraftwerke. In diesem Zeitraum sollten alle mit der Zukunft der Kernkraft in Deutschland verbundenen Fragen geprüft und einer Lösung zugeführt werden. Der Vorschlag dazu wurde von einer „Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung“ unter Vorsitz des ehemaligen Bundes-Umweltministers Klaus Töpfer unterbreitet.⁶ Die Lösung bestand in einer erneuten Änderung des Atomgesetzes. Sie wurde vom Bundestag im Juni 2011 mit großer Mehrheit, also auch mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, beschlossen. Das Gesetz sieht nun vor, dass die im Zuge des Moratoriums nach dem japanischen Reaktorunfall abgeschalteten Kernkraftwerke dauerhaft vom Netz bleiben. Von den restlichen neun Kraftwerken soll jeweils eines in den Jahren 2015, 2017 und 2019 vom Netz gehen. Je drei weitere sollen in den Jahren 2021 und 2022 abgeschaltet werden.

Fukushima

Ethik-Kommission

Der endgültige Ausstieg aus der Atomkraft bedingt ein außerordentlich ehrgeiziges Programm zur Förderung der Erneuerbaren Energien: Ihr Anteil an der Stromerzeugung betrug für das Jahr 2011 schon etwas über 20 Prozent. Bis 2020 soll er auf mindestens 35 Prozent steigen, bis 2030 sogar auf 50 Prozent. Zugleich soll der Stromverbrauch durch gesteigerte Energieeffizienz bis 2020 um zwanzig Prozent sinken. Das gesamte Szenario wird unter dem Stichwort „Energiewende“ diskutiert.

Tabelle: Ziele der Energiewende

	2011	2020	2030	2040
Absenkung Treibhausgasemissionen (gegenüber 1990)	- 23 %	- 40 %	- 55 %	- 70 %
Absenkung des Primärenergieverbrauchs (gegenüber 2008)	- 6 %	- 20 %		
Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch	11 %	18 %	30 %	45 %
Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch	20 %	35 %	50 %	65 %

Quelle: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

3. Der Problemhaushalt

3.1 Die Preisspirale

Bundeskanzlerin Angela Merkel hatte versichert, dass die Energiewende kostenneutral vollzogen werden könnte, das heißt, dass die Verbraucher den Atomausstieg nicht mit höheren Strompreisen würden bezahlen müssen.⁷ Bald aber zeigte sich, dass die gesetzlich festgelegte Förderung der Erneuerbaren Energien Opfer des eigenen Erfolgs zu werden drohte. Der Grund dafür findet sich in dem Umstand, dass das Erneuerbare Energien Gesetz vorsieht, dass die Netzbetreiber den Produzenten Erneuerbarer Energien diese für einen langfristig garantierten Preis abnehmen müssen. Die Differenz zwischen dem an der Strombörse jeweils notierten Preis und demjenigen, der für den Strom aus Erneuerbaren Energien bezahlt werden muss, zahlen die Verbraucher in Form einer sogenannten EEG- oder Ökostromumlage. Diese Preisgarantien für den Ökostrom erwiesen sich als so attraktiv, dass der Anteil der Erneuerbaren Energien an der Stromproduktion allein im ersten Halbjahr 2012 noch einmal um weitere 5 Prozent auf insgesamt 22 Prozent zunahm. Was sich aus umweltpolitischer Sicht als Glücksfall ausnahm, erwies sich in anderer Hinsicht allerdings als fatal, denn für die Stromkunden zog diese Entwicklung erhöhte Preise nach sich.

Energiewende
kostenneutral

Ökostromumlage

Je mehr Strom angeboten wird, desto niedriger fällt sein Preis aus. In der Konsequenz bedeutete das, dass die Differenz zwischen Börsenpreisen und der Preisgarantie für den Ökostrom immer größer wurde. Je mehr also die erhöhte Ökostromproduktion die Börsenpreise drückte, desto teurer wurde der Strom für die Endverbraucher. Deshalb reichte die von den Stromkunden erhobene Umlage nicht mehr aus, um die den Produzenten Erneuerbarer Energien garantierten Preise bezahlen zu können. Die Förderumlage musste deshalb mit Beginn des Jahres 2013 um fast die Hälfte – von 3,6 auf 5,3 Cent pro Kilowattstunde – erhöht werden. Strompreiserhöhungen von durchschnittlich 13 Prozent waren die Folge. Das Problem wurde dadurch verschärft, dass das Erneuerbare Energien Gesetz für drastische Fehlallokationen sorgte, weil es nicht zwischen den verschiedenen Energiequellen unterscheidet. Die Sonnenenergie

Fehlallokationen

trug nur zu etwas weniger als fünf Prozent zur gesamten deutschen Stromerzeugung bei und sorgte damit für etwa 20 Prozent des produzierten Ökostroms, aber rund 55 Prozent aller Ökostrom-Subventionen – knapp sieben Milliarden Euro jährlich – entfielen auf ihre Förderung. Die Bundesregierung hatte dieses Problem erkannt. Mit Beginn des Jahres 2013 richtet sich die Photovoltaik-Förderung für Neuanlagen deshalb nach der Höhe des Anlagenzubaus in den vorherigen Monaten, sodass der Betrag im dreimonatigen Rhythmus korrigiert wird. Im ersten Quartal 2013 wurde die Einspeisevergütung um jeweils 2,2 Prozent gesenkt, im darauf folgenden um 1,8 Prozent. Diese Maßnahme änderte jedoch nichts an der 20jährigen Abnahme- und Preisgarantie für die bisher installierten Anlagen.

3.2 Privilegien für die energieintensive Industrie

internationale
Wettbewerbs-
fähigkeit

Ein weiteres Problem in Gestalt diverser Privilegien für die energieintensive Industrie kam hinzu. Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie nicht zu gefährden, wurden Unternehmen des produzierenden Gewerbes, die besonders viel Strom verbrauchen, seit jeher mit vergünstigten Ökostrom-Umlagen bedacht oder ganz davon befreit. Je mehr Abnehmer von den Rabatten profitieren, desto größer ist die Belastung der übrigen Stromkunden. Unter dem Druck verschiedener Interessenverbände erweiterte der Gesetzgeber den Kreis der Unternehmen, die von der Ökosteuerumlage befreit sind, im Jahr 2012 noch einmal. Wurden im Jahr 2012 insgesamt 979 Standorte von der Umlage befreit, waren es zu Beginn des Jahres 2013 bereits 2.245. Die Begünstigungen summierten sich im Jahr 2012 schon auf insgesamt etwa 2,5 Milliarden Euro, und sie werden bis Ende des Jahres 2013 voraussichtlich auf etwa 4 Milliarden Euro steigen. Dies stößt nicht nur bei den privaten Stromkunden auf Kritik, sondern auch, und zwar sehr massiv, bei den Vertretern derjenigen Wirtschaftszweige, die nicht von der Umlage befreit wurden.

4 Milliarden Euro

Die schwarz-gelbe Koalition bedachte große, energieintensive Industriebetriebe noch mit einem weiteren Privileg, indem sie ihnen erlaubte, sich auf Antrag von den sogenannten Netzentgelten befreien zu lassen. Das sind die Kosten, mit denen die Stromkunden am Ausbau und Unterhalt der Stromleitungen beteiligt werden. Sie machen gut 20 Prozent des Strompreises aus. Die knapp 650 Millionen Euro, die der Industrie aus Beschluss der Regierungsmehrheit hier jährlich erlassen werden, müssen ebenfalls von den übrigen Stromkunden aufgebracht werden. Die in der „Klima-Allianz-Deutschland“ zusammengeschlossenen Umwelt und Sozialverbände haben errechnet, dass die Ökostromumlage ohne die Industrieprivilegien Ende des Jahres 2012 statt 5,3 Cent pro Kilowattstunde nur 3,8 Cent betragen hätte.

Klima-Allianz-
Deutschland

Unabhängig von der Unzufriedenheit, die dieser Sachverhalt bei Umwelt- und Verbraucherverbänden stiftete, sieht sich die Bundesregierung seit März des Jahres 2013 mit einem weiteren Problem konfrontiert. Die Europäische Kommission eröffnete ein Verfahren gegen die entsprechenden Regelungen, weil sie Wettbewerbsverzerrungen vermutet, und das Oberlandesgericht Düsseldorf erklärte sie gar für nichtig, weil die Richter ihre gesetzliche Grundlage

anzweifeln. Revision gegen die letztgenannte Entscheidung wurde zugelassen, beide Verfahren sind also noch nicht abgeschlossen.

3.3 Probleme mit der Windenergie

Preistreibend wirkt noch ein weiterer Mechanismus. Er ergibt sich aus der Förderung der Windenergie. Weil vermieden werden sollte, dass durch die Errichtung großer „Windparks“ die Landschaft im Norden Deutschlands zerstört wird, setzte man darauf, vor allem Offshore-Anlagen auf hoher See zu errichten. Damit handelte man sich allerdings durchaus gravierende Probleme ein, denn es zeigte sich, dass die Errichtung dieser Anlagen mit so gravierenden technischen Schwierigkeiten und unvorhergesehen hohen Kosten verbunden ist, dass die Ausbaupläne der Bundesregierung sich mittlerweile als unrealistisch erweisen. Zudem wurde deutlich, dass sich die Anbindung dieser Anlagen an das Stromnetz auf dem Festland wesentlich schwieriger und aufwendiger erwies als gedacht. Diese Anbindung aber müssen die Netzbetreiber gewährleisten, denn das Erneuerbare Energien Gesetz verpflichtet sie zur Abnahme auch des offshore-produzierten Ökostroms. Deshalb setzte die Bundesregierung bei der Reform des Energiewirtschaftsgesetzes durch, dass die Netzbetreiber den Eigentümern betriebsbereiter Offshore-Anlagen eine Entschädigung bezahlen müssen, wenn deren Anbindung an das Stromnetz nicht rechtzeitig erfolgt oder länger gestört ist. Den Netzbetreibern, die das damit verbundene ökonomische Risiko scheuten, wurde zugestanden, dass sie die Kosten derartiger Entschädigungen abhängig vom Verschuldungsgrad durch eine Umlage auf die Stromkunden abwälzen dürfen. Die wohl unvermeidbare Konsequenz dieser Entscheidung besteht darin, dass der Strompreis für die Endabnehmer nach Fertigstellung der ersten Offshore-Windparks noch einmal steigen wird.

Offshore-Anlagen

Anbindung an das Stromnetz

3.4 Fehlende Speicherkapazitäten

Die politisch durchaus gewollte, deutliche und zügige Steigerung des Anteils der Erneuerbaren Energien zeitigte noch weitere, kontraproduktive Effekte, die von der Politik so nicht vorausgesehen worden waren. Wenn mehr Strom zur Verfügung steht als aktuell benötigt wird, genießt die Einspeisung des Ökostroms in die Stromnetze Vorrang vor konventionell erzeugtem Strom. Deshalb wird der von konventionellen Kraftwerken produzierte Strom zumindest an den Tagen, die für die Produktion von Ökostrom günstig sind, oft gar nicht mehr benötigt. Mangels entsprechender Speicherkapazitäten kann man auf absehbare Zeit jedoch nicht darauf verzichten, konventionelle Kraftwerke am Netz zu halten, damit sie bei Bedarf für Ausgleich sorgen können. Die Politik stand damit vor der Aufgabe, die Betreiber konventioneller Kraftwerke eben dazu zu bewegen. Wenn diese Kraftwerke betriebsbereit gehalten werden, ohne dass ihre Betreiber über weite Strecken keinen Strom produzieren und absetzen können, bedeutet dies natürlich ein Zuschussgeschäft. Die Energiekonzerne drohten deshalb, diejenigen Kraftwerke, deren Betrieb keinen oder zu wenig Gewinn mehr einbringt, dauerhaft vom Netz zu nehmen. Durch die Ver-

konventionelle Kraftwerke

abschiedung einer Neufassung des Energiewirtschaftsgesetzes versuchte der Gesetzgeber, dem vorzubeugen, indem er die Bundesnetzagentur ermächtigte, die Stilllegung „systemrelevanter“ Kraftwerke gegen Kostenerstattung vorübergehend zu verhindern. Diese Maßnahme stieß zwar beim Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft auf durchaus positive Resonanz, auch wenn dieser die Schaffung einer sogenannten „strategischen Reserve“ – diskutiert auch unter dem Titel „Kapazitätsmarkt“ – favorisiert hätte, bei der die Energieversorger allerdings ebenfalls eine Vergütung dafür erhalten würden, dass sie konventionelle Kraftwerke für den Bedarfsfall betriebsbereit halten. Die zusätzliche Belastung in Folge der Energiewende, die sich die Bundesregierung anlasten lassen musste, wäre aber auch mittels dieser Alternative nicht vermeidbar gewesen.

3.5 Die gescheiterte Strompreisbremse

Strompreisbremse

Der Druck auf die Bundesregierung, namentlich auf Bundesumweltminister Peter Altmaier, die steigenden Strompreise in den Griff zu bekommen, hatte mithin kontinuierlich zugenommen. Der Umweltminister versuchte, das Thema im Vorfeld der Bundestagswahl dadurch zu entschärfen, dass er die Idee einer „Strompreisbremse“ entwickelte. Im Januar 2013 konfrontierte er sowohl das Bundeswirtschaftsministerium als auch die zuständigen Landesministerien überraschend mit seiner Initiative. Sie sah unter anderem vor, die EEG-Umlage für die Jahre 2013 und 2014 einzufrieren, den Zahlungsbeginn für Neuanlagen zeitlich um einige Monate hinauszuschieben, die Ausnahmeregelungen für die energieintensive Industrie zu reduzieren und eine einmalige, rückwirkende Kürzung der Ökostromsubventionen zu beschließen. Altmaier scheiterte mit seinen Plänen jedoch am Widerstand der Landesregierungen, auf deren Zustimmung er im Bundesrat angewiesen gewesen wäre. Insbesondere der Versuch, die Ökostromsubventionen rückwirkend anzutasten, galt als „Tabubruch“. Das Bundeskanzleramt, das mit einem Vermittlungsversuch beauftragt wurde, musste ebenfalls die Waffen strecken und sah sich genötigt, eine für April geplante Gesprächsrunde mit den Länderregierungschefs abzusagen. Nachdem der Strompreis im Laufe des Mai wiederum gestiegen war, unternahm der Umweltminister gleichwohl noch einmal einen Vorstoß. Neuere Berechnungen, so hieß es in seinem Schreiben an die zuständigen Landesminister, zeigten, dass ein weiterer deutlicher Anstieg der EEG-Umlage auf über sechs Cent wahrscheinlich sei. Auch diese Initiative blieb indes nicht zuletzt auf Grund ausbleibender Unterstützung aus Kanzleramt und Wirtschaftsministerium folgenlos. In der Folge wird die „heiße Phase“ des anstehenden Bundestagswahlkampfes sehr wahrscheinlich von Spekulationen über die künftige Höhe der Strompreise begleitet werden.

Widerstand der Landesregierungen

3.6 Das „Aus“ für den Emissionshandel

Die Energiewende, das hatte die Bundesregierung von vornherein klargestellt, sollte möglichst klimaschonend organisiert werden. An ihrem Ziel, die Treibhausgasemissionen spürbar zu senken, hielt sie fest. Dafür ist von Belang, welcher Art die Reserve ist, die im Bedarfsfall eingesetzt wird, wenn nicht genügend Strom aus Erneuerbaren Energien verfügbar ist. Diesbezüglich ist der „Merit Order-Effekt“ entscheidend. Er beschreibt die Entstehung des Strompreises. Zur Deckung der jeweiligen Nachfrage kommen immer erst die Stromproduzenten zum Zug, die am billigsten produzieren. Unter Klimaschutzgesichtspunkten bedeutet das nichts anderes, als dass es darum gehen muss, den Weiterbetrieb klimaschädlicher, aber preislich günstig produzierender Braun- und Steinkohlekraftwerke ökonomisch unattraktiv zu machen und auf diese Weise Investitionen in klimaschonendere Produktionsweisen, insbesondere in flexibel einsetzbare Gaskraftwerke, zu fördern.

Merit Order-Effekt

Eben die Förderung klimafreundlicher Produktionsweisen war das Motiv für die Einführung des europaweiten Handels mit Emissionszertifikaten, der im Jahr 2003 beschlossen wurde und seit 2005 umgesetzt wird. Unternehmen ab einer bestimmten Größe, vor allem also Energieversorger und Industriebetriebe, sind verpflichtet, für jede Tonne Kohlendioxid, die sie bei der Produktion ausstoßen, ein Zertifikat vorzulegen. Klimafreundliche Produzenten, so die Idee, könnten und sollten über überzählige Erlaubnisscheine verfügen, die sie dann am Markt verkaufen könnten. Unternehmen, die mehr emittieren als sie Zertifikate besitzen, müssten dazukaufen. Auf diese Art und Weise sollten die Emissionen einen Preis bekommen und Unternehmer dazu motiviert werden, alte Anlagen durch moderne zu ersetzen. Dieser Mechanismus lebt davon, dass man die Gesamtmenge der handelbaren Zertifikate so knapp hält, dass das Verhältnis von Angebot und Nachfrage die Preise im Sinne eines ökonomischen Modernisierungsanreizes beeinflusst wird. Eben dies ist ausgeblieben. Eine zu großzügige und überwiegend kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate, allzu großzügige Verrechnungsmöglichkeiten mit Klimaschutzprojekten in Entwicklungsländern durch das sogenannte *Clean Development Management/ CDM* und die *Joint Implementation/ JI* sowie der wirtschaftliche Einbruch in Südeuropa sorgten dafür, dass ein drastisches Überangebot an Erlaubnisscheinen auf dem Markt war. Der Preis, der zwischenzeitlich einmal bei 30 Euro pro Tonne Kohlendioxid lag, brach dramatisch auf unter 5 Euro ein – eine investitionswirksame Steuerungswirkung war damit nicht einmal mehr ansatzweise verbunden.

Förderung klimafreundlicher Produktionsweisen

Überangebot an Erlaubnisscheinen

Die Europäische Kommission beabsichtigte, das Handelssystem durch ein sogenanntes *Backloading* zu retten. Sie wollte 900 Millionen Handelszertifikate zumindest vorübergehend vom Markt nehmen und so die Preise wieder nach oben treiben. Dieser Plan scheiterte, nachdem das Europäische Parlament mit knapper Mehrheit die Kommissionsvorlage ablehnte, wozu auch die Stimmen aller deutschen FDP-Abgeordneten und die der großen Mehrzahl der deutschen Unionsabgeordneten beitrugen. Auch im Ministerrat hätte über eine Änderung der entsprechenden EU-Richtlinie befunden werden müssen. Die Mehrheit im Rat wäre ohne die Zustimmung der deutschen Bundesregierung schwerlich zu

Backloading

organisieren gewesen. Weil sich Wirtschaftsminister Philipp Rösler, ein entschiedener Gegner des *Backloading*, und Umweltminister Peter Altmaier, der den Plan befürwortete, jedoch nicht auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen konnten und ein Machtwort der Bundeskanzlerin ausblieb, bezog die Bundesregierung im Rat jedoch niemals Stellung. Im Endeffekt fiel der Preis nach der Entscheidung des Europäischen Parlaments noch einmal auf unter 3 Euro.

Nicht nur Umweltverbände kritisierten die Haltung der Bundesregierung und der deutschen Europaabgeordneten von CDU, CSU und FDP. Zu den schärfsten Kritikern gehörte auch der Vorstandsvorsitzende von Eon, Johannes Teyssen, der gemeinsam mit seinen Kollegen u.a. von Shell, Puma, Alstom, EnBW und der Otto-Gruppe eine Deklaration veröffentlichte, in welcher der Erhalt der Funktionsfähigkeit des Emissionshandelssystems gefordert wurde. Ihr Protest speiste sich aus der Enttäuschung darüber, dass sie von der Bundesregierung und der sie tragenden parlamentarischen Mehrheit vergeblich erwartet hatten, dass diese nach dem Atomausstieg für Investitionssicherheit in die Erneuerbaren Energien sorgen würden. Nach Meinung der Kritiker hätte nur ein funktionierender Zertifikatehandel Investitionen in die teuren, aber als „strategische Reserve“ dringend benötigten und ökologisch vorteilhaft produzierenden Gaskraftwerke gegenüber den aus umweltpolitischer Sicht veralteten, zum Teil sogar längst abgeschriebenen Kohlekraftwerken ökonomisch attraktiv machen können. Außerdem hätte in der gerade angelaufenen Handelsperiode ein Teil der Zertifikate vom Staat versteigert werden sollen. Die daraus resultierenden Einnahmen waren für den Bundeshaushalt eingeplant. Diese Mittel, die nunmehr ausblieben, hätten dem sogenannten Klimaschutzfonds zugutekommen sollen, mit dem die Bundesregierung die Energiewende flankieren wollte.

Investitionssicherheit

Klimaschutzfonds

3.8 Der Netzausbau

Völlig unabhängig von den negativen ökonomischen Effekten, welche die von der Bundesregierung verantwortete Energiewende begleiten, stellen sich im Jahr der Bundestagswahl noch weitere Herausforderungen. Sie resultieren aus dem Umstand, dass die Energiewende nur durch massiven Einsatz der Windkraft gelingen kann, wobei der Windstrom auf Grund der klimatischen Bedingungen vor allem im Norden Deutschlands produziert werden muss. Dieser Strom wird jedoch vor allem im Süden Deutschlands benötigt, denn dort wurden die meisten Kernkraftwerke abgeschaltet. Allerdings reicht die vorhandene Netzkapazität in Deutschland schon heute kaum aus, den im Norden produzierten Windstrom nach Süden zu transportieren. Mit dem geplanten weiteren Ausbau der Windparks an bzw. vor den Küsten wird sich dieses Problem dramatisch verschärfen. Nach Angaben der Netzbetreiber geht es dabei um 3.800 Kilometer an neuen Trassen, die die in den nächsten zehn Jahren gebaut werden müssen. Zusammen mit der Modernisierung von 4.000 Kilometern an alten Trassen kommen auf die Stromverbraucher wahrscheinlich noch einmal Kosten von insgesamt 20 Milliarden Euro zu. Die Gemüter wurden allerdings primär nicht durch den absehbaren, zusätzlichen Preisschub für den Strom be-

Netzkapazität

20 Milliarden Euro

wegt. Vielmehr sah sich die Politik bereits nach Veröffentlichung schon der ersten Ausbauplanungen mit dem Widerstand zahlreicher Bürgerinitiativen und Naturschutzverbände gegen die Errichtung neuer Höchstspannungsleitungen konfrontiert.

4. Die Energiewende auf dem Prüfstand: Diagnose und Handlungsempfehlungen

Die Energiewende, so räumte Umweltminister Altmaier wörtlich ein, sei sicher „nicht Ergebnis einer cleveren Strategie gewesen.“ Die schwarz-gelbe Bundesregierung vollzog in denkbar kurzer Zeitfolge einen zweimaligen grundsätzlichen Politikwechsel, der die Entwicklung einer auch nur einigermaßen konsistenten Strategie verhinderte. Wie gezeigt, verbindet sich mit der Energiewende eine Fülle von nicht intendierten Folgewirkungen, die nur schwer korrigierbar erscheint. Von einer Co-Optimierung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele, wie sie das Nachhaltigkeitsparadigma verlangt, kann schon angesichts der absehbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch die erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen, der nachweisbaren Fehlallokationen bei der Subventionierung der erneuerbaren Energien und der sozialen Schieflage infolge der Strompreissteigerungen ersichtlich keine Rede sein.

Wo liegen die Gründe für das Dilemma? Im Auftrag des World Wide Fund For Nature (WWF) erstellte das Institut für Umweltkommunikation der Universität Lüneburg im vergangenen Jahr eine Studie, die – basierend auf Interviews mit Ministerialbeamten in allen Bundesministerien und mit Abgeordneten und Referenten in allen Bundestagsfraktionen – dem „Stellenwert der Nachhaltigkeit im politischen Tagesgeschäft Deutschlands“ nachging. Dort heißt es unter anderem: „Nachhaltigkeit ernsthaft politisch und administrativ zu adressieren, erfordert die Kombination und Zusammenarbeit unterschiedlicher Sachgebiete.“ „Allerdings“, so die Autoren, „fehlt die systematische und durch Strukturen und Prozesse institutionalisierte Verzahnung von Politikfeldern und Ebenen, die helfen würde, eine nachhaltige Entwicklung signifikant zu fördern“ (WWF 2012: 9) Zwar gebe es durchaus organisatorische und instrumentelle Ansätze, die in die richtige Richtung wiesen, wie etwa die Einrichtung des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung, des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung und des Rates für nachhaltige Entwicklung. Allerdings genossen diese eigens geschaffenen Institutionen nur „eingeschränkte Bedeutung“, weshalb eine „mangelnde Verankerung des Themas im politischen und administrativen Tagesgeschäft“ genauso zu beklagen sei wie die „in der Mehrzahl der Bundesministerien verbreitete Vorstellung, nach der sich jedes Ressort lediglich um seinen Fachbereich kümmern müsse, damit sich Gesamt-Nachhaltigkeit einstellt“ (ebd.: 8f.). Die bislang weitgehend gescheiterten Versuche, die mit der Energiewende verbundenen Probleme in den Griff zu bekommen, belegen diese Diagnose nachdrücklich.

WWF

Stellenwert der Nachhaltigkeit

Ressortkonflikt

Die zentrale Konfliktlinie innerhalb der Bundesregierung verläuft zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium. Dieser Ressortkonflikt hat sozusagen Tradition, denn er besteht seit Gründung des Umweltministeriums im Juni des Jahres 1986 weitgehend unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Koalitionsregierungen und von den persönlichen Konstellationen innerhalb derselben (vgl. dazu schon Pehle 1998). Welche Bedeutung diesem Konflikt zukommt, zeigte sich in vorliegendem Beitrag bei der Analyse der Ereignisse rund um die Energiewende exemplarisch besonders deutlich an den Auseinandersetzungen über die Positionierung der Bundesregierung in Bezug auf den Emissionshandel. Hochrangige Beamte im BMU hatten seit jeher gefordert, dem Umweltminister die Zuständigkeit für die Energiepolitik zuzusprechen – wohl wissend, dass sich dieses Postulat nur schwer würde realisieren lassen. Dem Umweltministerium wurde bei Antritt der zweiten rot-grünen Bundesregierung aber immerhin die Zuständigkeit für die Erneuerbaren Energien zugesprochen, die vordem beim Wirtschaftsminister ressortierten. Dabei ist es bis heute geblieben. Das mag man aus umweltpolitischer Sicht durchaus als „Punktsieg“ verbuchen – am Abstimmungsbedarf mit den anderen Ministerien und den Blockademöglichkeiten des Wirtschaftsministeriums hat es jedoch wenig geändert.

Querschnittscharakter

Zusammenlegung von Kompetenzen

Energeministerium

Jedwede Regierung, die sich der Nachhaltigkeit im Sinne des Drei-Säulen-Konzepts ernsthaft verpflichtet fühlt, kommt deshalb nicht daran vorbei, nachdrücklich an der Realisierung des Querschnittscharakters der angesprochenen Politikfelder zu arbeiten, denn: „Vor dem Hintergrund der Interdependenzen der Nachhaltigkeitsdimensionen erscheint das Ressortprinzip bzw. die klassische Ressortautonomie immer weniger zielführend“ (WWF 2012: 117). Die in diesem Zusammenhang geforderte „Zusammenlegung von Kompetenzen unterschiedlicher Häuser“ (ebd.) ist nicht neu, sondern wird seit langem diskutiert (vgl. Pehle 1998: 295ff.). Allerdings würde sie allein sicher nicht ausreichen, um dem Nachhaltigkeitsgedanken nicht nur, aber eben auch energiepolitisch zum Durchbruch zu verhelfen. Insofern erschiene die Einrichtung eines eigenständigen Energieministeriums, wie sie von den Oppositionsparteien gefordert und für den Fall eines Wahlsiegs bei der anstehenden Bundestagswahl auch in Aussicht gestellt wurde, durchaus als Schritt in die richtige Richtung. Letztlich entscheidend aber wird sein, wie sich der künftige Regierungschef positioniert. Nachhaltige Energiepolitik kann nur betreiben, wer sie davor schützt, im Ressortkonflikt zerrieben zu werden. Diesbezüglich wäre vor allem das Bundeskanzleramt gefordert. Von dort müsste der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung entsprechend instruiert und unterstützt werden, um als tatsächlich wirkungsmächtiges, intragouvernementales Koordinationsorgan der Energiewende im doppelten Wortsinn zum „nachhaltigen“ Erfolg verhelfen zu können.

Anmerkungen

- 1 Der Abschlussbericht der Enquete-Kommission wurde veröffentlicht als Bundestagsdruckache 13/11200.
- 2 Vgl. <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/nachhaltigkeit/> (Zugriff am 23.6.2013).

- 3 <http://tinyurl.com/lzavktv> (Zugriff am 23.6.2013).
- 4 CDU/CSU/FDP, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 29, verfügbar unter <http://tinyurl.com/klj7de2> (Zugriff am 17.6.2013).
- 5 Merkel, Angela, Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur aktuellen Lage in Japan vor dem Deutschen Bundestag am 17. März 2011 in Berlin, verfügbar unter <http://tinyurl.com/la5jtzq> (Zugriff 17.6.2013).
- 6 Vgl. Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung, Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, Berlin, 30.05.2011, S. 17ff., verfügbar unter <http://tinyurl.com/kmtytz9> (Zugriff am 17.6.2013).
- 7 Im Folgenden wird auf Einzelnachweise verzichtet. Die Darstellung beruht auf einer Auswertung eines vom Verfasser angelegten Zeitungsarchivs.

Literatur

- Pehle (1998): Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden.
- WWF (2012): Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland. Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft, verfügbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Politikbarometer.PDF (Zugriff am 29.6.2013).

Internationale Spannungskonflikte

Computernetzwerkoperationen innerhalb internationaler bewaffneter Konflikte

Von Juliane Thümmel

2013, ca. 273 S., brosch.,
ca. 49,- €

ISBN 978-3-8329-7887-7

(Veröffentlichungen aus dem
Institut für Internationale
Angelegenheiten der Univer-
sität Hamburg, Bd. 38)

Erscheint ca. September 2013
www.nomos-shop.de/19813

Informationstechnologie hat alle Bereiche des Lebens erfasst und verändert, einschließlich der Art, wie Konflikte ausgetragen werden. Das Werk untersucht die völkerrechtliche Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Computernetzwerkoperationen in internationalen bewaffneten Konflikten unter besonderer Berücksichtigung des humanitären Völkerrechts und Neutralitätsrechts.

Sicherheitspolitik zwischen Staat und Markt

Der Schutz kritischer Infrastrukturen

Von Patricia Wiater

2013, 307 S., brosch., 56,- €
ISBN 978-3-8487-0156-8

(Sicherheit und Gesellschaft. Freiburger Studien
des Centre for Security and
Society, Bd. 6)

www.nomos-shop.de/20304

Sicherheitspolitik steht beim Schutz kritischer Infrastrukturen im Spannungsfeld zwischen Staat und Markt. Die Autorin analysiert die vor allem auf freiwilliger Kooperation basierende deutsche Politik. Politische Grundannahmen zur Gemeinwohl-orientierung der Privatwirtschaft erweisen sich als unrealistisch und gefährden die Sicherheit kritischer Infrastrukturen.

Internationale Politische Ökonomie

Eine Einführung

Von Stefan A. Schirm

3. überarbeitete und
erweiterte Auflage 2013,

307 S., brosch., 21,99 €
ISBN 978-3-8252-3780-6

(Studienkurs Politikwissen-
schaft)

Bitte bestellen Sie bei Ihrer
Buchhandlung oder bei
www.utb-shop.de

Der Autor führt in die Grundlagen der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) von den neueren Theorien bis zu den aktuellen empirischen Politikfeldern ein. Er legt so das Fundament für die systematische Integration der IPÖ in die politikwissenschaftliche Lehre.

»Der Band sucht aufgrund seiner analytischen Schärfe, thematischen Breite und didaktischer Qualität in der hiesigen Wissenschaftslandschaft seinesgleichen.«

Internationale Politik 3/05,
zur 1. Auflage



Nomos

Realitätssinn in der Einwanderungsgesellschaft: Was die Bevölkerung in Deutschland über Zuwanderung denkt

Jan Schneider und Martin Weinmann¹



Jan Schneider



Martin Weinmann

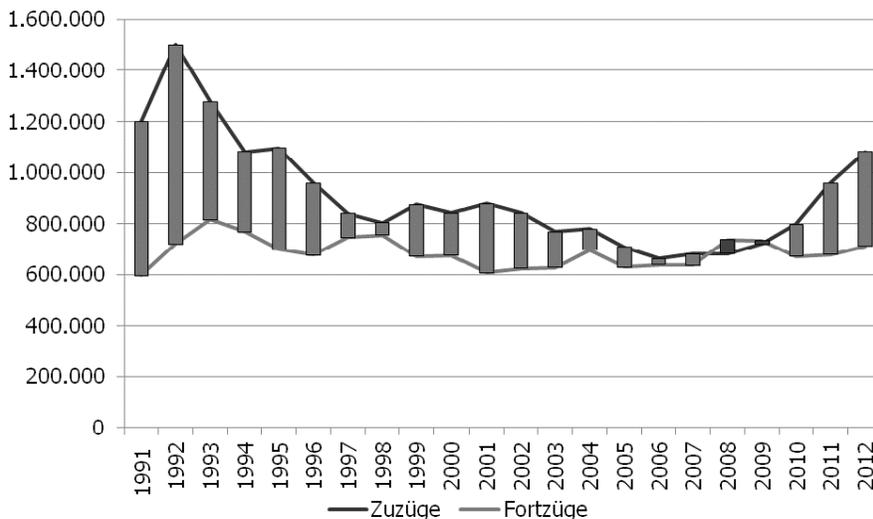
Zusammenfassung

Die Themen Zuwanderung und Integration wurden im politischen Diskurs in der Vergangenheit als heikel angesehen. Nicht selten wurde die ‚Ausländerpolitik‘ zum Wahlkampfthema, stets schien die öffentliche Meinung die Spielräume für politisches Handeln maßgeblich negativ mitzubestimmen. Die Auswertungen des SVR-Migrationsbarometers legen nahe, dass die Bevölkerung in Deutschland heutzutage aufgeklärter und pragmatischer mit dem Thema umgeht. Ihre mehrheitlichen Erwartungen und Einstellung spiegeln sich in der Wanderungsstatistik wider, wodurch die Gestaltungsspielräume der Politik im Hinblick auf Reformen größer geworden sind.

1. Zuwanderungstrends im neuen Jahrtausend: Auswanderungsland oder Einwanderungsland?

Kaum hatte sich nach der politischen Einigung auf ein Zuwanderungsgesetz Ende 2004 die Einsicht durchgesetzt, dass Deutschland zukünftig vielleicht ein *Einwanderungsland* sein könnte, folgten die rhetorischen Rückschläge: Mit dem Rückgang des Wanderungssaldos wurde seit 2007/2008 verstärkt über *Abwanderung* und *Braindrain* diskutiert (vgl. u.a. Brücker 2010; Deutscher Bundestag 2007). Tatsächlich war im zurückliegenden Jahrzehnt das Migrationsgeschehen vielen Veränderungen unterworfen. Ausgehend von deutlichen Wanderungsgewinnen zu Beginn der 2000er Jahre haben sich die Volumina der Zu- und Fortzüge immer stärker angeglichen. Nach einem zeitweise negativen Gesamtwanderungssaldo lassen sich mittlerweile wieder deutliche Wanderungsgewinne verzeichnen. Betrachtet man die Entwicklung der Zuzüge nach Deutschland innerhalb der letzten 20 Jahre (Abbildung 1), so fallen ein deutlicher Rückgang seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre und ein erneuter, aber leichter Anstieg seit Mitte der 2000er Jahre auf.

Abbildung 1: Zu- und Fortzüge mit Wanderungssalden, 1991-2012



Anmerkung: Zahlen für 2012: vorläufige Wanderungsergebnisse.

Quelle: BMI/BAMF 2013: 15; Statistisches Bundesamt 2013a; eigene Darstellung.

Mitverantwortlich für den aktuellen, seit 2010 beobachtbaren Trend sind vor allem steigende Zuzüge aus anderen Ländern der Europäischen Union. Insgesamt betrug der Anteil der Zuzüge aus EU-Staaten an allen Zuzügen 2012 64%, 2009 waren es noch 57%. In absoluten Zahlen liegen die EU-2-Staaten (Rumänien und Bulgarien) sowie Polen und Ungarn vorne: Im Jahr 2012 betrug der positive Wanderungssaldo aus diesen vier Staaten +165.015 Personen. Damit machten sie rund 43% des gesamten Wanderungsgewinns unter den Ausländern aus (+387.149). Weitere wichtige Herkunftsstaaten von Zuwanderern waren Italien, Griechenland und Spanien; bei den Drittstaaten waren die Vereinigten Staaten, die Russische Föderation, China und Indien quantitativ besonders bedeutsam (Tabelle 1). Aus der Türkei wurden zwar 25.414 Zuzüge von Ausländern registriert, gleichzeitig aber auch 27.329 Fortzüge, was eine Netto-Abwanderung bedeutet.

Neben der Arbeitsmigration aus Drittstaaten und der EU-Binnenmigration sind bei der Betrachtung der Gesamtwanderungsstatistik vor allem die Flüchtlingsmigration und der Familiennachzug als wichtige Zuwanderungskategorien zu nennen (vgl. dazu umfassend BMI/BAMF 2013). Dabei hat sich in den letzten Jahrzehnten nicht nur die Zusammensetzung der Herkunftsländer verändert, sondern auch das Qualifikationsniveau der Neuzuwanderer, was mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration besonders bedeutsam ist. So hat sich nach aktuellen Mikrozensus-Analysen des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung zwischen 1996/97 und 2010/11 beispielsweise unter Neuzuwanderern der Anteil von Frauen mit einem hohen (d. h. tertiären, in der Regel akademischen) Bildungsabschluss von 19,6% auf 42,4% mehr als verdoppelt; bei den Männern stieg der Anteil von 22,6% auf 39,6% (Ette et al. 2013).

Herkunftsländer
Qualifikationsniveau

Tabelle 1: Zu- und Fortzüge von Ausländern, nach den 20 wichtigsten Herkunfts- und Zielstaaten, 2012

Herkunftsland		Zielland	
Insgesamt	965.908	Insgesamt	578.759
<i>darunter</i>		<i>darunter</i>	
Polen	176.367	Polen	108.245
Rumänien	116.154	Rumänien	70.470
Bulgarien	58.504	Bulgarien	33.460
Ungarn	53.892	Ungarn	27.727
Italien	42.167	Türkei	27.329
Griechenland	34.109	Italien	20.897
Spanien	29.910	Serbien	17.809
Türkei	25.414	Vereinigte Staaten	16.740
Serbien	22.475	Griechenland	12.139
Vereinigte Staaten	20.507	China	11.959
China	19.047	Kroatien	11.513
Russische Föderation	17.740	Spanien	11.147
Indien	16.652	Frankreich	10.458
Frankreich	15.581	Indien	10.411
Slowakei	13.593	Österreich	8.977
Kroatien	12.608	Russische Föderation	8.955
Vereinigtes Königreich	12.161	Bosnien und Herzegowina	8.693
Portugal	11.762	Slowakei	8.460
Österreich	11.593	Vereinigtes Königreich	7.704
Bosnien und Herzegowina	10.980	Niederlande	7.146

Anmerkung: vorläufige Wanderungsergebnisse.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013a

2. Demoskopie der Zuwanderung: Einwanderungskepsis, Fehlwahrnehmungen und die Rolle der Politik

Die Stimmungen innerhalb der Bevölkerung und die Politik stehen in einer Wechselwirkung zueinander, wobei die Wirkungsrichtung nicht immer eindeutig zu bestimmen ist. Verantwortungsvolle Regierungspolitik verhält sich stets ein Stück weit responsiv zur Mehrheitsmeinung: Sie ist auf die Zustimmung der Wählerschaft angewiesen und vertritt den vermeintlichen Wahlkonsens (Giovanni Sartori). Gleichzeitig muss sie sich durch Progressivität auszeichnen, also zu Reform und Innovation jenseits des reinen *vote seeking* fähig sein. Eine wichtige Rolle bei der Interaktion zwischen Politik und Elektorat spielen auch die Medien. Sowohl die Stimmungen innerhalb der Bevölkerung als auch politische Positionen werden über Medien transportiert und dabei nicht selten verstärkt bzw. verzerrt.

Auswanderungspolitik im Nicht-Einwanderungsland

Im Bereich der Zuwanderungspolitik zeigte sich in Deutschland eine entsprechende Wechselwirkung besonders deutlich seit Anfang der 1980er Jahre, als

die Politik begann, ihr Handeln an den zunehmend einwanderungsskeptischen Einstellungen der Bevölkerung auszurichten. Nach Jahren relativer öffentlicher Indifferenz, in denen Zuwanderung selten zum ‚Politikum‘ wurde, sondern sogar intensiv über Integrationskonzepte nachgedacht wurde, erfuhr die Ausländerpolitik in Deutschland einen fundamentalen Wandel. Bevölkerungsumfragen kamen zu dem Schluss, dass über Parteigrenzen hinweg eine zuzugskritische bis -feindliche Stimmung herrsche. Die Feststellung, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei und die Rückkehr der ausländischen Arbeitnehmer erwünscht, griff bereits während der sozial-liberalen Koalition breiten Raum und wurde zur programmatischen Basis der konservativen Regierungen unter Helmut Kohl. Der damalige Innenminister Zimmermann beschwor eine Massenzuwanderung aus einem „anderen Kulturkreis“ herauf; unter der Maxime „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ lag der Schwerpunkt der Ausländerpolitik auf der Förderung der Rückkehrbereitschaft sowie der Ergreifung aller „humanitär vertretbaren Maßnahmen“ zur Unterbindung des Zuzugs (vgl. Herbert 2003: 252ff.).² Vor dem Hintergrund einer angeblich „drohenden Millionenflut aus der Türkei“, als Folge des Assoziierungsabkommens zwischen Europäischer Gemeinschaft und Türkei, kamen Mitte der 1980er Jahre verschiedene Meinungsumfragen zu dem Ergebnis, dass vier Fünftel aller Bürger der Ansicht seien, es würden zu viele Ausländer in Deutschland leben. Darüber hinaus waren über zwei Fünftel der Bürger dafür, den weiteren Zuzug nach Deutschland zu begrenzen (ebd.: 258f.). Weite Teile der Bevölkerung befürworteten eine Rückkehr der in Deutschland lebenden Ausländer in ihre Heimat. Obwohl weitgehend klar war, dass der überwiegende Teil sich auf Dauer hier niederlassen würde, wagte die Politik keine programmatische Kehrtwende, da die Angst vor Zustimmungsverlusten zu groß war. In der Folge wurde die Ausländerpolitik ideologisch weiter aufgeladen und aus den Repräsentativ-Umfragen der 1980er Jahre ließ sich eine weit verbreitete Ablehnung von Ausländern bzw. Einwanderern entnehmen, die xenophobe Züge annahm (Leggewie 1993).

Asyldebatte: „Das Boot ist voll“

In der öffentlichen Debatte wurden die Zuzüge in der Regel nicht ins Verhältnis zu den Fortzügen gesetzt, was zu Fehlwahrnehmungen führte; außerdem wurde der Anteil der Flüchtlinge und Asylbewerber an allen Zuwanderern meist deutlich überschätzt. Mit dem Zuwachs von Asylbewerbern und den parallel steigenden Aussiedlerzahlen nach der Wiedervereinigung kam es innerhalb sehr kurzer Zeit zu einer Kulmination. Die Asyl- und Ausländerpolitik wurde besonders seitens der Union mit dem Ziel einer Grundgesetzänderung in den Mittelpunkt einer politischen Kampagne gerückt, während in den Jahren 1991 und 1992 das ‚Ausländer- und Asylthema‘ von nahezu 80% der Bevölkerung als größtes Problem angesehen wurde (Herbert 2003: 303). Die Stimmung wurde von Politik und Boulevardpresse noch weiter aufgeheizt und fand ihren negativen Höhepunkt in den gewalttätigen Übergriffen auf Ausländer bzw.

Hoyerswerda Asylbewerber, zunächst in Hoyerswerda und anschließend an anderen Orten in

Deutschland, die von Teilen der Bevölkerung zumindest passive, teilweise sogar zustimmende Unterstützung und Beifall erfuhren. Öffentlich-medial wurde eine permanente Vermischung verschiedener Themen und Wahrnehmungsebenen betrieben, politisch wurden die fremdenfeindlichen Anschläge als legitimatorisches Moment für die Begrenzung des Asylbewerberzuzugs genutzt (vgl. Blanke 1993, Koopmans 1996).

Zwar war Anfang der 1990er Jahre nahezu die Hälfte der Bevölkerung der Ansicht, dass die deutsche Ausländerpolitik zu freundlich sei, doch selbst auf dem Höhepunkt der Asyldebatte sprachen sich ‚nur‘ 15% vollständig gegen die Aufnahme von Asylbewerbern aus und auch die aggressive Parole ‚Ausländer raus‘ wurde stets nur von einer sehr kleinen Minderheit unterstützt. Vielmehr waren diffuse Irritationen und Befürchtungen gegenüber dem Zuzug von Fremden verbreitet (und zwar besonders im Osten, wo es wenig Ausländer gab), die nicht zuletzt mit Fehlwahrnehmungen bzw. einem Widerspruch zwischen direkten Erfahrungen und politischer Einstellung erklärt wurden (Herbert 2003: 305ff.).

Seit der Jahrtausendwende hat sich im Vergleich zu den 1980er und 1990er Jahren⁴ die Wahrnehmung von Zuwanderung innerhalb der deutschen Bevölkerung schrittweise geändert. Querschnittsbetrachtungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen: Während 1999 noch etwa einem Drittel der Bevölkerung die Zuwanderung „große Sorgen“ bereitete, war es 2011 nur noch unter ein Viertel, das diese Ansicht vertrat.

3. Vorstellungen der Bevölkerung und Wanderungsrealitäten 2010-2012: Pragmatischer Realismus

Die Vorstellungen der Bevölkerung über die Wanderungsverhältnisse in Deutschland wurden mittels des „SVR-Migrationsbarometers 2011“ für das SVR-Jahresgutachten 2011 ermittelt. Im Rahmen dieser Befragung wurden die Einschätzungen der Bevölkerung zum Ausmaß der Zu- und Abwanderung, das gewünschte Maß unterschiedlicher Arten der Zuwanderung (z.B. Hochqualifizierte, Flüchtlinge) sowie die Beurteilung der Zuwanderungspolitik erhoben. Um zu einer Einschätzung zu gelangen, inwiefern diese Vorstellungen den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen, werden die Ergebnisse dieser Umfrage im Folgenden den ‚Wanderungsrealitäten‘ gegenübergestellt und im Anschluss knapp bewertet.

Beim „SVR-Migrationsbarometer 2011“ handelt es sich um eine telefonische Befragung in den Regionen Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Stuttgart und Berlin (vgl. SVR 2011: 27ff.). Die insgesamt 2.450 Interviews wurden teilweise zweisprachig (Deutsch – Türkisch/Russisch) geführt, da über 70% der Befragten Personen mit Migrationshintergrund waren (insbesondere 14% Spät-/Aussiedler, 13% türkischer Migrationshintergrund, 22% EU-Migrationshintergrund). Für die Darstellung wurden die Ergebnisse mittels Gewichtung an die tatsächlichen Verhältnisse in Deutschland angeglichen (für eine methodische Be-

„SVR-Migrationsbarometer 2011“

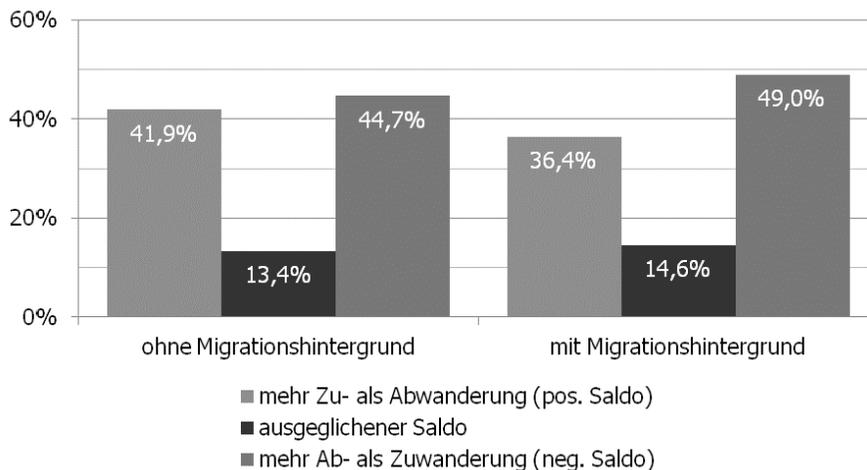
„Sarrazin-Debatte“

schreibung s. ebd.: 28). Die Befragung fand im November/Dezember 2010 statt, also zu einem Zeitpunkt, als das Thema Zuwanderung durch die seit Spätsommer 2010 laufende ‚Sarrazin-Debatte‘ im Bewusstsein der Bevölkerung sehr präsent war. Die zu diesem Zeitpunkt geführte publizistische und politische Diskussion über ‚Zuwanderung aus fremden Kulturkreisen‘ (s. z.B. FAZ.NET 2010) war von den Zuwanderungsrealitäten weitgehend abgekoppelt: Trotz weitgehend ausgeglichener – und zu diesem Zeitpunkt sogar leicht negativer – Wanderungssalden in den öffentlichen Statistiken wurde eine „Massenzuwanderung vor allem aus der Türkei und arabischen Ländern nach Deutschland“ heraufbeschworen (SVR 2011: 28).

Dimensionen der Migration sind bekannt

Abbildung 2 verdeutlicht, dass im Jahr der Befragung (2010) größere Teile der Bevölkerung von einem negativen Wanderungssaldo, also von de facto Abwanderung ausgehen. Nur 40% der Mehrheitsbevölkerung und ein gutes Drittel der Zuwanderungsbevölkerung gehen von einem positiven Saldo (Nettozuwanderung) aus.

Abbildung 2: Schätzung des Wanderungssaldos im Befragungsjahr 2010



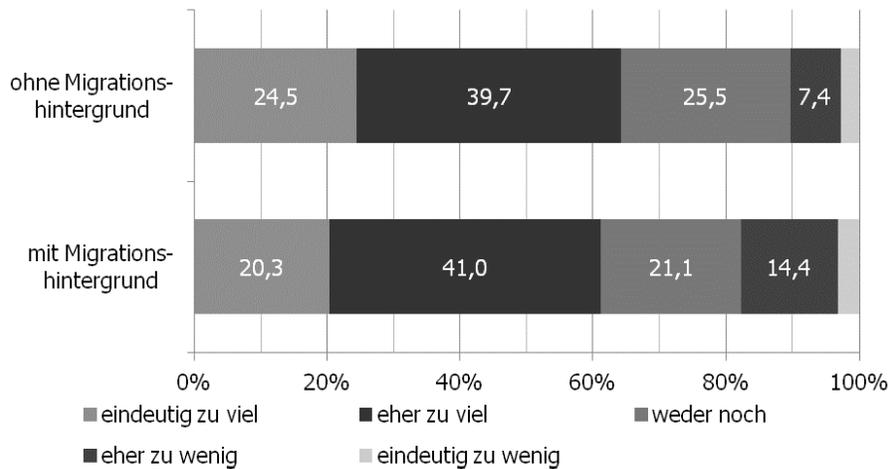
Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011, gewichtete Ergebnisse.

Mit Blick auf die amtlichen Wanderungsstatistiken der letzten Jahre (Abbildung 1) wird deutlich, dass die Einwanderungsgesellschaft zum Zeitpunkt der Befragung über die realen Migrationsverhältnisse Deutschlands in seiner „statistischen Mittellage zwischen Ein- und Auswanderung“ (ebd.: 27) weitaus besser informiert ist, als es die Debatte kurz vor der Befragung hätte erwarten lassen: Große Teile der Bevölkerung wissen, dass in den vorangegangenen Jahren (2008/2009) mehr Menschen ab- als zugewandert waren bzw. dass der Wanderungssaldo nahezu ausgeglichen war. Die statistische Tatsache, dass

Wanderungssaldo

Deutschland zeitweise eher ein Land der Ab- oder Auswanderung, denn ein Ein- bzw. Zuwanderungsland war, ist den Befragten Ende 2010 durchaus bewusst. Weniger bekannt ist der Bevölkerung hingegen der Wandel bei den Hauptherkunftsländern: 30% gehen fälschlicherweise davon aus, dass die Türkei das Hauptherkunftsländ der Zuwanderung nach Deutschland ist, obwohl mittlerweile nur noch etwa 3% der Zuwanderer von dort kommen und die Türkei nicht mehr unter den fünf quantitativ bedeutsamsten Herkunftsländern ist (Tabelle 1). Nur 6% der Befragten wissen, dass Polen mittlerweile mit einem Anteil von 17% das Hauptherkunftsländ der Zugezogenen ist.

Abbildung 3: Bewertung derzeitiger Abwanderung (nur Personen, die von einem negativen Wanderungssaldo ausgehen)

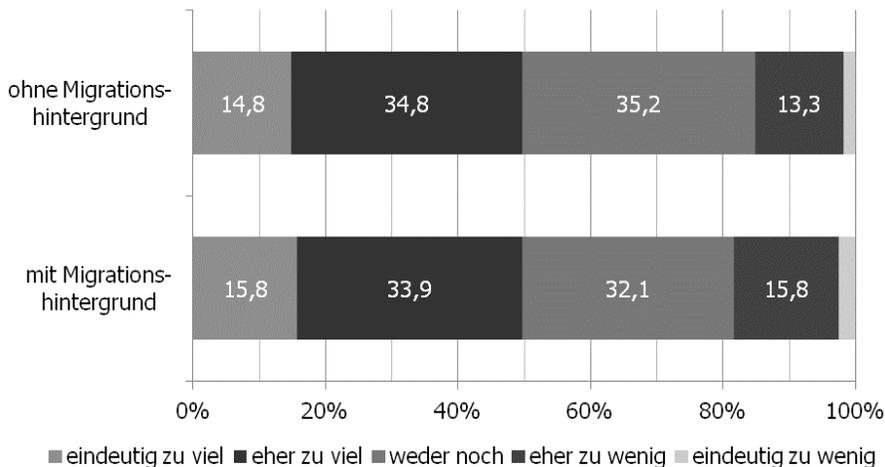


Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011, gewichtete Ergebnisse.

Beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft – also sowohl Befragte ohne als auch mit Migrationshintergrund – sehen in der Abwanderung ein erhebliches Problem. Mehr als die Hälfte ist der Ansicht, dass (eindeutig/eher) zu viele Menschen aus Deutschland abwandern. Die negativen Folgen einer hohen Abwanderung in einer demografisch alternden und schrumpfenden Gesellschaft sind diesem Teil der Bevölkerung, der 2010 nach wie vor von einem negativen Wanderungssaldo ausgeht, also durchaus bewusst und werden mit Besorgnis wahrgenommen (Abbildung 3).

Die Mehrheit derjenigen, die von einer positiven Wanderungsbilanz zum Zeitpunkt der Befragung ausgehen, empfinden die Zuwanderung hingegen als zu hoch (Abbildung 4).

Abbildung 4: Bewertung derzeitiger Zuwanderung (nur Personen, die von einem positiven Wanderungssaldo ausgehen)



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011, gewichtete Ergebnisse.

Zuwanderung erfährt somit auch bei Menschen mit Migrationshintergrund keineswegs automatische bedingungslose Befürwortung – auch wenn man dies zum Beispiel aufgrund der selbst gemachten Migrations-/Integrationserfahrungen und einer daraus resultierenden Solidarität unterstellen könnte. Entscheidend für die Einschätzung, ob es mehr oder weniger Zuwanderung nach Deutschland geben sollte, ist vor allem der Bildungshintergrund der Befragten: Mit steigendem Bildungsniveau geht eine stärkere Befürwortung von Zuwanderung einher (vgl. SVR 2011: 29). Die skeptische Haltung gegenüber Zuwanderung dieses Teils der Bevölkerung, also insbesondere der weniger gebildeten Personen, ist wenig verwunderlich: Zuwanderer sind in Beschäftigungsbereichen, die ein niedriges Qualifikations- und Bildungsniveau erfordern, überrepräsentiert. Nach neueren Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit ist die Arbeitsmarktwirkung von Zuwanderung eher für bereits hier lebende ausländische Arbeitskräfte negativ als für einheimische Arbeitskräfte (vgl. Brücker/Jahn 2010). Es könnte sich also bei der Skepsis dieses Teils der Bevölkerung mit Migrationshintergrund durchaus auch um Angst vor zusätzlicher Konkurrenz handeln.

Betrachtet man im Vergleich zu diesen Bewertungen von Zu- bzw. Abwanderung die realen Wanderungszahlen, also die Zu- und Fortzüge getrennt nach Deutschen und Ausländern (Tabelle 2), dann zeigt sich bei Deutschen ein negativer Wanderungssaldo, also mehr Abwanderung (Befragungsjahr 2010: ca. -26.000 Personen), während sich bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ein positiver Saldo zeigt (Befragungsjahr 2010: +154.000 Personen).

Tabelle 2: Zu- und Fortzüge von Deutschen und Ausländern 2009-2011

Jahr	Zuzüge von Deut- schen	Anteil Spätaus- siedler	Fortzüge von Deut- schen	Saldo	Zuzüge von Aus- ländern	Fortzüge von Aus- ländern	Saldo
2009	114.700	2,6%	154.988	-40.288	606.314	578.808	+27.506
2010	114.752	1,8%	141.000	-26.248	683.530	529.605	+153.925
2011	116.604	1,8%	140.132	-23.528	841.695	538.837	+302.858

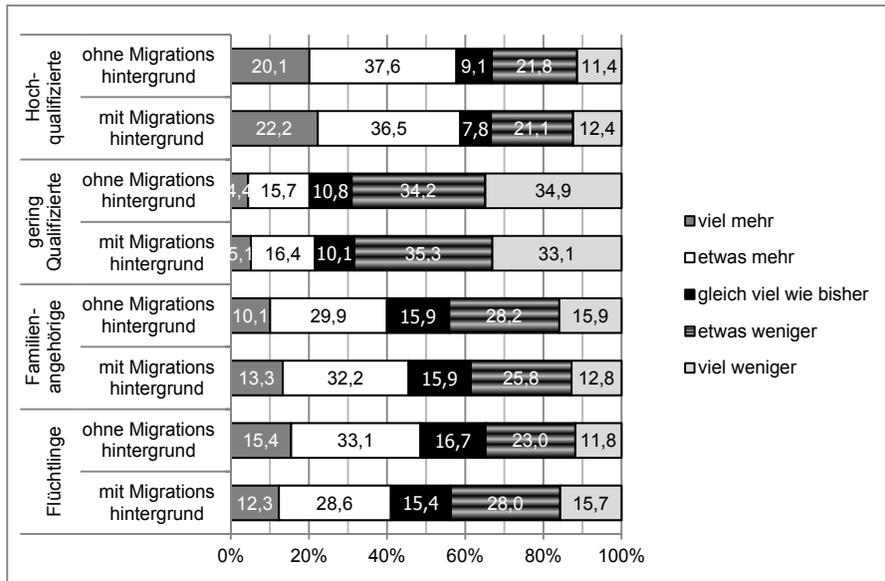
Quelle: BMI/BAMF 2011; 2012; 2013; eigene Darstellung.

Die Beurteilungen der Bevölkerung sind daher auch im Rahmen der regelmäßigen Berichte in Wissenschaft, Politik und Medien über einen Brain-Drain zu interpretieren: In der Öffentlichkeit wurde immer wieder debattiert, dass hochqualifizierte Deutsche das Land verlassen, während überwiegend gering qualifizierte Ausländer zuwandern (s. z.B. Allmendinger/Eickmeier 2003; Brücker 2010; Deutscher Bundestag 2007). Insbesondere im Jahr vor der Befragung im Rahmen des SVR-Migrationsbarometers sind besonders viele Deutsche fortgezogen (Vorbefragungsjahr 2009: 40.000 Personen). Auch wenn die Höhe der statistisch beobachteten Abwanderung aufgrund von Melderegisterbereinigungen mit Vorsicht interpretiert werden muss, wurde sie in der Öffentlichkeit vor allem als Nettoabwanderung kommuniziert, was die zuvor beschriebene negative Beurteilung der Abwanderung beeinflusst haben dürfte.

Nutzenorientierte Zuwanderung gewünscht

Insgesamt lassen sich anhand der hier dargestellten Wanderungsstatistik über das Qualifikationsniveau der Zuwanderer keine Aussagen treffen (vgl. dazu Ette et al. 2013). Beim Alter zeigt sich allerdings, dass 2010 und 2011 jeweils ca. ein Drittel der zugezogenen Ausländer unter 25 Jahre alt waren (Statistisches Bundesamt 2012: 82ff.; 2013b: 80ff.). Einschränkend muss bei der Beurteilung der Zu- und Fortzüge außerdem erwähnt werden, dass nicht gesagt werden kann, ob und in welchem Umfang diese tatsächlich gleichbedeutend mit einer dauerhaften Auswanderung bzw. Einwanderung sind. So können Fortziehende nach einiger Zeit wieder zuwandern und ggf. sogar, z.B. im Falle von Studierenden, mit besserer Qualifikation zurückkommen. Ebenso können Zuziehende, z.B. nach einem Studienaufenthalt oder einer befristeten Beschäftigung in Deutschland, wieder fortziehen. Um die Beurteilung von Zu- und Abwanderung durch die Bevölkerung differenzierter einordnen zu können, müssen daher auch die Meinungen zu unterschiedlichen Arten der Zuwanderung betrachtet werden (Abbildung 5).

Abbildung 5: Gewünschtes Maß unterschiedlicher Zuwanderungsarten



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011, gewichtete Ergebnisse.

Zuwanderung von Hochqualifizierten

Bei den Zuwanderungsarten zeigt sich: Beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft haben differenzierte Erwartungen an die künftige Migrationspolitik. Es findet keineswegs eine ‚Schwarz-Weiß-Malerei‘ nach dem Motto ‚entweder mehr oder weniger‘ Zuwanderung statt, sondern es bestehen genaue und durchaus differenzierte Vorstellungen darüber, welche Arten der Zuwanderung gefördert und welche begrenzt werden sollten. Die deutsche Gesellschaft befürwortet einhellig die stärkere Zuwanderung von Hochqualifizierten. Gleichzeitig besteht Einigkeit hinsichtlich der Ablehnung der Zuwanderung von gering Qualifizierten und das sogar weitgehend unabhängig vom Bildungsniveau der Befragten (SVR 2011: 32). Die ablehnende Haltung von jeweils über 68% erscheint sehr hoch, zieht man in Betracht, dass es sich bei der Zuwanderung von Niedrigqualifizierten in der Regel um temporäre Formen der Beschäftigung handelt, die in bestimmten Branchen wie der Landwirtschaft geradezu zwingend notwendig ist und auch weitgehend reibungslos funktioniert. Offenbar wird die Zuwanderung von Niedrigqualifizierten von vielen eher als potenzielle ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ wahrgenommen, die sich jedoch anhand aktueller Analysen nicht belegen lässt (siehe unten).

Etwas unterschiedlicher sind die Meinungen der Bevölkerung in den Bereichen Familien- und Fluchtmigration: Menschen mit Migrationshintergrund unterstützen den erleichterten Familiennachzug eher als Personen der Mehrheitsbevölkerung. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies vorrangig auf die persönliche Betroffenheit (wenn z.B. nachzugsberechtigte Familienangehörige noch außerhalb Deutschlands leben) bzw. familiäre Erfahrungen (wenn man selbst bzw. Angehörige vom Recht auf Familiennachzug Gebrauch gemacht hat bzw. haben) zurückzuführen ist.

Einer verstärkten Aufnahme von Flüchtlingen steht hingegen die Hälfte der Befragten ohne Migrationshintergrund positiv gegenüber, während die Zuwandererbevölkerung in ihren Einstellungen etwas restriktiver ist. Dieser Befund gilt für die meisten Herkunftsgruppen. Zuwanderer aus Ländern, die auch häufig Herkunftsstaaten von Flüchtlingen sind (Afrika, Asien und Lateinamerika), stehen der humanitären Zuwanderung jedoch etwas positiver gegenüber. Darüber hinaus zeigt sich, dass in allen Gruppen (ob mit Migrationshintergrund oder ohne) ein höheres Bildungsniveau mit erhöhter Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen einhergeht (SVR 2011: 32).

Zur Kontrastierung der im SVR-Migrationsbarometer abgefragten Erwartungen für die Zukunft können statistische Daten zu ausgewählten Arten der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen betrachtet werden (Tabelle 3). Da Unionsbürger aufgrund der Freizügigkeit in Deutschland keinen Aufenthaltstitel benötigen, liegen kaum Informationen zu den Zuwanderungsmotiven von Personen aus anderen Staaten der EU vor. Sie reisen jedoch mehrheitlich und deutlich häufiger (51%) als Drittstaatsangehörige (29%) zu Erwerbszwecken bzw. zur Aus- und Weiterbildung ein; hingegen wandern Drittstaatsangehörige mehrheitlich und deutlich häufiger (61%) als Unionsbürger (35%) aus familiären, politischen oder humanitären Gründen zu (vgl. SVR 2013: 63). Analysen anhand des Mikrozensus lassen darauf schließen, dass es sich bei der Zuwanderung von Unionsbürgern – von den Saisonarbeitern einmal abgesehen – überwiegend um qualifizierte Zuwanderung handelt (ebd.: 99ff.). Vor allem die Zuwanderer aus EU-Staaten scheinen somit weitgehend den im Migrationsbarometer ermittelten Präferenzen der Einwanderungsgesellschaft zu entsprechen.

Tabelle 3: Entwicklung unterschiedlicher Zuwanderungsarten 2009-2011

	Jahr	2009	2010	2011
Hochqualifizierte (nach §§ 19, 20 I+V, 21 AufenthG)	Anzahl	1.333	1.470	2.034
	Veränderung Vorjahr	-8,6%	+10,5%	+38,4%
Qualifizierte (nach § 18 IV 1+2 AufenthG)	Anzahl	14.816	17.889	23.912
	Veränderung Vorjahr	–*	+20,7%	+33,7%
gering Qualifizierte (nach § 18, 18 III AufenthG)	Anzahl	10.237	10.409	12.767
	Veränderung Vorjahr	–*	+1,6%	+22,7%
Familienangehörige (Familiennachzug nach AZR)	Anzahl	48.235	54.865	54.031
	Veränderung Vorjahr	-5,9%	+13,8%	-1,5%
Flüchtlinge (Asylerstantragsteller)	Anzahl	27.649	41.332	45.741
	Veränderung Vorjahr	+25,2%	+49,5%	+10,7%

Anmerkung: AufenthG: Aufenthaltsgesetz; AZR: Ausländerzentralregister; *Zahl nicht verfügbar, da die entsprechenden Speichersachverhalte zur Differenzierung erst 2009 in das AZR aufgenommen wurden.

Quelle: BMI/BAMF 2011; 2012; 2013; eigene Darstellung.

Tabelle 3 verdeutlicht, dass sich auch die Zuwanderung aus Drittstaaten seit 2009 tendenziell im Sinne der Bevölkerung entwickelt hat: Vor allem die Zuwanderung von Hochqualifizierten und Qualifizierten hat von 2010 auf 2011, wenn auch von einem insgesamt eher niedrigen Ausgangsniveau, deutlich zugenommen. Im Jahr 2010 nahm vor allem die Flüchtlingszuwanderung zu. Auch hier belegt das Migrationsbarometer eine durchaus beträchtliche Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen (Abbildung 5).

Die vergleichende Betrachtung der Entwicklung der realen Wanderungsverhältnisse und der Vorstellungen und Wünsche der Bevölkerung zeigen, dass sich die Zuwanderung in Deutschland mittlerweile tendenziell im Sinne der Bevölkerung entwickelt. Die Einwanderungsgesellschaft ist bei der Bewertung der zuwanderungspolitischen Entwicklungen innerhalb des letzten Jahrzehntes zwar durchaus unterschiedlicher Meinung, neigt jedoch kaum zur konfliktiven Polarisierung: Jeweils etwa ein Drittel der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund sieht Verbesserungen (34% bzw. 36%) bzw. Verschlechterungen (35% bzw. 37%), während etwa ein weiteres Drittel kaum Veränderungen erkennen kann (jeweils ca. 29%; SVR 2011: 33f.). Diese weder eindeutig zustimmende noch eindeutig ablehnende Beurteilung der Migrationspolitik der jüngeren Vergangenheit weist zwar auf eine (drei)geteilte Haltung innerhalb der Bevölkerung hin. In der Gesamtbetrachtung bestätigt sie aber den realistisch-pragmatischen Umgang der Gesellschaft mit dem Thema Zuwanderung, der anhand der Gegenüberstellung der Ergebnisse des SVR-Migrationsbarometers 2011 und der tatsächlichen Wanderungsverhältnisse in Deutschland deutlich wird.

4. Neuer Migrationsrealismus = Zuwanderungspolitik unter neuen Vorzeichen?

Besonders im Kontext hochkontroverser Politikfelder, zu denen Einwanderung und Integration zweifelsohne gehören, konstituieren die Ergebnisse der Meinungs- und Einstellungsforschung häufig ein unsicheres Terrain, da sie akuten Stimmungslagen, spontanen (politischen) Handlungsabsichten und medialer Beeinflussung ausgesetzt sind (vgl. Leggewie 1993: 425). Doch im abstrakten Vergleich zur Situation Anfang der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre scheint die Bevölkerung in Deutschland zu Beginn der 2010er Jahre souveräner und gelassener mit dem Thema Einwanderung umzugehen.⁴ Beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft (also Zuwanderer und Mehrheitsbevölkerung) teilen eine zurückhaltend positive Einschätzung von Migration und Migrationspolitik. Dabei sind weder die Extreme einer „Migrationsphobie“, durch die für restriktive Abschottung plädiert wird, noch einer „Migrationsromantik“, in der unbegrenztem Zuzug das Wort geredet wird, zu beobachten (SVR 2011: 27f.). Hinzu kommt: Die Bevölkerung ist bemerkenswert gut über die Migrationsrealitäten informiert. Das Thema wird überwiegend pragmatisch, zum Teil – wie etwa mit Blick auf die Abwanderung – aber auch besorgt beobachtet und bewertet.

Indes liegen keine empirisch gesicherten Erkenntnisse darüber vor, warum dies so ist. So könnte die größere ‚Reife‘ im Umgang mit dem Thema Migration auf einen höheren allgemeinen Kenntnisstand bzw. Reflexionsgrad der Öffentlichkeit zurückzuführen sein – begünstigt etwa durch eine stärkere Exposition der Jüngeren innerhalb des Bildungssystems, eine veränderte Rolle der Medien (z.B. durch sachlichere Berichterstattung) oder einen Wandel des Diskurses in Politik und Wirtschaft in Verbindung mit proaktiven Handlungsansätzen, wobei vor allem der volkswirtschaftliche Vorteil der Zuwanderung von Hochqualifizierten intensiv und konsensual kommuniziert wurde.⁵

Den Realitätssinn und die Aufgeschlossenheit der Bevölkerung konnte die Politik jedenfalls in erstaunlich kurzer Zeit für weitreichende Reformschritte nutzen. Insbesondere mit der Umsetzung der so genannten EU-Blue-Card-Richtlinie zum 1. August 2012 gingen verschiedene Zuwanderungserleichterungen einher:

Reformschritte

- Drittstaatsangehörige mit einem akademischen Abschluss, die über ein konkretes Arbeitsplatzangebot mit einem Mindestbruttogehalt verfügen (2013: 46.400 Euro; bei ausgewählten Mangelberufen 36.192 Euro), erhalten die Blaue Karte EU. Diese ist auf höchstens vier Jahre befristet; nach spätestens 33 Monaten wird eine Niederlassungserlaubnis erteilt. Ehegatten von Blue-Card-Inhabern erhalten sofort uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang (§§ 19a, 29 Abs. 5 AufenthG).
- Auch ohne ein konkretes Job-Angebot können Drittstaatsangehörige mit Hochschulabschluss zur Arbeitssuche nach Deutschland kommen. Wenn der Lebensunterhalt gesichert ist, können sie bis sechs Monate lang vor Ort nach einer angemessenen Stelle suchen (§ 18c AufenthG).
- Studierende aus Drittstaaten können nach erfolgreichem Abschluss ihres Studiums bis zu 18 Monate in Deutschland bleiben, um eine angemessene Beschäftigung zu finden. Während dieser Suche dürfen sie unbegrenzt arbeiten. Auch während des Studiums können sie pro Jahr bis zu 120 Tage (oder 240 halbe Tage) arbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen (§ 16 Abs. 3 und 4 AufenthG).
- Außerdem können auch Studieninteressenten einen Aufenthaltstitel erhalten, mit dem sie bis zu neun Monate in Deutschland nach einem Studienplatz suchen können (§ 16 Abs. 1a AufenthG).

Eine deutliche Liberalisierung des Arbeitsmarktes für Zuwanderung bedeutet zudem die am 1. Juli 2013 in Kraft getretene neue Beschäftigungsverordnung: Sie enthält eine Liste von (nicht-akademischen) Ausbildungsberufen, für die Absolventen aus Drittstaaten ohne die bislang obligatorische Vorrangprüfung freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Dazu gehören Berufe in der Mechatronik, in der Elektrik und Elektrotechnik, in der Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik, im Eisenbahnverkehr sowie in der Alten- und Krankenpflege. Durch diese Reformen ist Deutschland nach Ansicht der OECD mittlerweile eines der Länder mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften (vgl. OECD 2013).

1. Juli 2013
Beschäftigungsverordnung

Diese in der Öffentlichkeit kaum beachteten und unaufgeregten diskutierten Reformen und Entwicklungen sind nicht zuletzt Ausdruck eines mittlerweile

Migrationsrealismus etablierten Migrationsrealismus in der deutschen Gesellschaft: Weder Politik noch Bevölkerung verschließen die Augen davor, dass Zuwanderung nach Deutschland notwendig ist und die Bundesrepublik ein Einwanderungsland ist. Es mag unter normativen und moralischen Gesichtspunkten bedenklich sein, wenn unter einem utilitaristischen Primat vorrangig demographisch und arbeitsmarktpolitisch ‚nützliche Zuwanderer‘ einreisen dürfen. Wie anhand des SVR-Migrationsbarometers 2011 gezeigt wurde, befürwortet die deutsche Bevölkerung aber auch in einem erheblichen Maße eine verstärkte Aufnahme von Flüchtlingen – eine Entwicklung, die zwei Jahrzehnte zuvor vor dem Hintergrund der polemisch geführten Asyldebatte kaum vorstellbar gewesen wäre. Dennoch: Nach wie vor bestehen Vorbehalte gegenüber gering qualifizierten Zuwanderern. Eine Erklärungsmöglichkeit für die Vorbehalte gegenüber einem stärkeren Zuzug von Geringqualifizierten ist die Furcht vor Konflikt- und Konkurrenzsituationen – insbesondere aufseiten der Zuwandererbevolkerung. Vorbehalte können aber auch auf Bedenken zurückzuführen sein, dass Niedrigqualifizierte aufgrund eines höheren Arbeitslosigkeitsrisikos häufiger von Sozialtransfers abhängig werden könnten. Die in jüngerer Zeit aufflammende Debatte über eine vermeintlich flächendeckende Armutszuwanderung (vgl. u.a. Deutscher Städtetag 2013) bestätigt diese Interpretation. Im Hinblick auf die in den offiziellen Statistiken abgebildeten ‚Zuwanderungsrealitäten‘ scheinen diese Befürchtungen indes wenig substantiell, weisen doch EU-Zuwanderer eine Erwerbsbeteiligung von deutlich über 80% und Drittstaatszuwanderer von rund 72% auf (SVR 2013: 105). Hingegen handelt es sich beim Zuzug von Niedrigqualifizierten größtenteils um saisonale Beschäftigung, d. h. um temporäre Migration. Diese Zuwanderung müsste somit unter den bereits erwähnten, in der Bevölkerung verbreiteten Nützlichkeitsabwägungen eigentlich begrüßt werden. Möglicherweise bedarf es hier noch einer stärker aufklärerischen und auf die Vermittlung der Realitäten zielenden Rolle seitens der Politik, der Medien und der (politischen) Bildung. Solche Bemühungen könnten auch dazu beitragen, die immer noch weit verbreitete und durch die Thesen Thilo Sarrazins manifestierte Fehlwahrnehmung zu korrigieren, wonach die Türkei das wichtigste Herkunftsland von Neuzuwanderern sei.

Fazit und Ausblick

Die Gegenüberstellung der Einschätzungen und Meinungen der Bevölkerung zu den Migrationsverhältnissen in Deutschland konkret sowie zur Entwicklung der Migrationspolitik im Allgemeinen mit den statistisch gemessenen ‚Wanderungsrealitäten‘ hat verdeutlicht, dass in der bundesrepublikanischen Einwanderungsgesellschaft durchaus gute Kenntnisse und ausgewogene Ansichten über Zuwanderung vorherrschen. Dabei stimmen Personen mit und ohne Migrationshintergrund bei der Einschätzung der Migrationspolitik weitgehend überein. Belegt werden konnte auch, dass in der Bevölkerung eine breite Akzeptanz für die in der jüngeren Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen in der Zuwanderungspolitik besteht (Hochqualifiziertenzuwanderung), zugleich in

großen Teilen aber auch Verständnis für die humanitären Verpflichtungen Deutschlands vorherrscht (Flüchtlingszuwanderung). Die politischen Akteure finden somit gute Ausgangsbedingungen vor, um die Bevölkerung bei aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Migrationssteuerung ‚mitzunehmen‘ und zuwanderungspolitische Reformen konsensfähig zu machen.

Anmerkungen

- 1 Die Verfasser arbeiten in der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Der Beitrag gibt ihre persönliche Auffassung wieder. Der Beitrag stellt eine überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrags der Autoren auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) im Frühjahr 2013 dar.
- 2 Im Sommer 2013 erregte die Auswertung vormals geheimer britischer Regierungsdokumente durch Spiegel Online Aufsehen, wonach der damals neu gewählte Bundeskanzler Helmut Kohl der britischen Premierministerin Margret Thatcher bei ihrem ersten Besuch in Bonn im Oktober 1982 einen radikalen Rückkehrplan angedeutet habe: Über die nächsten vier Jahre werde es notwendig sein, die Zahl der Türken um 50 Prozent zu reduzieren – aber er könne dies noch nicht öffentlich sagen; es sei unmöglich für Deutschland, die Türken in ihrer gegenwärtigen Zahl zu assimilieren (Spiegel Online vom 01.08.2013; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/kohl-wollte-jeden-zweiten-tuerken-in-deutschland-loswerden-a-914318.html>).
- 3 Im Rahmen der Debatte um die doppelte Staatsangehörigkeit Ende der 1990er Jahre zeigte sich ein weiteres Mal, in welchem Verhältnis Bevölkerungsmeinung und Politik zueinander stehen. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland lehnte laut Umfrageergebnissen die doppelte Staatsbürgerschaft ab (Lebhardt/Münz 1999: 103). Mit einer Unterschriftenaktion machte die Union bei der Landtagswahl in Hessen im Rahmen ihrer Kampagne gegen den Doppelpass mobil, gewann in der Folge die Wahl und zwang aufgrund der veränderten Mehrheitsverhältnisse im Bundestag die Bundesregierung dazu, ihren Gesetzentwurf zu überarbeiten und auf einen Kompromiss einzugehen.
- 4 Und das, obwohl sich die Rhetorik mancher Politiker z.B. hinsichtlich eines vermeintlichen Zuzugs aus ‚fremden Kulturkreisen‘ manchmal noch ähnelt.
- 5 In einem ähnlichen Kontext vermutet beispielsweise Leibold (2010: 153) einen positiven Zusammenhang zwischen dem Rückgang gemessener islamfeindlicher Einstellungen in der deutschen Bevölkerung zwischen 2006 und 2008 und den medienwirksamen Dialogveranstaltungen *Integrationsgipfel* und *Deutsche Islam Konferenz*. Er interpretiert den Einfluss dieser medien- und öffentlichkeitswirksamen Formate dahingehend, dass sie auf die Bevölkerung den Eindruck eines geregelten Integrationsgeschehens in Deutschland entstehen ließen. Dadurch werde eine differenziertere Bewertung des Integrationsprozesses ermöglicht, so dass letzterer nicht mehr so leicht als ‚gescheitert‘ zu betrachten sei.

Literatur

- Allmendinger, Jutta/Eickmeier, Andrea (2003): Brain Drain. Ursachen für die Auswanderung akademischer Leistungseliten in die USA. In: Beiträge zur Hochschulforschung, 25. Jg.(2), S. 26-34.
- Blanke, Bernhardt (1993): „Schnell entscheiden – rasch abschieben“. Zur Kommunikationsstruktur der Asyldebatte. In: Blanke, Bernhardt (Hg.): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft. Opladen, S. 9-23.
- BMI/BAMF (2011): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2009. Nürnberg.

- BMI/BAMF (2012): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010. Nürnberg.
- BMI/BAMF (2013): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011. Nürnberg.
- Brücker, Herbert (2010): Deutschland leidet unter einem Brain Drain. In: Wirtschaftsdienst, 90. Jg.(3), S. 138-139.
- Brücker, Herbert/Jahn, Elke J. (2010): Arbeitsmarktwirkungen der Migration: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung. In: IAB Kurzbericht 26/2010.
- Deutscher Bundestag (2007): Drucksache 16/5417. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP „Konsequenzen der Auswanderung Hochqualifizierter aus Deutschland“. Berlin.
- Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien vom 22.01.2013. Berlin.
- Ette, Andreas/Mundil-Schwarz, Rabea/Sauer, Lenore/Sulak, Harun (2013): Ein neues Bild der Migration: Sozioökonomische Struktur und Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern aus Drittstaaten in Deutschland. In: Bevölkerungsforschung, 34. Jg.(2), S. 2-11.
- FAZ.NET (2010): Migrationsdebatte: Seehofer befürwortet Einwanderungsstopp für „fremde Kulturkreise“. Beitrag vom 09.10.2010. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/migrationsdebatte-seehofer-befuerwortet-einwanderungsstopp-fuer-fremde-kulturkreise-1622153.html>.
- Herbert, Ulrich (2003): Geschichte der Ausländerpolitik. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Koopmans, Ruud (1996): Asyl: Die Karriere eines politischen Konflikts. In: Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. Berlin, S. 167-192.
- Lebhardt, Gustav/Münz, Rainer (1999): Migration und Fremdenfeindlichkeit. Fakten, Meinungen und Einstellungen zu internationaler Migration, ausländischer Bevölkerung und staatlicher Ausländerpolitik in Österreich. Institut für Demographie: Wien.
- Leggewie, Claus (1993): ‚Stolz, ein Deutscher zu sein...‘ – die neue Angst vor dem Fremden. In: Bade, Klaus J. (Hg.): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart. München, S. 423-430.
- Leibold, Jürgen (2010): Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie. Fakten zum gegenwärtigen Verhältnis genereller und spezifischer Vorurteile. In: Schneiders, Thorsten Gerald (Hg.): Islamfeindlichkeit. Wenn die Grenzen der Kritik verschwimmen, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, S. 149-158.
- OECD (2013): Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland. Paris. <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/arbeitsmigration.htm>
- Statistisches Bundesamt (2012): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2010. Fachserie 1 Reihe 1.2. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungsergebnisse 2012. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen5127101127004.pdf?__blob=publicationFile
- Statistisches Bundesamt (2013b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2011. Fachserie 1 Reihe 1.2. Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer. Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2013): Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer. Berlin

Jenseits der Parteiendemokratie? Herausforderungen der politischen Partizipation

Frank Decker, Marcel Lewandowsky und Marcel Solar



Frank Decker



Marcel Lewandowsky



Marcel Solar

Zusammenfassung

Der Aufsatz zeigt Formen, Bedeutung und Probleme politischer Partizipation. Wahlen sind und bleiben ihre wichtigste Form, weil sich in ihnen die politische Gleichheit der Bürger manifestiert. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht wird indes zu einer Farce, wenn benachteiligte Gruppen der Gesellschaft von ihm keinen Gebrauch machen. Dieser Trend hat in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen. Eine Ursache dafür liegt in der Repräsentationsschwäche der politischen Parteien.

Politische Partizipation im Wandel

Die Legitimität demokratisch verfasster politischer Systeme speist sich aus zwei Quellen: der Zustimmung, die die Herrschaftsform im Allgemeinen und die Ausübung der Herrschaft im Speziellen von Seiten der Regierten erfährt, und der Regierungsfähigkeit. Die erste Quelle wird in der Demokratietheorie als Input-Legitimation, die zweite als Output-Legitimation bezeichnet. Input- und Output-Legitimation stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, bleiben aber im Kern aufeinander bezogen. Denn inhaltlich richtige Entscheidungen, die zur Problemlösung beitragen, nützen wenig, wenn sie nicht zugleich bei den Adressaten auf Akzeptanz stoßen. Diese Akzeptanz kann nur über geeignete Input-Strukturen hergestellt werden, die den Entscheidungsbetroffenen die Möglichkeit geben, auf die politischen Inhalte einzuwirken und sie in die von ihnen gewünschte Richtung zu lenken. Mangelt es an der Akzeptanz, verfehlen die Entscheidungen entweder ihre Wirkung. Oder sie rufen Protest und Widerstand hervor, der sich im schlimmsten Fall zu einem anhaltenden Loyalitätsentzug gegenüber der Politik und dem politischen System auswächst.

Die Forderung nach Beteiligung macht den Kern der Input-Legitimation aus; in ihr verdichtet sich die ursprüngliche Idee der Volkssouveränität, wonach die Herrschaft vom Volkswillen ausgehen bzw. von diesem getragen sein muss. Das Partizipationsziel kann weit oder eng ausgelegt werden. In der weiten Auslegung der partizipatorischen Demokratietheorie stellt es auf eine mög-

Partizipatorische
Demokratietheorie

lichst umfassende und intensive Teilhabe aller in sämtlichen Phasen der Willens- und Entscheidungsbildung ab, die vom Gleichheitsgedanken ausgeht und über den staatlichen Bereich hinaus potenziell die ganze Gesellschaft erfasst; Partizipation und Inklusion gehen dabei ineinander über (Schmidt 2010: 236ff.). In der engeren Auslegung basiert es auf der Kontroll- und Sanktionsmacht, die den Bürgern über die Wahlen zuwächst. Hier wird die Demokratie vor allem als Wettbewerbsmodell verstanden, das dem Volk die Möglichkeit gibt, die Regierenden bei Bedarf auszutauschen (Kaiser 2004).

In ihrer berühmten Vergleichsstudie zur politischen Kultur in fünf ausgewählten Demokratien hatten Almond und Verba (1963) Ende der fünfziger Jahre für die Bundesrepublik einen Überhang obrigkeitstaatlicher Einstellungen diagnostiziert. Deutschland galt in der Begrifflichkeit der Autoren als „Untertanenkultur“ (*subject culture*), die sich in ihrer Konfliktscheu und Partizipationsfeindlichkeit von den fortgeschrittenen „Staatsbürgerkulturen“ (*civic culture*) Großbritanniens oder der USA unterschied. In diesen bildete die Wertschätzung der demokratischen Institutionen, das Bedürfnis der Bürger nach politischer Beteiligung und die Orientierung am Output, also den Leistungen der Politik, ein gesundes Gleichgewicht.

Der Wandel hin zu einer stärker partizipationsorientierten Kultur setzte ironischerweise just zu dem Zeitpunkt ein, als Almond und Verba ihre Untersuchung veröffentlichten. Die Spiegel-Affäre im Jahre 1962 stellte dabei eine wichtige Zäsur dar. Sie war das Signal für die Herausbildung einer kritischen Medienöffentlichkeit, die wachsende Teile der bis dahin regierungsfrommen Bevölkerung einbezog. In der Folge glichen sich die Einstellungen der Bundesbürger den angelsächsischen Musterdemokratien rasch an. Der Generationenwechsel, die auch im Alltagsleben vollzogene Öffnung nach Westen und die „Kulturrevolution“ der 68er-Bewegung führten zu einer dauerhaften Demokratisierung auf der Wert- und Verhaltensebene. Ihren Höhepunkt erreichte die Partizipationsorientierung in den siebziger Jahren. Nach dem Machtwechsel zur sozial-liberalen Koalition kam es zu einer verschärften Polarisierung in der Innenpolitik, die ihrerseits maßgeblich auf die Ost-West-Konfrontation im Kalten Krieg zurückging. Die wachsende Politisierung der Bevölkerung schlug sich in Rekordwahlbeteiligungen von um die neunzig Prozent und einer Hochphase der beiden Volksparteien nieder, die in dieser Zeit ihre – gemessen am Wähleranteil und der Mitgliederquote – größte Bindungskraft erreichten.

Zur weitreichenden Ausschöpfung der „verfassten“ gesellten sich die „nicht-verfassten“ oder unkonventionellen Partizipationsformen, die bis dahin nur sporadisch aufgetreten waren. Hatte sich die Studentenrevolte der 68er noch gegen den Vietnam-Krieg und die autoritären Tendenzen in Staat und Gesellschaft gerichtet, so kam es ab Mitte der siebziger Jahre zur Herausbildung einer von zahlreichen Bürgerinitiativen getragenen Umweltbewegung, deren Hauptbetätigungsfeld der Protest gegen die Kernenergie war. Eine Extremform der politischen Partizipation stellte der militante Linksterrorismus dar, der seinen blutigen Höhepunkt ebenfalls in den siebziger Jahren erreichte. Die Umwelt- und Friedensbewegung sollte diesen Irrweg vermeiden. Durch die Entstehung einer neuen Partei – der Grünen – gelang es hier sogar, den Widerstand in die Bahnen der verfassten Partizipation zu lenken.

In den achtziger Jahren kam die Rede von der „Politikverdrossenheit“ in Mode (Arzheimer 2002). Die Krise der repräsentativen Institutionen spiegelte sich in der nachlassenden Integrationskraft des Parteiensystems. Ihre Ursachen liegen zum einen im gesellschaftlichen Bereich, wo die Pluralisierung und Neuformierung der Konfliktlinien (*cleavages*) dazu führt, dass sich die natürlichen Bindungen der Parteien an ihre typischen Wählerklientelen abgeschwächt haben. Zum anderen ist es für die Politik schwieriger geworden, die Menschen durch staatliche Leistungen dauerhaft zufriedenzustellen. Wachstumseinbrüche und die finanzielle Überbeanspruchung des Staates ließen die Verteilungsspielräume schon in den siebziger Jahren sinken, während gleichzeitig das Bewusstsein für die ökologischen oder kulturellen Negativfolgen der Modernisierung stärker hervortrat. Beide Probleme haben sich unter den Bedingungen des beschleunigten Globalisierungsprozesses in den neunziger Jahren noch verschärft. Rückläufige Wahlbeteiligungen, häufigere Abwahl der Regierungen und wachsender Zuspruch für rechte oder linke Protestparteien sind seither in allen westlichen Demokratien zu einer Dauererscheinung geworden.

Der historische Rückblick zeigt, dass es kein allgemeines Entwicklungsgesetz der Partizipation gibt. Zwar lässt sich in der Bundesrepublik wie auch in anderen westlichen Demokratien seit den fünfziger Jahren ein allgemeiner Trend in Richtung mehr Partizipation ausmachen, der zugleich mit einer Ausweitung der Partizipationsformen einhergeht. Gleichzeitig vollzieht sich die Partizipation jedoch in Schüben, wechseln Phasen stärkeren und schwächeren Engagements im kollektiven Handeln einander ab. Wie lassen sich diese Zyklen erklären? Wichtig ist zunächst die Unterscheidung zwischen nachfrage- und angebotsseitigen Ursachen. Auf der Nachfrageseite wird das Engagement durch gesellschaftliche Missstände hervorgerufen; auf der Angebotsseite speist es sich aus der bürgerschaftlichen Kompetenz und den Bedingungen der politischen Kommunikation. Während die Unzufriedenheit mit der eigenen materiellen Lebenssituation als Triebfeder der 68er- und Umweltbewegung nur eine untergeordnete Rolle spielte, ist sie für die heutigen globalisierungskritischen Gruppen – etwa die Occupy-Bewegung – erneut zu einer zentralen Quelle des Protests geworden.

Der Protestforscher Wolfgang Kraushaar (2012) hat in diesem Zusammenhang auf die Parallele zum sogenannten „Arabischen Frühling“ hingewiesen. Auch hier ging der Aufruhr von einer überwiegend gut ausgebildeten jungen Generation aus, die sich durch die politischen und sozialen Zustände in ihren Ländern um die Zukunft betrogen fühlte. Die Revolte richtete sich gegen die dafür verantwortlichen autoritären Systeme und deren Machthaber. Eine Schlüsselrolle für das Zustandekommen und die Ausbreitung der Revolte kam den Medien zu. Moderne Kommunikationstechniken wie Satellitenfernsehen, Mobiltelefone und das Internet erleichterten den Aufbau einer Gegenöffentlichkeit, die vom staatlichen Herrschaftsapparat nur schwer zu überwachen war. Damit halfen sie den oppositionellen Kräften, sich zu organisieren.

Auch in den demokratischen Ländern haben sich die Bedingungen der politischen Beteiligung durch die neuen Medien verändert (Schmidt 2012). Das Internet erweitert einerseits das Spektrum der herkömmlichen, auf dem Sender/Empfänger-Modell basierenden Massenmedien, da es die Chance eröffnet,

Politikverdrossenheit

Arabischer Frühling

Gegenöffentlichkeit

soziale Netzwerke wesentlich mehr Informationen in wesentlich größerer Geschwindigkeit („Echtzeit“) zu verbreiten. Zum anderen schafft es ein neues Feld für die interaktive Kommunikation und den Informationsaustausch. Die sozialen Netzwerke bewirken sowohl eine Entgrenzung als auch eine Segmentierung des öffentlichen Raums, in dem die politische Willensbildung stattfindet.

Maß der Partizipation Mit den neuen technischen Möglichkeiten geht auch die demokratiethoretische Debatte um das richtige Maß der Partizipation in eine neue Runde. Das Hauptargument der Partizipations skeptiker lautet, dass es den meisten Bürgern schlicht an der Kompetenz fehle, sich aktiv in das politische Geschehen einzubringen. Als Laien seien sie an der Politik nur mäßig interessiert, würden den eigenen Nutzen über das Gemeinwohl stellen, hätten wenig Sachverstand und auch nicht das notwendige Zeitbudget und „Sitzfleisch“, um die vorhandenen oder gebotenen Partizipationsmöglichkeiten zu nutzen. Die Befürworter von mehr Beteiligung zeichnen dagegen ein sehr viel positiveres und optimistischeres Bild. Ihnen zufolge sind die Bürger nicht nur in der Lage, Politik im allgemeinen zu beurteilen und deren Sinn zu begreifen; sie verfügten auch über die Fähigkeit und den Willen, sachkundig an konkreten Beratungs- und Entscheidungsprozessen mitzuwirken. Die Herausbildung von politischer Kompetenz in diesem allgemeinen und spezifischen Sinne sei allerdings kein Selbstgänger. Sie bedürfe der Einübung durch entsprechende Angebote, Lernhilfen und Zumutungen. Erfahrungen erlange man nur, wenn man auch Gelegenheit erhalte, sie zu sammeln. Eine Schlüsselbedeutung für die demokratische „Selbstermächtigung“ komme dabei der politischen Bildung zu (Richter 2011: 234ff.).

politische Bildung

Die optimistische Sichtweise geht davon aus, dass politische Beteiligung ihren Wert bereits in sich selbst trägt. Im Grunde kann es für sie keine Grenzen der Beteiligung geben. Die Demokratie soll sowohl im staatlichen als auch im gesellschaftlichen Bereich expandieren. Ihre Verwirklichung wird als fortwährende Aufgabe gesehen, als „Programm zur Wiedergewinnung des Politischen“ (Schmidt 2010: 238). Die Skeptiker betrachten Beteiligung demgegenüber eher unter funktionellen Gesichtspunkten. Nicht ihre einseitige Maximierung sei das Ziel, sondern ein ausgewogenes Verhältnis von Partizipation, Kontrolle und Effizienz. Für die Akzeptanz und Stabilität der demokratischen Ordnung könne übermäßige Beteiligung sogar schädlich sein, weil sie zu einer Anspruchsinflation führe und die politischen Entscheidungsträger unter Dauerstress setze. Zwischen Aktivismus und Apathie müsse es eine gesunde Mischung geben.

Insgesamt findet sich eine kaum zu überblickende Zahl an Möglichkeiten der politischen Beteiligung. Van Deth (2003: 175ff.) listet allein über 70 verschiedene Formen auf, die in wissenschaftlichen Arbeiten irgendwann unter die Lupe genommen wurden. Diese können unter verschiedenen Gesichtspunkten unterschieden und klassifiziert werden. Wissenschaftlich griffen Barnes/Kaase u.a. (1979) die Veränderungen der Partizipationskultur in ihrer „Political Action“-Studie auf, indem sie die nicht-verfassten Beteiligungsformen, die ausgangs der sechziger Jahre aufkamen und vor allem auf Protest ausgelegt waren, in ihre Analyse integrierten. Seitdem sind immer wieder neue Formen der politischen Beteiligung entstanden bzw. Formen in die Politik eingebracht worden, die vorher dem privaten Raum vorbehalten waren. Aus der jüngeren Vergangenheit wäre hier etwa die Mobilisierung für oder gegen bestimmte An-

liegen im Internet zu nennen. Auch ein kritisches Konsumverhalten, das auf ökologisch oder arbeitsrechtlich fragwürdige Produktionsbedingungen hinweisen will, wird mittlerweile als Form der politischen Beteiligung angesehen (Teorell/Torcal/Montero 2007).

Die nachfolgende Darstellung knüpft an die Grundunterscheidung von verfassten und nicht-verfassten Partizipationsformen an, wobei innerhalb der letzteren zusätzlich zwischen legalen und illegalen und hier wiederum zwischen zivilen und gewaltsamen Formen differenziert wird. Anknüpfend an eine ältere Studie von Uehlinger (1988) hat Beate Hoecker (2006: 11) eine solche Klassifikation vorgeschlagen. Sie wird hier leicht modifiziert und um einige neuere Partizipationsformen ergänzt wiedergegeben.

Abb. 1: Typologie politischer Partizipation

Dimensionen politischer Beteiligung	Formen politischer Beteiligung	konkrete Akte politischer Beteiligung
verfasst	Staatsbürgerrolle Parteiorientierte Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> – sich an Wahlen oder Abstimmungen beteiligen – in einer Partei mitarbeiten – einen Kandidaten unterstützen
nicht-verfasst a) legal	Problemorientierte Partizipation	<ul style="list-style-type: none"> – Mitarbeit in einer Bürgerinitiative – Teilnahme an einer genehmigten Demonstration – Unterschriften sammeln – sich an öffentlichen Diskussionen beteiligen – Online-Protest – kritischer Konsum
b) illegal – gewaltlos	ziviler Ungehorsam	<ul style="list-style-type: none"> – Teilnahme an einer verbotenen Demonstration – Verkehrsblockade – Besetzungsaktionen – Krach bei Demonstration – Beteiligung an wilden Streiks
– gewaltsam	politische Gewalt	<ul style="list-style-type: none"> – Gewalt gegen Personen und Sachen – politische Gegner einschüchtern

Quelle: Hoecker 2006: 11, eigene Ergänzungen.

Zur Nutzung der verschiedenen Beteiligungsformen in der Bundesrepublik

Blickt man auf die tatsächliche Nutzung der aufgeführten Beteiligungsformen, so zeigen sich zwischen den verschiedenen Verfahren wie auch im Zeitverlauf erhebliche Unterschiede.

Über allen anderen Beteiligungsformen steht die Teilnahme an Wahlen als zentrales Instrument zur Wahrnehmung der Staatsbürgerrolle. Laut Daten der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (Allbus) geben

Teilnahme an Wahlen

rund 80 Prozent der Bundesbürger an, bereits an Wahlen teilgenommen zu haben. Zieht man die tatsächlich ausgewiesenen Wahlbeteiligungen aus den amtlichen Statistiken heran, so müssen dazu zwei einschränkende Bemerkungen gemacht werden: Einerseits nimmt die Beteiligung an den Wahlen zum Bundestag seit den siebziger Jahren kontinuierlich ab. Während an der Bundestagswahl im Jahr 1972 noch 91,1 Prozent der Wahlberechtigten teilnahmen, waren es im Herbst 2009 nur noch 70,8 Prozent. Andererseits liegt die Beteiligung an Landtags-, Kommunal- und Europawahlen noch meist erheblich darunter. Die über den Zeitverlauf rückläufige Wahlbeteiligung zeigt sich freilich auch hier (Decker/Lewandowsky/Solar 2013: 41).

Teilnahme an Abstimmungen

Zwischen den verschiedenen Ebenen des politischen Systems muss auch unterschieden werden, wenn die andere Ausprägung der Wahrnehmung der Staatsbürgerrolle betrachtet wird: die Teilnahme an Abstimmungen im Rahmen direktdemokratischer Entscheidungen. So finden sich auf der Bundesebene nach wie vor keine direktdemokratischen Instrumente, auch wenn die Debatte über Vor- und Nachteile einer Einführung von Volksentscheiden ins Grundgesetz so alt ist wie die Bundesrepublik selbst (Wiegand 2006). In Kommunen und Ländern können die Bürger dagegen mittels Bürger- bzw. Volksbegehren eigene Themen auf die Agenda setzen und bei hinreichender Unterstützung auch verbindliche Volksabstimmungen durchsetzen. Die Beteiligung an solchen Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene liegt im Durchschnitt bei 49,7 Prozent der Abstimmungsberechtigten (Mehr Demokratie 2013), bei Volksentscheiden auf Landesebene nahmen im Schnitt 42,4 Prozent teil. Insgesamt ist die Beteiligung an Volksentscheiden also geringer als an Wahlen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass hier über einzelne Sachfragen entschieden wird und nicht über ganze Programmpakete, die breitere Bevölkerungsschichten ansprechen. Obwohl Bürger- und Volksentscheide inzwischen häufiger stattfinden, spielen sie im Vergleich zu den Wahlen in der Bundesrepublik immer noch eine Randrolle. Dabei gibt es allerdings beträchtliche Niveauunterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern.

parteiorientierte Partizipation

Bedeutend schwächer fällt die Beteiligung im Rahmen der parteiorientierten Partizipation aus. Die Mitarbeit bzw. Mitgliedschaft in politischen Parteien kommt nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung in Frage. Weniger als zwei Prozent aller Wahlberechtigten sind momentan Mitglied einer politischen Partei (Niedermayer 2013: 370). Genau wie bei der Wahlbeteiligung ist zudem der Anteil der Parteimitglieder seit einigen Jahrzehnten insgesamt rückläufig (s.u.).

Kommunen: Bürgerbeteiligung

Betrachtet man es als Merkmal der „verfassten“ Partizipationsformen, dass diese den Bürger von staatlicher Seite aus zur Verfügung gestellt werden, so können zumindest für die kommunale Ebene weitere Verfahren angeführt werden. In den Kommunen wird heute zunehmend mit neuen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung experimentiert. So werden z.B. Bürgergutachten verfasst, Konzepte und neue Ideen in Bürgerforen oder Zukunftswerkstätten erarbeitet, Bürgerhaushalte eingerichtet oder Umfragen im Rahmen von Bürgerpanels durchgeführt. Der Instrumentenkasten der Bürgerbeteiligung wird dabei stetig erweitert. Anders als Wahlen und Abstimmungen haben diese Verfahren aber zumeist nur beratenden Charakter, werden punktuell eingesetzt und richten sich an eine begrenzte Anzahl von interessierten Bürgern (Nanz/Fritsche 2012).

Bei den nicht-verfassten Formen der politischen Beteiligung sind es lediglich die legalen Partizipationsmöglichkeiten, die von größeren Teilen der Bevölkerung ergriffen werden. Zumindest die Hälfte der Bundesbürger hat sich bereits einmal an einer Unterschriftensammlung beteiligt. Etwa ein Viertel versuchte über Konsumententscheidungen Einfluss zu nehmen, nahm an öffentlichen Diskussionen oder genehmigten Demonstrationen teil. Die voraussetzungs-vollere Mitarbeit in Bürgerinitiativen sowie neue Formen der Online-Beteiligung spielten für weniger Leute eine Rolle. Gleichwohl zeichnet sich eine über den Zeitverlauf wachsende Nutzung von Beteiligungsformen ab, mit denen konkrete Themen oder Entscheidungen problematisiert werden oder auch Protest zum Ausdruck gebracht wird. Darüber hinaus werden Partizipationsformen wie etwa die Teilnahme an genehmigten Demonstrationen heute von größeren Teilen der Bevölkerung als legitim angesehen als in der Vergangenheit. Insgesamt ist die Bedeutung der problemorientierten Partizipation also gewachsen. Keine große Rolle für die Bürger spielen hingegen Formen des zivilen Ungehorsams und der politischen Gewalt (Decker/Lewandowsky/Solar 2013: 81ff.).

Unterschriften-
sammlung

Demonstrationen

zivilen Ungehorsam

Abb. 2: Tatsächliche Nutzung verschiedener Partizipationsformen in der Bundesrepublik 1988 bis 2008

Partizipationsform	1988	1998	2008
Wahlbeteiligung	83,7	80,9	79,6
Unterschriftensammlung		37,6	47,3
Kritischer Konsum			27,9
Öffentliche Diskussionen	22,7	22,9	26,7
Genehmigte Demonstration		15,9	21,2
Bürgerinitiative	12,3	8,6	10,7
Online-Protest			7,8
In Partei mitarbeiten	5,1	4,1	4,9
Ungenehmigte Demonstration	2,5	3,6	3,8
Kandidaten unterstützen	4,8	3,2	
Verkehrsblockade			1,8
Politische Gegner einschüchtern	0,9	0,7	
Besetzungsaktionen	0,7	0,6	
Krach bei Demonstration	0,3	0,6	
Gewalt gegen Personen	0,3	0,4	

Quelle: Allbus-Datenhandbuch 1980-2008, Studien-Nr. 4570.

Bedenklich muss stimmen, dass in den Augen der Bürger ausgerechnet jene Partizipationsformen an Gewicht verlieren, die an die politischen Parteien gekoppelt sind. Darunter fällt nicht nur die Mitgliedschaft und aktive Mitwirkung in den Parteien, sondern auch die Teilnahme an Wahlen. Schließlich führt bei der Selektion des politischen Personals und Kandidatenaufstellung nach wie vor kaum ein Weg an den Parteien vorbei. Zudem wird bei Wahlen zwischen politischen Programmen entschieden, die das Ergebnis innerparteilicher Prozesse sind. Die Zurückhaltung gegenüber den Parteien verblüfft, wenn man bedenkt, dass es sich hier um die potenziell machtvollste Form der Beteiligung handelt, die unmittelbar in politische Entscheidungen einmündet. Die Parteiaktiven prägen zum einen die inhaltliche Ausrichtung der Willens- und Entscheidungsbildung. Zum anderen haben sie „die Möglichkeit, an der politischen Eli-

tenauslese unmittelbar mitzuwirken oder gar selbst ein politisches Amt anzustreben bzw. eine politische Karriere einzuschlagen“ (Wiesendahl 2012: 126). Natürlich können auch Akte der problemorientierten Partizipation Wirkungen nach sich ziehen, oftmals steht hier aber die bloße Artikulation von Interessen oder Beeinflussung der öffentlichen Diskussion im Vordergrund. Dennoch nimmt gerade die Bedeutung solcher Beteiligungsformen zu, während auf der anderen Seite eine Krise der politischen Parteien bzw. der Parteiendemokratie beschworen wird.

Auswirkungen des Aufstiegs alternativer Beteiligungsformen auf die Parteien

Politische Parteien bilden in repräsentativen Demokratien die entscheidende Schnittstelle zwischen Bürgern und Staat. In der Bundesrepublik gipfelt dieser hohe Stellenwert in ihrer Normierung als Verfassungsinstitutionen. Art. 21 GG regelt die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung. Jenseits dieser Regelung hat die Forschung den Parteien im Laufe der Zeit umfassende Funktionenkataloge zugeschrieben, die sich auf vier Kernfunktionen reduzieren lassen (Decker 2011: 16):

- *Repräsentation*: Parteien bilden die Konfliktlinien innerhalb einer Gesellschaft ab, sind also ein Ausdruck sozialer Kräfte. Durch die Formulierung politischer Programme versuchen sie, die Interessen der von ihnen vertretenen Wählergruppen zu artikulieren und zu bündeln.
- *Steuerung*: Parteien streben nach Regierungsmacht und üben unmittelbaren Einfluss auf die staatliche Willensbildung und Entscheidungsfindung aus. Im Wettbewerb mit ihren Mitstreitern sorgen sie für politische Innovationen.
- *Legitimation*: Als Institutionen der Willensbildung verkörpern die Parteien das demokratische Prinzip im Allgemeinen und dessen plebiszitäre Komponente im Besonderen. Indem sie die Bürger mobilisieren und zur Partizipation anhalten, tragen sie zur politischen Integration des Gemeinwesens bei.
- *Sozialisation und Elitenrekrutierung*: Parteien wählen das politische Führungspersonal aus und trainieren es für die Übernahme von staatlichen (bzw. kommunalen) und Regierungsämtern. Als Karrierevehikel sind sie dabei zugleich Interessengruppen in eigener Sache.

So wie die Parteien, was die Rekrutierung des politischen Personals betrifft, faktisch ein Monopol besitzen, so bleiben die Mitwirkungsrechte in den Parteien exklusiv an die Mitgliedschaft gebunden. Das Modell der Mitgliederpartei ist in der Bundesrepublik auch rechtlich festgeschrieben, was im internationalen Vergleich die Ausnahme darstellt. In der Praxis hat es allerdings an Attraktivität deutlich eingebüßt, wie ein Blick auf die Mitgliederentwicklung belegt. Zusammengenommen haben alle Parteien seit 1990 rund 53 Prozent ihrer Mitglieder verloren. Das entspricht einem Absinken des Rekrutierungsgrades von

3,7 Prozent im Jahr 1990 auf 1,9 Prozent im Jahr 2011. In Ostdeutschland ist die Anzahl der Parteimitglieder noch weitaus geringer (Niedermayer 2013: 370ff.). Betrachtet man die Entwicklung der Mitgliederzahlen seit Mitte der neunziger Jahre, sind von den Verlusten ausschließlich die beiden großen Parteien betroffen (und von der Union wiederum nur die CDU); die kleinen Parteien konnten ihre jeweiligen Bestände halten oder leicht steigern. Bezogen auf die Zahl ihrer Wähler weisen FDP, Grüne und Linke dabei immer noch einen deutlich niedrigeren Organisationsgrad auf als CDU und SPD; über die im Verhältnis zur Wählerschaft meisten Mitglieder verfügt die CSU.

Wenn die Mitarbeit in Parteien die potenziell einflussreichste Form politischer Partizipation darstellt, drängt sich natürlich die Frage auf, warum sie so wenig nachgefragt wird. Die in der Literatur angebotenen Erklärungen stellen vor allem auf den hohen Ressourcenaufwand für den einzelnen ab, dem ein nur ungewisser Nutzen gegenüberstehe. Die Parteilarbeit nimmt viel Zeit in Anspruch, Termine finden häufig am (Feier-)Abend statt, man muss sich in gewachsenen Strukturen zurecht finden und einen Mitgliedsbeitrag entrichten. Wer tatsächlich Einfluss ausüben, politische Ziele durchsetzen und auf der eigenen Karriereleiter nach oben kommen will, braucht Machtwillen, gute Nerven und auch ein gehöriges Stück Idealismus, da die Mitarbeit in Parteien in der Öffentlichkeit und im eigenen Umfeld meistens wenig Prestige mit sich bringt.

So wie sich innerhalb der Bevölkerung nur ein relativ kleiner Kreis von Personen in den Parteien engagiert, so bestehen auch innerhalb der Parteien, was den Grad der Aktivität angeht, große Unterschiede. So stuft sich laut einer neuen Mitgliederstudie lediglich ein gutes Viertel (27 Prozent) der Befragten als sehr bzw. ziemlich aktiv ein, ein knappes Drittel (31 Prozent) bezeichnet sich als überhaupt nicht aktiv (Spier u.a. 2011). Als häufigste Form der Aktivität nennen die Mitglieder den Besuch von Parteiversammlungen, aber auch hier gibt nur die Hälfte (51 Prozent) an, dies regelmäßig zu tun. Bedeutend weniger Mitglieder sind bereit, sich darüber hinaus zu engagieren, z.B. durch die Übernahme eines Amtes in der Partei (29 Prozent), Hilfe bei der Organisation der Parteilarbeit (27 Prozent), eine Kandidatur für öffentliche Ämter (23 Prozent) oder die Werbung von neuen Mitgliedern (14 Prozent).

Allgemein ist davon auszugehen, dass der Anteil aktiver Mitglieder bei mitgliederschwachen Parteien größer ist als bei mitgliederstarken. Besonders ausgeprägt zeigt sich dieses Phänomen in den neuen Ländern. Weil der Organisationsgrad – gemessen an der Mitgliederdichte – hier im Schnitt nur etwa halb so groß ist wie in den Altbundesländern (bei der SPD beträgt er sogar nur ein Fünftel), wären die Parteien ansonsten kaum noch in der Lage, genügend Kandidaten zu rekrutieren, um Vorstandsposten und kommunale Wahlämter zu besetzen. Umgekehrt zeigt das Beispiel der Piraten, dass auch in einer Partei mit basisdemokratischer Gesinnung und hehren Partizipationsansprüchen die Teilnahmebereitschaft an Grenzen stößt.

Die demokratiepolitische Problematik der abnehmenden Teilnahmebereitschaft wird noch deutlicher, wenn man die soziale Zusammensetzung der Mitgliedschaft betrachtet. Diese bildet nicht nur immer weniger den Bevölkerungsquerschnitt ab, sondern entfernt sich auch zunehmend von den gesellschaftlichen Ursprüngen der Parteien. Das betrifft im Besonderen die Volks-

abnehmende
Teilnahme-
bereitschaft

parteien. Mehrere Aspekte lassen sich hier ausmachen. Erstens befinden sich die Parteien hinsichtlich der Vertretung höherer und unterer Bevölkerungsschichten in einer Schieflage. So sind es zunehmend Besserverdienende und Akademiker, die sich in Parteien engagieren (Merkel/Petring 2012: 109); zugleich sind Frauen deutlich unterrepräsentiert (Wiesendahl 2012).

Zweitens unterliegt neben der Mitgliedschaft auch die Anhänger- und Wählerschaft der Parteien einem starken Wandel. Immer weniger Menschen sind bereit, bei mehreren Wahlen hintereinander – oder gar ihr ganzes Leben lang – ein und dieselbe Partei zu wählen. Parallel dazu nimmt die Zahl der „Wechselwähler“ zu. Die Lockerung der Parteibindung wird als *dealignment* bezeichnet. Ursächlich dafür sind Entwicklungen, die sich am besten mit dem Begriff der „Pluralisierung“ zusammenfassen lassen (Decker 2011: 25f.):

- *Tertiarisierung und Ausbau des Wohlfahrtsstaates.* Während mit dem Übergang zur nachindustriellen Dienstleistungsökonomie die Grundlagen der alten Klassengesellschaft erodieren, sorgt der moderne Wohlfahrtsstaat gleichzeitig dafür, dass gesellschaftliche Aufgaben wie Erziehung und Bildung und die Bewältigung individueller Lebensrisiken (Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit) von gemeinschaftlichen Institutionen in die staatlichen Hände verlagert werden. Die Schutzfunktion der einstigen Milieus wird dadurch entbehrlich.
- *Individualisierung und Wertewandel.* Der Wandel der Arbeitswelt und Erwerbsformen, die steigenden Möglichkeiten und Bedürfnisse des Konsums sowie die Pluralität sozialer Normen und Werteinstellungen führen dazu, dass sich die individuellen Lebensverläufe und -stile immer stärker unterscheiden. Religiöse Werte verlieren im Zuge der Säkularisierung an Bedeutung, während auf der anderen Seite materielle durch immaterielle Wertvorstellungen abgelöst bzw. ergänzt werden.
- *Bildungsexpansion und Medienangebot.* Verbesserte Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten sowie die technisch bedingte Vervielfachung des Medienangebots vervollständigen die Individualisierung der Lebensführung auf der Informationsseite. Sie wecken das Bedürfnis nach mehr Partizipation, setzen Parteien und Politiker unter erhöhten Rechtfertigungsdruck und tragen dazu bei, dass kurzfristige Faktoren wie Kandidaten- und Themenorientierung für die Wahlentscheidung an Bedeutung gewinnen.

Bemerkenswert ist, dass die Sozialisations- und Elitenrekrutierungsfunktion der Parteien von diesen Entwicklungen weitgehend unberührt blieb. Auch ihre politische Steuerungsfunktion wurde nicht nennenswert beeinträchtigt. Gelitten haben allerdings die repräsentative Qualität der Parteien und ihre Legitimationsfunktion. Mit Blick auf das gestörte Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Parteien, das unter dem Stichwort „Politikverdrossenheit“ firmiert und sich in nachlassender Organisationskraft, Nichtbeteiligung an Wahlen, „abweichendem“ Stimmverhalten sowie anderweitigen Protestformen mitteilt, scheint es berechtigt, von einer anhaltenden „Krise“ der Parteiendemokratie zu sprechen.

Damit wird freilich mehr verdeckt als erklärt. Erstens hat die Krisenerzählung die modernen politischen Parteien im Grunde seit ihrer Entstehung begleitet (Siri 2012). Zweitens ist Politikverdrossenheit nicht gleichbedeutend mit

Politiker-, Parteien- oder Systemverdrossenheit. Keinesfalls darf sie mit Apathie oder politischem Desinteresse verwechselt werden. Schenkt man den Befragungen Glauben, wird das System insgesamt von den Bürgern immer noch deutlich besser bewertet als dessen einzelne Institutionen oder Akteure und die von ihnen betriebene Politik. Und drittens muss berücksichtigt werden, dass die Unzufriedenheit auch Ausweis einer kritischeren Grundeinstellung der Bürger gegenüber der Politik sein kann, die unter Demokratiegesichtspunkten durchaus positiv zu betrachten ist. Dasselbe gilt mit Blick auf die abnehmende „natürliche“ Bindung der Wähler, die dazu führt, dass das personelle und Programmangebot der Parteien bei der individuellen Wahlentscheidung eine größere Rolle spielt.

Unterstützung findet die Krisenthese, wenn man die Struktur der Wähler betrachtet, die von den etablierten (systemtragenden) Parteien nicht mehr erreicht werden; unter diesen sind die sozialökonomisch und -kulturell marginalisierten Bevölkerungsteile überproportional vertreten. Das Gleichheitsversprechen, auf dem die Demokratie beruht, auch in materieller Hinsicht abzusichern, fällt in einer auseinanderdriftenden Gesellschaft offenbar zunehmend schwer. Wie die Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien in vielen europäischen Ländern zeigen, leiden unter diesem Problem gerade die sozialdemokratischen Parteien, obwohl diese aufgrund ihrer traditionellen Werte- und Interessenbasis am ehesten in der Lage sein müssten, die unteren Schichten der „Modernisierungsverlierer“ anzusprechen. In der Repräsentationslücke spiegeln sich die zentrifugalen Tendenzen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung, die durch die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich auch politisch zu einer Entsolidarisierung geführt haben. Der Drang der Volksparteien zur Mitte hat diese Tendenz befördert. Er ließ ein Vakuum an den rechten und linken Rändern des Parteienspektrums entstehen, in das kleinere Parteien erfolgreich hineinstoßen konnten.

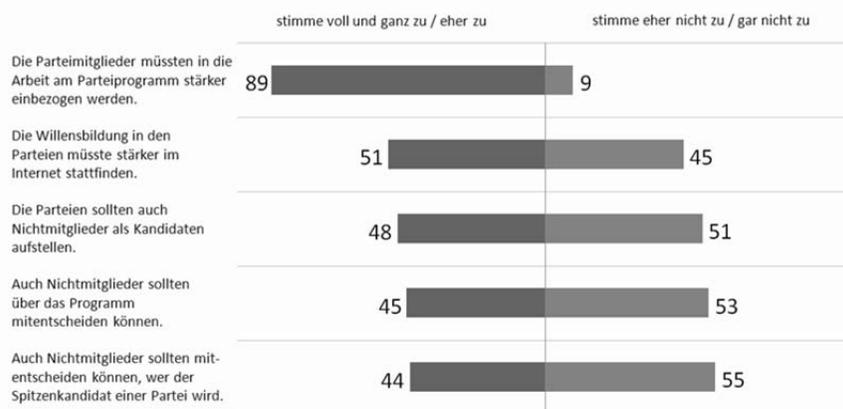
Struktur der Wähler

Müssen die Parteien sich öffnen? Umfrageergebnisse aus Nordrhein-Westfalen

Um der tatsächlichen oder vermeintlichen Krise der Parteien zu begegnen, wurden in den letzten Jahren zunehmend Forderungen nach umfassenden Organisationsreformen laut. Diese reichen von einer Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten von Parteimitgliedern bis hin zum passiven wie aktiven Mitbestimmungsrecht für Nichtmitglieder (Decker/Lewandowsky/Solar 2013: 103). Das Dilemma für die Parteien besteht allerdings darin, dass jede Öffnung auch ein Aufweichen der organisatorischen Exklusivität mit sich bringt, die ihre Vormachtstellung im politischen Prozess aushöhlt. Hinzu kommt, dass Organisationsreformen Satzungsänderungen bedingen, für die es der Zustimmung eben jener Parteifunktionäre bedarf, die damit ihre Privilegien beschneiden würden. Nicht ohne Grund verschwanden Blaupausen für Reformen, wie sie etwa die SPD in den neunziger Jahren wiederholt anstieß („Netzwerkpartei“, „SPD 2000“) regelmäßig in den Schubladen der Parteizentralen.

Ob grundlegende Organisationsreformen die Parteien überhaupt attraktiver machen würden, ist keineswegs ausgemacht. Für das bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen liegen hierzu Ergebnisse einer Partizipationsstudie vor (ebd.: 104ff.). In deren Parteienteil wurden fünf verschiedene Reformvorschläge abgefragt: (1) Stärkerer Einbezug von Mitgliedern in die Programmarbeit; (2) Stärkere innerparteiliche Willensbildung im Internet; (3) Aufstellung von Nichtmitgliedern als Kandidaten für öffentliche Ämter und Mandate; (4) Einbezug von Nichtmitgliedern in programmatische Entscheidungen von Parteien; (5) Einbezug von Nichtmitgliedern in die Wahl von Kandidaten für öffentliche Ämter und Mandate. Gerade der letzte Punkt hatte in den letzten Jahren einen gewissen Hype in der öffentlichen Debatte erfahren. Im Wesentlichen soll hier das US-amerikanische Verfahren der *primaries* adaptiert werden.

Abb. 3: Bewertung von Parteireformen



Frage: Es werden ja verschiedene Maßnahmen diskutiert, damit sich wieder mehr Bürger in den politischen Parteien engagieren. Sagen Sie mir bitte zu jeder der folgenden Maßnahmen, ob Sie ihnen voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder gar nicht zustimmen.

Quelle: Decker/Lewandowsky/Solar 2013: 104.

Insgesamt zeigt sich, dass die meisten Befragten gerade den am weitestgehenden Reformen nicht so aufgeschlossen gegenüberstehen, wie man es angesichts wachsender Parteisenkepsis erwarten würde. Die passive wie aktive Beteiligung von Nichtmitgliedern findet in keinem Fall mehrheitliche Zustimmung, auch die Ausweitung der Beteiligung im Internet wird insgesamt nur von 51 Prozent befürwortet.

Antworten nach sozialen Gruppen

Schlüsselt man die Antworten nach sozialen Gruppen auf, ergibt sich ein gemischtes Bild. Die Aufstellung von Nichtmitgliedern als Kandidaten wird von Frauen und Männern gleich stark abgelehnt (jeweils 51 Prozent). Bei der aktiven Beteiligung von Nichtmitgliedern sind die Frauen hingegen aufgeschlossener. Für die Öffnung der Wahl der Spitzenkandidaten votieren hier 52 Prozent gegenüber 37 Prozent der männlichen Befragten; für ein Mitentschei-

dungsrecht Externer bei Programmfragen ebenfalls 52 Prozent gegenüber 39 Prozent bei den Männern. Eine noch breitere Varianz der Ergebnisse wird erkennbar, wenn man die Antworten nach dem Bildungsabschluss der Befragten sortiert. So sprechen sich 58 Prozent der Befragten mit Volks- bzw. Hauptschulabschluss dafür aus, dass auch Nichtmitglieder mitentscheiden sollen, wer Spitzenkandidat einer Partei wird. Bei den Befragten mit Abitur sind es lediglich 33 Prozent. Ein vergleichbares Ergebnis ergibt sich für die Beteiligung von Nichtmitgliedern an Programmentscheidungen: Dem stimmen 56 Prozent der Volks- oder Hauptschulabsolventen und nur 31 Prozent der Abiturienten zu. Lediglich bei der Frage nach der Aufstellung von Quereinsteigern als Kandidaten gleichen sich die Daten etwas an (52 gegenüber 44 Prozent Zustimmung).

Während die Bevölkerung die Beteiligung von Nichtmitgliedern überwiegend skeptisch sieht, stimmt sie mit überwältigender Mehrheit (von um die 90 Prozent) der Forderung zu, die Rechte der Parteimitglieder zu stärken. An diesem Punkt gibt es zwischen den sozialen Gruppen praktisch keine Unterschiede. Die Befunde zeigen, dass die Bürger den Parteien nach wie vor Vorrechte bei der Bestellung politischen Personals und bei der Formulierung von Programmen einräumen. Allzu euphorischen Reformvorschlägen, die auf die umfassende Beteiligung von Nichtmitgliedern abzielen, wird dadurch der Wind aus den Segeln genommen. Die Parteiorganisationen müssen also nicht zwingend nach außen geöffnet, sondern die Arbeit innerhalb der Parteien attraktiver gestaltet werden.

Eine sinnvolle Reformmaßnahme könnten erstens darin bestehen, dass die Parteien die langwierigen Prozesse programmatischer Mitarbeit ein Stück weit entschlacken, indem sie ihre Entscheidungsfindung stärker in die Hand inhaltlicher Arbeitsgruppen legen. Deren Stimmengewicht auf den Parteitagen müsste entsprechend erhöht werden. Ein zweites naheliegendes Instrument wären Urabstimmungen: Die Mitglieder entscheiden nicht nur über das Führungspersonal, sondern auch über Programmfragen direkt. Dabei könnten Elemente bisheriger Verfahren weiter bestehen. Viele Parteien arbeiten bereits mit Programmkommissionen, die Vorschläge der Gliederungen aufgreifen und integrieren. Auch die informelle Einbindung der Parteibasis in die Planung und Organisation von Wahlkämpfen ist in manchen Landesverbänden längst gängige Praxis (Lewandowsky 2013). Und drittens müsste sich die Führung durchringen, Mitgliederbegehren zu kontroversen Sachfragen zu erleichtern. Was die Bürger auf der kommunalen und Landesebene heute schon können – Entscheidungen „von unten“ herbeizuführen –, sollte den Mitgliedern einer Partei nicht vorenthalten bleiben.

Schlussbemerkung

Die Umfrageergebnisse müssen nicht als generelle Absage an eine größere Offenheit der Parteien für Nichtmitglieder interpretiert werden, um die sich alle Parteien in der Bundesrepublik heute mehr oder weniger zaghaft bemühen. Sie

Beteiligungsrechte
der Basis

verstehen sich vielmehr als Warnung, den zweiten Schritt vor dem ersten zu tun und die Stärkung der Mitgliederrechte gegen die Öffnung nach außen auszuspielen. So wie die als potenzielle Unterstützerguppen anzusprechenden Nicht-Mitglieder es sich auf Dauer nicht gefallen lassen werden, wenn über die Resultate ihrer inhaltlichen Arbeit am Ende andere entscheiden, so weckt die Beteiligung von Nichtmitgliedern an der innerparteilichen Willensbildung bei den Mitgliedern natürliche Abwehrreflexe. Diesen lässt sich begegnen, wenn man die Beteiligungsrechte der Basis insgesamt ausweitet. Das heißt: Urwahlen und Mitgliederentscheide sollten nicht mehr nur sporadisch und nach Gutdünken der Parteispitze eingesetzt werden, sondern feste Regel sein. Dabei könnte man innerhalb der Organisation Abstufungen vornehmen. Bestimmte Entscheidungen wären ausschließlich den Mitgliedern vorbehalten, während andere – nach dem Vorbild der US-amerikanischen Vorwahlen – auch Nicht-Mitgliedern und Unterstützern offen stünden.

Wahlrecht

Die Herausforderung der politischen Beteiligung wird heute vor allem durch die Repräsentationsschwäche der Parteien bestimmt. Ablesbar ist sie an der wachsenden sozialen Selektivität der Wahlbeteiligung. Wahlen sind und bleiben die wichtigste Form der Partizipation, in der sich die politische Gleichheit der Bürger manifestiert. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht wird zu einer Farce, wenn die benachteiligten Gruppen der Gesellschaft von ihm keinen Gebrauch machen und den Wahlen immer mehr fernbleiben. Dieser Trend hat in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen. Zwar gibt es keine Belege, dass das Problem durch den Ausbau und die Nutzung anderweitiger Partizipationsformen (etwa im Bereich der direkten Demokratie) zusätzlich verschärft wird: Die Benachteiligten bleiben nicht in noch größerer Zahl weg, weil die politisch Interessierten aus den besser gestellten Schichten solche Beteiligungsangebote wahrnehmen. Dennoch muss es verwundern, dass die Politikwissenschaft ihre Aufmerksamkeit eher den neuen Beteiligungsmodellen widmet, statt sich um eine Revitalisierung der vorhandenen parteidemokratischen Institutionen zu bemühen, in denen der Repräsentationsgedanke immer noch am besten aufgehoben ist.

Literatur

- Almond, Gabriel A./Sidney Verba (1963), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton.
- Arzheimer, Kai (2002), *Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs*, Wiesbaden.
- Barnes, Samuel H./Max Kaase u.a. (1979), *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills.
- Decker, Frank (2011), *Parteien und Parteiensysteme in Deutschland*, Stuttgart.
- Decker, Frank/Marcel Lewandowsky/Marcel Solar (2013), *Demokratie ohne Wähler? Neue Herausforderungen der politischen Partizipation*, Bonn.
- Hoecker, Beate (2006), *Politische Partizipation: systematische Einführung*, in: dies. (Hg.), *Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest*, Opladen, S. 3-20.
- Kaiser, André (2004), *Alternanz und Inklusion. Zur Repräsentation politischer Präferenzen in den westeuropäischen Demokratien, 1950 – 2000*, in: ders./Thomas Zittel (Hg.), *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung*, Wiesbaden, S. 173-196.

- Kraushaar, Wolfgang (2012), *Der Aufruhr der ausgebildeten. Vom Arabischen Frühling zur Occupy-Bewegung*, Hamburg.
- Lewandowsky, Marcel (2013), *Landtagswahlkämpfe. Annäherung an eine Kampagnenform*, Wiesbaden.
- Mehr Demokratie (2013), *Bürgerbegehrensbericht 2012*, Berlin.
- Merkel, Wolfgang/Alexander Petring (2012), Politische Partizipation und demokratische Inklusion, in: Christian Krell/Tobias Mörschel (Hg.), *Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden, S. 93-119.
- Nanz, Patrizia/Miriam Fritsche (2012), *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bonn.
- Niedermayer, Oskar (2013), Parteimitgliedschaften im Jahre 2012, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44 (2), S. 365-383.
- Richter, Emanuel (2011), *Was heißt politische Kompetenz? Politiker und engagierte Bürger in der Demokratie*, Frankfurt a.M./New York.
- Schmidt, Manfred G. (2010), *Demokratietheorien. Eine Einführung*, 5. Aufl., Wiesbaden.
- Schmidt, Jan-Hinrik (2012), *Das demokratische Netz?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62 (7), S. 3-8.
- Siri, Jasmin (2012), *Parteien. Zur Soziologie einer politischen Form*, Wiesbaden.
- Spier, Tim u.a., Hg. (2011), *Parteimitglieder in Deutschland*, Wiesbaden.
- Teorell, Jan/Mariano Torcal/José Ramón Montero (2007), Political Participation. Mapping the Terrain, in: Jan W. van Deth/José Ramón Montero/Anders Westholm (Hg.), *Citizenship and Involvement in European Democracies*, London, S. 334-357.
- Uehlinger, Hans-Martin (1988), *Politische Partizipation in der Bundesrepublik*, Opladen.
- Van Deth, Jan W. (2003), Vergleichende politische Partizipationsforschung, in: Dirk Bergschlosser/Ferdinand Müller-Rommel (Hg.), *Vergleichende Politikwissenschaft*, 4. Aufl., Opladen, S. 167-187.
- Wiegand, Hanns-Jürgen (2006), *Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte*, Berlin.
- Wiesendahl, Elmar (2012), Partizipation und Engagementbereitschaft in den Parteien, in: Christian Krell/Tobias Mörschel (Hg.), *Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden, S. 121-157.



Gottfried Oy, Christoph Schneider

Die Schärfe der Konkretion

Reinhard Strecker, 1968 und
der Nationalsozialismus in der
bundesdeutschen Historiografie

2013 - 252 Seiten - € 24,90
ISBN: 978-3-89691-933-5

Der Jahrzehntwende von den 1950er zu den 1960er Jahren kommt eine wichtige Rolle in zwei historischen Groß Erzählungen zu. Für die Aufarbeitung des Nationalsozialismus gilt sie als Wendepunkt vom Verleugern hin zu Auseinandersetzung und Aufarbeitung. Zugleich finden sich hier die Anfänge der Jugend- und Studentenbewegung, die 1968 ihren Höhepunkt erreichte. Diese erinnerungspolitische Konstellation wird in dreierlei Hinsicht aufgenommen. In West-Deutschland war es damals eine kleine Zahl von Einzelpersonen, die an die NS-Vergangenheit rührte, darunter der Student Reinhard Strecker.

Einem Gespräch mit dem früheren Aktivist, dessen Aktion Ungesühnte Nazi-justiz 1959/60 öffentlich für Wirbel sorgte, folgt ein Essay, der die Entwicklung des Verhältnisses der 68er-Bewegung zum Nationalsozialismus beleuchtet und sie als eine Art Schwundgeschichte rekonstruiert. Ein weiterer Essay prüft die Substanz der erinnerungspolitischen Groß Erzählung von der erfolgreichen Aufarbeitung der NS-Vergangenheit.

Empfohlen von

Deutschlandradio Kultur



Südafrika im Umbruch

Thorsten Winkelmann



Thorsten Winkelmann

Zusammenfassung

Der Artikel stellt Südafrika als „rainbow nation“ vor, wobei das Konzept einer rassenübergreifenden Gesellschaft viel von seiner Strahlkraft verloren hat. Vor allem zwei im Vordergrund dieses Beitrags stehende Entwicklungen bedrohen den demokratischen Status quo: die Omnipotenz des ANC und seine mangelhafte Fähigkeit, die Situation in den Armenvierteln (Township) signifikant zu verbessern.

Zeitenwende am Kap der Guten Hoffnung. Der an fortschreitender Demenz erkrankte und sich gerade von einer schweren Lungenentzündung erholende Nelson Mandela muss erleben, wie seine drei noch lebenden Kinder und seine 17 Enkelkinder seinen kommerziellen Nachlass in aller Öffentlichkeit zu regeln versuchen. Jüngst klagten seine Töchter Zenani und Makaziwe für sich den Zugang zum millionenschweren Familienbesitz vor Gericht ein. Sie wollen künftig Mandelas Namen gewinnbringend vermarkten. Mandelas Enkelinnen Zaziwe und Swati werden derzeit im US-Fernsehen in der Reality-Show „Being Mandela“ als ebenso reiche wie präntiöse Diven gezeigt, während Mandla Mandela, ebenfalls ein Enkel und Abgeordneter des African National Congress (ANC), südafrikanischen Medienberichten zufolge die TV-Rechte für die Beerdigung Mandelas für umgerechnet 300.000 Euro an das südafrikanische Fernsehen verkauft haben soll. Doch nicht nur die Familie Mandela streitet publikumswirksam um sein Erbe. Der seit 1994 regierende ANC, dessen Vorsitzender Mandela lange Zeit war, spaltet die südafrikanische Gesellschaft. In Gefahr gerät so Mandelas politisches Vermächtnis, das maßgeblich gekennzeichnet ist durch den Kampf gegen die Apartheid und den – zwar turbulenten aber weitgehend friedlichen – Übergang zur Demokratie. Die politischen Eliten verspielen die Zukunft des einst als Hoffnungsträger des gesamten Kontinents geltenden Landes. Südafrika als rassenübergreifende „rainbow nation“ hat viel von seiner Strahlkraft verloren. Vor allem zwei im Vordergrund dieses Beitrags stehende Entwicklungen bedrohen den demokratischen Status quo: die Omnipotenz des ANC und seine mangelhafte Fähigkeit, die Situation in den Armenvierteln (Townships) signifikant zu verbessern.

rainbow nation

Historischer Ballast – Das System der Rassentrennung: Apartheid

Das System der Rassentrennung ist auch heute noch in den Köpfen der politischen Elite des Landes präsent. Es ist ein Bezugspunkt für die Legitimation von Politik, aber auch für uneingelöste Versprechen, die sich mit der Befreiung von der Apartheid verbinden. Obschon es in der kolonialen Vergangenheit des südlichen Afrika und einer durch Sklavenhaltung geprägten Geschichte Vorläufer gab, wurde das System der Rassentrennung erst durch den Wahlsieg der National Party (NP) 1948 in Südafrika institutionalisiert und in der Folgezeit perfektioniert. Britischer Nationalismus und eine spezifische Form des christlichen Fundamentalismus bildeten die ideologischen Grundlagen der Apartheid. Der Rassismus beruhte nicht nur auf der genetisch hereditären Idee der „White Supremacy“, sondern auch auf dem vor allem von Johannes Calvin geprägten Prädestinations- bzw. Erwählungsgedanken. Gott offenbarte sich den mehrheitlich aus Holland, aber auch aus Deutschland und Frankreich eingewanderten Buren und machte sie zu dem auserwählten Volk im gelobten Land. Im Laufe der Zeit entstand so eine heilsgeschichtliche „Schöpfungsordnung“, deren politisches Ergebnis das auf Rassentrennung basierende Apartheidsystem war. Die staatliche Unterdrückung erhielt so einen übergeordneten Sinn, wähten sich die Buren doch in einer göttlichen Mission, die mit einer christlich begründeten Vormundschaft für die schwarze Bevölkerung einherging. Mit dieser politisch-religiösen Haltung strebten die Buren nicht nur nach einem jenseitigen Heils- und Erlösungszustand, sondern suchten ihr Glück – in Form materieller Gewinne durch Ausbeutung aller Nicht-Weißen – im diesseitigen Leben. Daraus resultierte eine Welt behajende Einstellung, die von der Politik die konsequente Umsetzung dieser Vormundschaft einforderte.

gesetzliche
Maßnahmen

Unterschiedliche gesetzliche Maßnahmen zementieren den Herrschaftsanspruch der weißen Minderheit: Der „Population and Registration Act“ von 1950 klassifizierte die Bevölkerung nach rassistischen Merkmalen wie die Dunkelheit der Hautfarbe oder die Beschaffenheit der Haare. Gemischtrassige Ehen sowie sexuelle Kontakte verboten der „Prohibition of Mixed Marriages Act“ und der „Immorality Act“. Mit Hilfe des „Group Areas Act“ wurde das Wohn- und Bleiberecht nach Gruppenzugehörigkeit in Stadtvierteln mit bestimmter Hautfarbe organisiert. Die sogenannte Große Apartheid schuf unterschiedliche Homelands und löste dadurch die dort lebende (schwarze) Bevölkerung aus dem politischen System des weißen Südafrikas heraus. Fortan sollten die unterschiedlichen Rassen möglichst großflächig voneinander getrennt leben, wobei die Verfügungsgewalt ausschließlich bei der weißen Minderheit lag. Um diese euphemistisch als „getrennte Entwicklung“ bezeichnete Politik aufrechtzuerhalten, entwickelte sich Südafrika seit den 1960er Jahren zunehmend zu einem Polizeistaat; mit willkürlichen Verhaftungen, politischen Gefangenen, Folter und Mord oder dem Einsatz des Militärs sowohl im Inneren als auch im Äußeren.

Große Apartheid

getrennte
Entwicklung

African National
Congress (ANC)

Gegen diese menschenverachtende Praxis regte sich frühzeitig Widerstand, der neben kirchlichen Organisationen insbesondere vom African National Congress (ANC) getragen wurde. Zur Massenbewegung entwickelte sich der

ursprünglich die schwarze Mittelschicht repräsentierende ANC durch die 1952 und im Folgejahr organisierte Defiance Campaign, die sich gegen die diskriminierenden Passgesetze richtete. Kooperationen mit anderen Apartheidgegnern sowie organisationsinterne Reformen trugen ebenfalls dazu bei, die Anliegen des ANC einer breiteren Bevölkerung bekannt zu machen. Nachdem Boykottaufrufe und Streiks sich als wirkungslos herausgestellt und das Apartheidsystem zunehmend repressive Maßnahmen angewandt hatte, gründete der ANC im Jahre 1961 einen bewaffneten Arm – „Umkontowe Sizwe“ – mit dem Ziel, Südafrika unregierbar zu machen. Mit Sabotageakten und Anschlägen auf die Infrastruktur sollte das auf Rassentrennung basierende politische System abgeschafft und stattdessen eine sozialistische Republik eingesetzt werden. Seit dieser Zeit sieht sich der ANC als Befreiungsbewegung, die sich im Kontext des Kalten Krieges geopolitisch am sozialistischen Lager orientierte und „typologisch“ die „Volksdemokratien“ zum Vorbild hatte. Logistische Unterstützung aller Art sowie Waffenlieferungen aus dem Ostblock trugen zur stetigen Verfestigung der Beziehungen zu Moskau bei. Der Aufbau einer Volksfront scheiterte weniger an den zur Verfügung stehenden materiellen Mitteln, als an der Effektivität des südafrikanischen Militärs und der seiner Verbündeten. Da die „Anti-Terrormaßnahmen“ des Apartheidregimes selbst Rückzugsräume in Angola oder in Mozambique umfassten, blieb Südafrika der direkte Weg vom Feudalismus in den Sozialismus erspart.

Sowohl das Apartheidregime als auch der ANC führten Südafrika an den Rand eines Bürgerkrieges. Durch Bewaffnung der Townships wollte der ANC das Land unregierbar machen. Die regierende National Party unter Premierminister Botha formulierte 1978 die Total National Strategy (TNS) und rief damit faktisch den Ausnahmezustand aus. Dies führte vor allem in den Elendsvierteln Südafrikas zum Zusammenbruch der staatlichen Verwaltung und zur Ausbreitung bürgerkriegsähnlicher Zustände. Das System der Rassentrennung ließ sich nur noch mit polizeilicher und wenig später mit militärischer Gewalt aufrechterhalten. Da keine Seite sich dauerhaft durchzusetzen vermochte, boten Verhandlungen zwischen den verfeindeten Parteien den einzigen gangbaren Ausweg, zumal sich die geopolitischen Vorzeichen im südlichen Afrika grundlegend änderten: Der Rückzug kubanischer Truppen aus Angola 1989 und die Unabhängigkeit Namibias 1990 läuteten das Ende des Ost-West-Konflikts auch in Afrika ein. Westliche Staaten, allen voran das Vereinigte Königreich und die USA, waren nicht länger gewillt, das Apartheidregime international zu unterstützen. Den Neuanfang am Kap der Guten Hoffnung leitete Premierminister de Klerk in seiner Rede zur Parlamentseröffnung am 2. Februar 1990 ein, in der er die Freilassung aller politischen Gefangenen, die Legalisierung des ANC und anderer Widerstandsorganisationen, die Abschaffung der Apartheidgesetze und Verhandlungen über eine neue Verfassung ankündigte. In der turbulent verlaufenden Transformationsphase, die keine Revolution sondern eine politische Umwälzung auf dem Verhandlungsweg war, gelang es den verfeindeten Parteien, die Grundlagen für ein friedliches Zusammenleben in Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu legen. Obschon der Übergang als weitgehend geglückt anzusehen ist und Südafrika über eine unabhängige Justiz wie über eine freie Presse verfügt, bedrohen heute die Macht des ANC auf allen

Bewaffnung der
Townships

Neuanfang

Ebenen des politischen Systems und die Probleme in den Townships den demokratischen Status quo.

Probleme in den Townships

Kaum ein Land vereint derart große sozioökonomische Gegensätze wie Südafrika. Häufig ist die sogenannte „Erste“ und die sogenannte „Dritte Welt“ nur durch einen Highway voneinander getrennt. Die südafrikanischen Townships gehören zu den gefährlichsten Orten der Welt, wobei die Gewaltanwendung in den seltensten Fällen politisch motiviert ist. Ein Grund hierfür mag darin liegen, dass die in den 1980er Jahren vom ANC mit marxistischem Gedankengut indoktrinierten Townships gegenwärtig seltsam unpolitische, ja apathische Orte darstellen. Stattdessen bieten die sehr heterogenen Kirchen und Glaubensgemeinschaften im mehrheitlich tief christlich geprägten Land Orientierung an, die länger Bestand hat und glaubwürdiger erscheint als die programmatischen Äußerungen des ANC.

organisierte
Kriminalität

In organisatorischer Hinsicht konkurriert der in den Armensiedlungen besonders radikale Positionen vertretende ANC mit jugendlichen Gangs und organisierter Kriminalität. Überdies ergibt sich aus der Altersstruktur des ANC eine gewisse Unfähigkeit, jüngere Menschen zu erreichen und Nachwuchs für den Parteiapparat zu rekrutieren. Gravierendere Problemen als die Überalterung der kampferprobten Kader entstehen als Folge fehlender Politikangebote für die heterogener werdende Gesellschaft. Die selbst in den Townships zu beobachtende gesellschaftliche Ausdifferenzierung erfordert von der Politik neue und flexible Lösungen; zwei Anforderungen, die bislang nicht zu den Stärken des zentralistisch organisierten und nach Fünf-Jahresplänen geführten ANC gehörten.

Individualisierung

Für die demokratische Konsolidierung Südafrikas ist die voranschreitende Individualisierung vor dem Hintergrund bürokratischer Erstarrungstendenzen innerhalb des ANC Segen und Fluch zugleich: Einerseits zeichnen sich die Armenviertel durch eine kaum zu organisierende Strukturlosigkeit aus, innerhalb derer der ressentimentgeladene Nihilismus sich nahezu ausschließlich gegen die unmittelbare Nachbarschaft richtet und damit keine politischen bzw. übergeordneten Zielsetzungen verfolgt. Andererseits ermöglichen diese anarchischen Verhältnisse plötzliche Umschwünge aller Art, da kaum zentrifugale Kräfte mäßigend einwirken. Gefahren für den demokratischen Status quo entstehen laut Hannah Arendt immer dann, wenn „echte Revolutionäre und wirkliche Kriminelle [zusammengehen].“¹ Wegen deren Dominanz besteht an einer Lösung des Sicherheitsproblems kein Interesse.

Vom Zustand permanenter Unsicherheit sind insbesondere die vielen ausländischen Flüchtlinge und Arbeitsmigranten bedroht, die die Mehrheitsgesellschaft für die alltägliche Misere in den Townships verantwortlich macht. Die pogromartigen Ausschreitungen im Jahre 2008 gegen (vermeintlich) illegale Ausländer offenbart zweierlei: Lokale Parteimitglieder des ANC schürten durch öffentliche Äußerungen gezielt den Konflikt, dessen eruptiver Ausbruch

in eine nicht mehr zu kontrollierende Eigendynamik mündete. Obschon der wütende Mob das Erkennungslied des südafrikanischen Präsidenten Jacob Zumas „Mashini Wami“ („Bring mir mein Maschinengewehr“) intonierte, scheint der ANC immer weniger in der Lage zu sein, seinen Einfluss in den Armensiedlungen zu verteidigen.² Augenscheinlich wirkt das vom ANC während der Apartheid verfolgte Ziel, durch eine flächendeckende Bewaffnung der Townships das Land unregierbar zu machen, bis zum heutigen Tage nach und richtet sich vermehrt gegen den Vater des Gedankens. War die Bewaffnung der Townships ursprünglich politisch motiviert, hat sie sich in der Folgezeit immer weiter individualisiert und privatisiert. Recht und Ordnung diktieren seitdem rivalisierende Banden, deren kriminelle Energien die Armenviertel zu „No-go-areas“ für die südafrikanische Polizei sowie sonstige staatliche Institutionen machen. Dieser Hort archaischer Gewalt ermöglicht eine ausufernde Korruption in den Reihen des ANC und konterkariert Bemühungen der Regierung, durch staatlich organisierte Wohlfahrtsprogramme wenigstens die grundlegende Versorgung mit Wasser, Elektrizität und Wohnraum sicherzustellen.

Korruption

Wohlfahrtsprogramme

Neben dem schwindenden Einfluss des ANC in den Armenvierteln verdeutlichen die Ausschreitungen eine größer werdende Diskrepanz zwischen Parteiführung und einfachem Fußvolk. Während von der ANC-Elite panafrikanisches Gedankengut vor allem durch den „Spirit of Africa“ propagiert wird und Eingang in das Konstrukt der „rainbow nation“ gefunden hat, scheitert dessen Umsetzung an der sozialen Wirklichkeit in den Townships.³ Sieht die ANC-Führung im Panafrikanismus ein Mittel zum permanenten Befreiungskampf für den gesamten Kontinent, sind die „Fremden“ für die Armensiedlungen in erster Linie ernstzunehmende Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt, der nach amtlichen Schätzungen eine Arbeitslosenrate von weit über 30 Prozent aufweist. Vehement widersetzen sich die Bewohner der Elendsviertel dem Zuzug von illegal eingewanderten Ausländern, deren ungeklärter Status sie dem Missbrauch von Sicherheitskräften und Bevölkerung gleichermaßen schutzlos aussetzt. Nach Kerstin wurde „den Migranten [...] vor allem der Missbrauch des südafrikanischen Wohlfahrtsstaats vorgeworfen. Äußerungen aus dem Innenministerium verstärkten ihre Stigmatisierung als Kriminelle.“⁴

Spirit of Africa

Die Grenze zwischen politisch motivierter Gewalt, Beschaffungskriminalität, organisiertem Verbrechen und dem alltäglichen Überlebenskampf verschwindet zunehmend. Der Einfluss des ANC in den Townships verringerte sich in den letzten Jahren weniger personell als vielmehr ideell, da seine Versprechen vor Wahlen später nicht eingelöst wurden und weil die Bevölkerung dazu übergeht, Recht und Ordnung in die eigenen Hände bzw. in die der organisierten Kriminalität zu legen. Die südafrikanische Regierung scheitert an der ausufernden Gewalt. Sie versagt darüber hinaus auch beim Auf- und Ausbau grundlegender Infrastrukturen. So kann der soziale Wohnungsbau noch nicht einmal im Ansatz die Nachfrage befriedigen. Ein Großteil der Bevölkerung muss in primitiv selbstgeziimmerten Hütten hausen. Zur Bekämpfung der grassierenden AIDS-Epidemie, die die Regierung lange Jahre nicht als Problem anerkennen wollte, gab Jacob Zuma nach seinem ungeschützten Geschlechtsverkehr mit einer AIDS-infizierten Prostituierten folgende Empfehlung: da es eines Zulus-Mannes unwürdig sei, eine willige Frau nicht zu befriedigen, habe er

Regierungsversagen

nach dem Beischlaf zum Schutz vor einer Ansteckung heiß geduscht – eine katastrophale Empfehlung in einem Land, in dem fast jeder Fünfte mit dem Virus infiziert ist. Mit ähnlich absurden Vorschlägen trat die ehemalige Gesundheitsministerin Manto Tshabalala-Msimang an die Öffentlichkeit. Statt Kondome empfahl sie Knoblauch, Rote Bete und Olivenöl.

Die Omnipotenz des ANC

Trotz offensichtlichem Staatsversagen, Korruption und Klientelismus bis in die höchsten Regierungsstellen verbunden mit einem umfassenden Patronagesystem, blieb die Vormachtstellung des ANC weitgehend unberührt. Der ANC begreift sich nicht als Partei, sondern als Bewegung, die weniger politische Anliegen als vielmehr die generelle Befreiung der Menschen verfolgt. Da dadurch das eigene Anliegen eine höhere Stufe der Rationalität erhält, lassen sich auftretende Probleme nur durch das Wirken eines metaphysisch omnipräsenten Feindes erklären. Wie alle marxistisch eingefärbten Gruppierungen zeichnet sich auch der ANC durch die fehlende Fähigkeit zur Selbstkritik aus, denn losgelöst vom Verursacherprinzip erfolgt eine Schuldzuweisung auf unbeteiligte Dritte. Die Beispiele hierfür sind Legion: Unabhängige Richter, die den gegenwärtigen Präsidenten vor seiner Amtseinführung wegen wiederholter Korruption anklagen wollten, wirft man ohne Kenntnis der Sachlage fehlende Objektivität vor. Grausame Verbrechen erscheinen bei der gerichtlichen Aufarbeitung mit einem Revolutionsbonus ausgestattet zu sein, wie sich etwa aus der Urteilsbegründung gegen Nelson Mandelas Ex-Ehefrau Winni erschließt, in der ihre Verdienste während des Befreiungskampfes explizit hervorgehoben werden. Diese Liste ließe sich beliebig fortsetzen – ein Muster bleibt jedoch immer gleich: tritt individuelle Inkompetenz gepaart mit kriminellen Verhalten insbesondere der Parteiführung offen zu Tage, zeigen sich antidemokratische bis zum Teil totalitäre Reflexe.

fehlende Fähigkeit
zur Selbstkritik

Freund-Feind-
Kategorien

Quotenregelung

Die eingeübten Freund-Feind-Kategorien kommen vor allem vor Wahlen zum Vorschein, wo die klassischen Figuren des Bösen revitalisiert werden. Durch Attacken auf den Imperialismus lassen sich sowohl das in der Minenindustrie stark vertretene anglo-amerikanische Großkapital als auch neoliberale Auswüchse der Wirtschaft zum Gegenstand von Polemik machen, während der Rückgriff auf die apartheidbedingte Ungleichheit zur pauschalen Verurteilung von Weißen geeignet ist. Zu Recht warnt die Neue Züricher Zeitung, es könne „nicht von Gutem sein, wenn es zum Stigma wird, weiß, strebsam und wohlhabend zu sein.“⁵ In diesem Zusammenhang spricht Lucius vom umgekehrten Rassismus, welcher nicht nur Weiße, sondern zunehmend auch „Farbige“ und Inder benachteiligt.⁶ So profitieren von der Quotenregelung in Wirtschaft und Verwaltung („affirmative action“) überwiegend Schwarze mit engen Verbindungen zum ANC.⁷ Bereits frühzeitig hat der ANC das Ziel formuliert, sämtliche Hebel der Macht personell zu besetzen: Armee, Polizei, halbstaatliche Unternehmen sowie das öffentliche Rundfunk- und Fernsehwesen sollen zunächst dominiert und dann kontrolliert werden. Nomenklatura-Praktiken haben nicht nur die Plünderung des Staates zur Folge, sondern tendieren im zeitlichen Ver-

lauf zu einem autoritären System, innerhalb dessen Staat und Partei verschmelzen. Wie zahlreiche Beispiele auf dem afrikanischen Kontinent verdeutlichen, kann diese Form der Monopolisierung von Macht unter ungünstigen Rahmenbedingungen problemlos in eine Diktatur münden, da Gewalten teilende bzw. Macht hemmende Elemente sukzessive ausgehöhlt werden.

Die Selbstbeschreibung des ANC als „progressive“ Bewegung – deren revolutionärer Inhalt sich mehrheitlich auf die Übernahme aller Staatsfunktionen beschränkt und materiell nichts anderes ist als persönliche Bereicherung – geht mit einer Ablehnung des Mehrparteiensystems einher. Abweichende Meinungen, gar individuell oder organisatorisch verfasster Pluralismus gerät so in den Verdacht der Konterrevolution. Derartige Kräfte schwächen den ANC als (selbsternannte) Vorhut der demokratischen Transformation, weshalb notfalls die Massen zur Sicherung der Dominanz des ANC mobilisiert werden sollen. Von dieser Kampfansage dürfen sich nicht nur die tatsächlichen Gegner des friedlichen Übergangs angesprochen fühlen, sondern sämtliche im Parlament vertretenen Parteien. Pauschale Vorwürfe an die Opposition, sie vertrete den Apartheidstaat bzw. bereite den gewaltsamen Umsturz vor, haben mit in Demokratien üblichem Wahlkampfgeplänkel nichts mehr viel gemein. Vielmehr verdeutlichen sie ein fehlendes Verständnis für die Bedeutung von parlamentarischer Opposition. In seinem Selbstverständnis verhält sich der ANC so, als sei ein Machtwechsel in Südafrika nicht einmal als theoretische Möglichkeit vorstellbar.

Ablehnung des
Mehrparteiensystems

Opposition und kritische Medien werden vom ANC wahlweise als korrupt, kriminell, konterrevolutionär und damit insgesamt als staatsfeindlich klassifiziert. Autokratische Züge liegen im Selbstverständnis des ANC begründet, den objektiv richtigen Weg zu kennen. Immer dann, wenn diese vermeintlichen historischen Gesetzmäßigkeiten in Konflikt mit der Realität geraten, erscheint die viel beschworene und vom ANC immer wieder geforderte rassenübergreifende Gesellschaft mehr Fiktion denn Wirklichkeit zu sein. Der historisch bedingte Schwarz-Weiß-Dualismus, den man ursprünglich auf demokratischem Wege überwinden wollte, wird so zu einer Kategorie politischer Auseinandersetzungen. Doch nicht nur im Wettkampf mit dem politischen Gegner manifestiert sich eine gewisse fehlende demokratische Reife: „Aus der Zeit des Exils und des bewaffneten Kampfes ist der Partei [...] eine Art geheime Kommandostruktur geblieben“, wie Helga Diekow ausführt.⁸

Konspirative und autoritäre Praktiken haben als Organisationsprinzipien überlebt. Ein historisch gewachsener Zentralismus betont gegenüber dem Individuum die Stellung des Kollektivs und verweist auf verwandtschaftliche Bezugspunkte mit der afrikanischen Stammeskultur. Das Trachten nach „Ubuntu“, nach Eintracht in der Gemeinschaft, führt Andrew Nash auf traditionelle Vorstellungen zurück, die Teil des stammesbasierten Demokratieverständnisses des ANC sind.⁹ Dieses „tribal model of democracy“ impliziert eine Sichtweise, bei der Beschlüsse einstimmig getroffen werden und es praktisch keine abweichenden Meinungen gibt. Bisweilen verfestigt sich der Eindruck, dem ANC fehle es an innerparteilicher Demokratie. So ist die nationale Parteiführung in einem hierarchischen Exekutivkomitee organisiert, welches über weitreichende Kompetenzen verfügt. Einzelne Abgeordnete können laut der vom ANC in wesentlichen Teilen mit gestalteten südafrikanischen Verfassung ihr Mandat verlieren, sofern sie ge-

Konspirative und
autoritäre Praktiken

innerparteiliche
Demokratie

gen die Parteidisziplin verstoßen. Überdies entscheiden die Parteien relativ autonom, wer ein frei werdendes Parlamentsmandat erhält, da nicht automatisch die Nachrücker auf der Wahlliste zum Zug kommen.

demokratische
Willensbildung

Eine demokratische Willensbildung von unten nach oben wird damit genauso verhindert wie das Bilden unterschiedlicher Interessengruppen innerhalb des ANC. Dennoch kommt es im ANC mitunter zu heftigen innerparteilichen Auseinandersetzungen: der pragmatische Flügel setzt sich vor allem aus Vertretern der Exil-Generation zusammen und besetzt die Mehrheit der Parlaments- und Regierungsposten, während sich der linke Flügel aus den jüngeren Aktivisten des Widerstandes der 1980er Jahre sowie aus Vertretern der Gewerkschaften rekrutiert. Verfolgt die ANC-Regierung insbesondere die wirtschaftliche Stabilisierung und die Liberalisierung des Landes, fordern der linke und der Gewerkschaftsflügel mehrheitlich eine wirtschaftliche und soziale Umverteilung. Die Konsequenzen einer solchen revolutionären Umgestaltung lassen sich eingehend im Nachbarland Zimbabwe studieren, wo die ehemalige Kornkammer Afrikas seit Jahren Hunger leidet. Im Umkehrschluss dürfte zur Stabilisierung der Verhältnisse die Erkenntnis der ANC-Führung beigetragen haben, dass dem im Land angelegten ausländischen Kapital eine herausragende Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Südafrika zukommt. Obwohl Nelson Mandela zunächst für eine Nationalisierung insbesondere der Minen- sowie weiterer Schlüsselindustrien eintrat, folgten nach Machtantritt des ANC keine entscheidenden Veränderungen der privaten Besitzverhältnisse. Statt die Faktizität und ihre Kraft zu leugnen, etablierte der ANC auch eine die Wirtschaft umfassende Quotenregelung, wovon insbesondere die früheren Protagonisten des Widerstandes profitieren. Einzelne Bevölkerungsgruppen haben so bestimmte Privilegien erhalten. Während das System der Rassentrennung systematische Vorteile materieller wie politischer Natur für die Weißen zu Lasten der schwarzen Bevölkerungsmehrheit ermöglichte, hat sich dieses Problem gegenwärtig individualisiert und quasi in den vorpolitischen Raum in Form einer ausufernden Korruption verlagert.

Die Parlamentswahlen von 2009

Der erste frei gewählte Präsident Nelson Mandela öffnete das zuvor international isolierte Land erfolgreich nach außen, was schließlich zu der Ausrichtung der Rugby-WM bereits 1995 und der Austragung der Fußball-Weltmeisterschaft im Jahre 2010 führte. Sein Nachfolger Thabo Mbeki verfügte weder über das Charisma Mandelas noch über dessen Rückhalt innerhalb des ANC. Die Ablösung Mbekis durch den Übergangspräsidenten Kgalema Motlanthe und der Wahlsieg Jacob Zumas am 22. April 2009 verfestigte die nunmehr bereits 19 Jahre andauernde Dominanz des ANC. Der Machtantritt des polygam lebenden Zumas (drei Ehefrauen sowie mindestens eine weitere Verlobte), dessen Anklagen wegen wiederholter Vergewaltigung, Korruption und Bestechung aufgrund von Verfahrensfehlern fallen gelassen wurden, veränderte sukzessiv die politische Landschaft am Kap. Insbesondere die zuvor marginalisier-

Wahlsieg Jacob
Zumas

ten Gewerkschaften, der linke Parteiflügel sowie die Nachwuchsorganisationen des ANC – die Jugendliga – unterstützten den Aufstieg des rhetorisch begabten Populisten Zuma. Vor allem bei den Mittellosen und den Verlierern der gegenwärtigen Rezession hat der derzeitige Präsident seine Anhänger.

Innerparteiliche Intrigen sowie eine radikalere Rhetorik führten zu Abspaltungen vom ANC und zur Gründung einer neuen Partei: Congress of the People (COPE) vereint Kritiker des ANC wie Mbeki oder den früheren Verteidigungsminister Lekota. In der anfänglichen Euphorie erwarteten Beobachter Stimmengewinne dieser neuen Partei bei den Parlamentswahlen von bis zu 15 Prozent, was sich jedoch als unrealistisch herausstellte. So gelang es COPE weder, sich landesweit zu etablieren, noch sich als bessere Alternative zum ANC zu präsentieren. Bei den Parlamentswahlen 2009 konnte COPE lediglich 7,42 Prozent der Stimmen gewinnen. COPE punktete vor allem in der kleinen schwarzen Mittelschicht sowie bei den höher Gebildeten, während in den Townships und den ländlichen Gebieten der ANC Zuspruch erhielt. Zweitstärkste politische Kraft blieb damit die von Helene Zille angeführte Democratic Alliance (DA), die schon während der Apartheid als liberale Opposition insbesondere der englischsprachigen Weißen unter dem Namen „Progressive Federal Party“ auftrat. Zum Wahlerfolg (16,66 Prozent der Stimmen) der DA hat sicherlich die „Stop-Zuma“-Kampagne beigetragen, die auf die mannigfaltigen Missstände des ANC hinwies. Nennenswerte Verluste verzeichnete die „Inkatha Freedom Party“ (IFP), die ihre Hochburg in KwaZulu-Natal hat und ausschließlich die Interessen der Zulus vertritt. Jener Teil der weißen Bevölkerung, der nach wie vor unbeirrt an der Konzeption einer nach Rassen getrennten Gesellschaft festhält, sammelt sich in der Freedom Front Plus (FF+). Deren Wähler rekrutieren sich aus Teilen der ehemaligen Armeeführung und der Polizei sowie aus dem Heer der kleinen Beamten und Angestellten.¹⁰ Ein Konglomerat aus dumpfem Rassismus, Ängsten vor sozialem Statusverlust und übersteigertem Nationalismus treibt diese Minderheit an.

Abspaltungen vom
ANC

Tabelle 1: Ergebnisse der Parlamentswahl 2009¹¹

Partei	Ergebnis 2009	Veränderung gegenüber 2004	Anzahl der gegenwärtigen Parlamentssitze
African National Congress (ANC)	65,90%	- 3,79%	264
Democratic Alliance (DA)	16,66%	+ 4,29%	67
Congress of the People (COPE)	7,42%	+ 7,42%	30
Inkatha Freedom Party (IFP)	4,55%	-2,42%	18
Independent Democrats (ID)	0,92%	-0,81%	4
United Democratic Movement (UDM)	0,85%	-1,43%	4
Freedom Front Plus (FF+)	0,83%	-0,06%	4
African Christian Democratic Party (ACDP)	0,81%	-0,79%	3
United Christian Democratic Party (UCDP)	0,37%	-0,38%	2
Pan Africanist Congress (PAC)	0,27%	-0,46%	1
Minority Front (MF)	0,25%	-0,10%	1
Azania People's Organisation (AZAPO)	0,22%	-0,03%	1
African People's Convention (APC)	0,20%	+0,20%	1

Bei der Parlamentswahl 2009 kristallisierten sich mehrere Besonderheiten heraus: Wahlentscheidungen in Südafrika folgen nach wie vor ethnischen Gesichtspunkten. Während anderswo Einkommen, Klassenzugehörigkeit, nationale oder post-materialistische Überzeugungen das Wahlverhalten (mit-)bestimmen, spielen diese Aspekte in Südafrika eine untergeordnete Rolle. Mehrheitlich stimmen die Schwarzen für den ANC, hingegen tendieren Weiße und der indische Bevölkerungsanteil überwiegend zum DA. Das südafrikanische Parteienspektrum spiegelt nicht nur die Konfliktlinie zwischen „Schwarzen“ und „Weißen“ wider, sondern wird auch durch Stammeszugehörigkeiten und die damit verbundenen Rivalitäten geprägt. Tribalistische Strukturen konstituieren verschworene Sippengemeinschaften. Erst durch eine solche Gruppenzugehörigkeit erhält das Individuum einen unabdingbaren und veräußerlichten Wert. Die Wahlniederlage der „Inkatha Freedom Party“ führen südafrikanische Kommentatoren weniger auf das Abklingen afrikanischen Stammesdenkens zurück, sondern auf die ethnische Zugehörigkeit Jacob Zumas. Im Unterschied zu Mandela und Mbeki, die beide der Volksgruppe der Xhosa angehören, konnte Zuma als Zulu die bestehende Stammesrivalität zwischen Zulus und Xhosa erfolgreich entschärfen.

Tribalistische
Strukturen

Seit geraumer Zeit stellt aber die schwarze Bevölkerungsmehrheit keinen homogenen Block mehr dar, der in der Vergangenheit geeint war in der Gegnerschaft zum Apartheidsystem. Paradoxe Weise wird der ANC vor allem von denen abgelehnt, die von der Abschaffung der Rassentrennung am meisten profitiert haben. „Black Diamonds“ werden die zu Wohlstand gekommenen Leute genannt, wobei diese neue schwarze Mittelschicht nichts mehr wissen möchte von den einstigen heroischen Kämpfen, sondern stattdessen eine berechenbare Staatsführung, Transparenz, Sicherheit und Prosperität sowohl für sich als auch für das Land verlangen. Diese bis zu drei Millionen umfassende Schicht fühlt sich immer weniger durch den ANC repräsentiert. Hieraus erklärt sich auch der Achtungserfolg von COPE.

neue schwarze
Mittelschicht

Für den Ausgang von Wahlen in Südafrika haben zudem Personen und ihre Überzeugungskraft eine herausragende Bedeutung. Mehrheitlich wurde deshalb die schillernde Gestalt Zuma gewählt, der als Lebemann mit mehreren Frauen seine Herkunft nie verleugnete und seinen Aufstieg von ganz unten medial in Szene zu setzen wusste. Demgegenüber wirkt Mbeki trotz seines Intellekts als hölzern-reservierter Apparatschik. Der ANC bleibt die alles dominierende Kraft, weshalb für die Stabilität der Demokratie weniger die Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition entscheidend ist, sondern die innerparteiliche Entwicklung des ANC. In einem solchen „Quasi-Einparteiensystem“ besteht latent die Gefahr einer Diktatur. So könnte der ANC aufgrund seiner Machtposition jederzeit die Verfassung legal und unter Umgehung des direkten Gesetzesbruchs aus den Angeln heben. Wahrscheinlicher ist indes, dass die vom ANC gestellte Regierung ihre Position zur Durchsetzung partikularer wie individueller Interessen nutzt. Wie die Parlamentswahlen 2009 verdeutlichten, kennzeichnen Lethargie und zunehmende Politikverdrossenheit das politische Geschehen. Auch wenn die durch Wahlenthaltung oder Zustimmung zu extremistischen Parteien gespiegelte Aversion gegen den demokratischen Status quo noch kein Breitenphänomen darstellt, ist von der einstigen

Aufbruchsstimmung im Lande nur noch ein kümmerlicher Rest geblieben, den man im Zuge der Vorbereitung zur Fußballweltmeisterschaft zu revitalisieren versuchte.

Ein Blick in die Zukunft

Nach wie vor überdecken die Person Nelson Mandela sowie sein persönlicher Werdegang bestehende Probleme in Südafrika. Doch wie lange noch? Die fast mythische Verehrung Mandelas im In- und Ausland wurde konzeptionell durch die rassen- und religionsübergreifende Selbstbeschreibung Südafrikas als „rainbow nation“ untermauert – ohne jedoch nach dem Fundament der plötzlich aufblühenden Harmonie zwischen den unterschiedlichen Rassen zu fragen. Dabei steht Südafrika nicht nur weiterhin im Bann der Rassenfrage, die je nach Hautfarbe unterschiedliche Bildungs- und Berufschancen zuteilt. Neben diesem Schwarz-Weiß-Dualismus bedrohen die ungelösten sozialen Probleme in den Townships die Demokratie am Kap der Guten Hoffnung: Kriminalität, Gewalt, Armut sowie fehlende Entwicklungsperspektiven für die Armenquartiere gefährden die mühsam ausgehandelten Ergebnisse der Transformation. Hinzu kommt ein beinahe unerschöpfliches Menschenreservoir in den Townships. Verlangt diese Masse nach Interessenberücksichtigung, entsteht ein kaum mehr zu kontrollierendes explosives Gemisch, von dessen destruktiver Kraft wohl die innenpolitisch größte Gefahr ausgeht. Verschärfend wirken sich außerdem die hohe Arbeitslosigkeit, der „brain drain“ von Fachkräften ins westliche Ausland sowie die allgemeine Kapitalflucht aus.

Auf diese Herausforderungen findet der ANC selten die richtige Antwort. Im Gegenteil; ähnlich wie die National Party zu Zeiten der Apartheid verfügt der ANC über eine nationale Mission und betreibt eine mit propagandistischen Zügen behaftete Historisierung, die nicht nur eine kritische Aufarbeitung der eigenen Vergangenheit verhindert hat, sondern bisweilen den Blick für gegenwärtige Probleme und künftige Herausforderungen verstellt. So werden ohne die gebotene Nuancierung tradierte Freund-Feind-Bilder kultiviert. Diese rückwärtsgewandte Perspektive behindert die Transformation des ANC von einer Befreiungsbewegung zu einer demokratischen Partei. Die Akzentuierung des Kollektivs erzeugt zwar eine Sicherheit spendende Verbundenheit, die in einer immer komplexer werdenden Umwelt Orientierung zu liefern vermag. Kehrseite dieser nur durch Uniformierung und Gleichmacherei zu erzielenden gesellschaftlichen Ersatzheimat stellt eine sozial-moralische Enge dar, die Individualität verhindert und auf organisatorischer Ebene offen gegen eine liberale Weltanschauung agitiert. Letzteres wird vor allem immer dann sichtbar, wenn der ANC sich bei kritischer Berichterstattung gegen die in der Verfassung verankerte Pressefreiheit wendet. Vor der götzenhaften Überhöhung allwissender Führer schützt eine freie und unabhängige Presse, die aber durch das „Gesetz zum Schutz von Staatsinformationen“ künftig einer stärkeren Zensur unterliegt. Es sieht Haftstrafen bis zu 25 Jahren für Journalisten vor, wenn sie als vertraulich klassifizierte Informationen veröffentlichen. Hierzu gehören

Zensur

auch die Angaben zu öffentlichen Aufträgen und Staatsunternehmen – zwei korruptionsgefährdete Schwachstellen. Bereits die zur Beseitigung der apartheidbedingten Diskriminierung eingeführten Quotenregelungen nutzen mehrheitlich dem ANC nahestehende Personen, worunter sowohl die Effektivität der Verwaltung als auch der Wirtschaftsstandort Südafrika leidet. Ohne die integrativ wirkende Projektionsfläche Nelson Mandela dürften derartige Zentrifugalkräfte künftig zunehmen und den Zusammenhalt der bereits heute schon tiefgreifend fragmentierten Gesellschaft weiter gefährden.

Anmerkungen

- 1 Arendt, Hannah (2001): Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft, München, S. 720.
- 2 Zur Rolle der lokalen politischen Führung des ANC während der Ausschreitungen siehe Kersting, Norbert (2010): Gesellschaftliche Teilhabe, Identität und Fremdenfeindlichkeit in Südafrika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 1, S. 33-39, hier: S. 35.
- 3 Zum Panafrikanismus der ANC-Elite siehe Rok, Ajulu (2001): Thabo Mbeki's African renaissance in a globalising world economy: The struggle for the soul of the continent, in: Review of African Political Economy, Heft 3, S. 27-52.
- 4 Kersting (2010): S. 34.
- 5 o.V.: „Südafrika weiterhin im Bann der Rassenfrage“, in: Neue Züricher Zeitung vom 8.10.1998, S. 5.
- 6 Vgl. Lucius, Robert von (2010): Nelson Mandela und sein Erbe, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 1, S. 6-11, hier: S. 9.
- 7 Zu den Ergebnissen des vom ANC eingeführten Programms „Black Economic Empowerment“ siehe „A new kind of inequality“, in: The Economist vom 5. Juni 2010, S. 9.
- 8 Diekow, Helga (2010): ANC forever? Innenpolitische Entwicklungen und Parteien in Südafrika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 1, S. 26-32; hier: S. 29.
- 9 Vgl. Nash, Andrew (1999): Mandela's Democracy, in: Monthly Review Heft 4, S. 18-28.
- 10 Zum Rechtsextremismus in Südafrika siehe Winkelmann, Thorsten (2011): Länderporträt: Südafrika, in: Backes, Uwe; Gallus, Alexander; Jesse, Eckhard (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie, 23. Jahrgang Baden-Baden, S. 204-237; hier: S. 205ff.
- 11 Zu den Ergebnissen der Wahl siehe Electoral Commission of South Africa.

Islamkritik und Religionskritik – ein merkwürdiges Verhältnis

Johannes Schillo



Johannes Schillo

Als im März 2013 das Oberhaupt der katholischen Kirche neu gewählt wurde, ging dies – ein interner konfessioneller Vorgang mit fremdartigen, nur Eingeweihten vertrauten Ritualen – unter größter medialer und politischer Aufmerksamkeit über die Bühne. In Deutschland etwa verschwanden relevante politische Krisenherde fast ganz aus der Berichterstattung und die Öffentlichkeit wurde durch den Blick nach Rom in Beschlag genommen. Das hielten selbst katholische Politiker wie Bundestagsvizepräsident Wolfgang Thierse für nicht mehr tragbar. „Da war viel falsche Effekthascherei dabei“ (Saarbrücker Zeitung, 13.3.13), rügte er die Berichterstattung von Presse und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Aber auch dieser ‚Mann des Wortes‘ legte bei seinen kritischen Worten noch Wert auf den Unterschied zwischen falscher und richtiger Publikumsbetörung mit einem religiösen Event.

Es ist schon eine merkwürdige Situation: Einerseits werden kaum Bedenken dagegen laut, dass eine Religionsgemeinschaft in solcher Weise den öffentlichen Raum okkupiert, andererseits findet das Erfordernis einer „Islamkritik“ mittlerweile breite Anerkennung, ja hat sich als eigenständige Aufklärungsaufgabe etabliert (vgl. Bahners 2011, Weidner 2011, Bade 2013), wobei insbesondere die Rückständigkeit des Islam im Blick auf das Verhältnis von Religion und Politik, von privatem Bekenntnis und öffentlicher Geltung moniert wird. Ziel derart kritischer Bemühungen ist es, diesen Geltungsanspruch zurückzustufen, zu modifizieren oder gänzlich zu unterbinden. Die folgenden Ausführungen befassen sich mit der widersprüchlichen Situation und benennen allgemeine Konsequenzen für eine an Aufklärung orientierte Bildungsarbeit.

Die moderne Gemengelage

Der moderne, säkulare Rechtsstaat hat sich von der Bindung an eine Religion, von der Festlegung seiner Bürger auf eine Staatskirche, frei gemacht und, wie in Artikel 4 des Grundgesetzes formuliert, „die Freiheit des religiösen und

weltanschaulichen Bekenntnisses“ verfügt, so dass er sich nun als „Heimstatt aller Bürgerinnen und Bürger“ unabhängig von deren privater (Un-)Gläubigkeit versteht (vgl. Varwick/Schieren 2012: 5). Zwar sind viele „westliche“ Demokratien wie die Bundesrepublik, die USA oder auch Israel keine laizistischen Staaten im strengen Sinne (vgl. Rohe 2011: 23), aber die Trennung von Religion und Politik als Werk des Aufklärungszeitalters und der bürgerlichen Revolutionen, die die Allianz von Thron und Altar beendeten, gilt als entscheidende Errungenschaft. Genauer gesagt, sie galt lange als die neuzeitliche Haupttendenz, die zu einer allgemeinen Säkularisierung, zu einer „Entzauberung der Welt“ (Max Weber), führen sollte.

Spätestens seit Samuel P. Huntingtons „Clash of Civilizations“ und seit „Nine-Eleven“ wird Religion wieder als Frage thematisiert, die alle, ob gläubig oder nicht, angeht. Eine religiöse „Renaissance“ oder „Erneuerung“ wird allenthalben registriert (Huntington 1996: 144), und speziell das Verhältnis von Religion und Politik hat an Brisanz gewonnen. „Die Religionen – oft genug abgeschrieben – scheinen vitaler denn je“ (Der Spiegel 2012: 114), „Theologie und Religion (sind) so häufig Thema öffentlicher Auseinandersetzung, wie nie zuvor“ (Brumlik 2013: 51). In dem Zusammenhang wird dann Religionskritik als neuer Bedarf angemeldet. Es kommen etwa Debatten über fundamentalistische Tendenzen bei Religionsgemeinschaften, über demokratische, rechtsstaatliche und Toleranz-Defizite in Gang, wie in Deutschland an Kopftuch, sexuellem Missbrauch oder Beschneidung durchexerziert (vgl. Brumlik 2013).

Das betrifft natürlich hauptsächlich *eine* Religion, den Islam. Dabei sind politische Vorgaben bzw. staatliche Stellen maßgeblich beteiligt, so die 2006 ins Leben gerufene Deutsche Islamkonferenz, die beim Bundesinnenministerium (BMI) angesiedelt ist. Gegründet wurde sie, um „den Dialog zwischen Staat und Muslimen zu verbessern und somit einen Beitrag für die gesellschaftliche und religionsrechtliche Integration der Muslime und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland zu leisten sowie gesellschaftlicher Polarisierung und Segregation entgegenzuwirken“ (zitiert nach: www.deutsche-islamkonferenz.de). Der neue Bedarf nach einer Aufklärung des religiösen Bewusstseins wird aber auch von konfessioneller Seite angemahnt. So rezipieren christliche oder christdemokratische Kreise Forderungen wie die von Seyran Ateş, die in einer Streitschrift erklärt, „warum der Islam eine sexuelle Revolution braucht“, oder machen sich für eine frühzeitige Emanzipation junger Musliminnen von den Vorstellungen ihrer Familie über Sitte, Anstand und Frauenehre stark (vgl. Bahners 2011). Der Ratsvorsitzende der EKD geht auf Distanz zum Islam, da dieser „von Aufklärung und Religionskritik kaum irritiert in unserer Gesellschaft auftritt“ (RP-Online, 10.1.11). Heiner Geißler referiert bei der Katholischen Erwachsenenbildung zur Frage „Warum wir eine neue Aufklärung brauchen“ und fordert „von den Weltreligionen, ihren rückwärts gewandten Fundamentalismus zu überwinden“ (KEBinfo, Nr. 3/12). Als progressiv bekannte Zeitgenossen wie Alice Schwarzer, Ralph Giordano oder Henryk M. Broder treten mit religionsfeindlichen, antiislamischen Parolen auf und finden – gewollt oder ungewollt – Anschluss an einen neuen rechten Aufschwung.

Auch wenn besonders fundamentalistische Fehlentwicklungen thematisiert werden, bleibt die zu Grunde liegende Religiosität selbst das Thema. In den

Worten von Ralph Giordano: „Der Islam ist das Problem“ (Giordano 2008). „Islamkritik“ – bislang als terminus technicus kaum geläufig – gilt als Gebot der Stunde (vgl. Sokolowsky 2009, Benz 2012). Dazu heißt es von einem eher um Mäßigung bemühten Islamwissenschaftler: „Die Islamkritik hat sich sehr erfolgreich emanzipatorische Positionen zu Eigen gemacht“, und zwar Positionen, die „ein genuines Produkt“ von „weltanschaulichen Strömungen“, in erster Linie des Marxismus, darstellten (Weidner 2011: 11). Der Journalist Patrick Bahners dagegen hat in seiner Studie über die „deutsche Angst vor dem Islam“ die Landschaft der zeitgenössischen Islamkritik vermessen und ein anderes Fazit gezogen, er sieht Panikmache, „Rhetorik der Einschüchterung“ (Bahners 2011: 288) und die Wegbereitung für einen antimuslimischen Rassismus am Werk. Sein Fazit lautet: „Die Islamkritik ist die jüngste Gestalt einer Religionskritik, deren Mittel und Zweck die Allmacht des Staates ist.“ (Ebd.: 297) So steht die Frage im Raum: Religionskritik als Einlösung *emanzipatorischer Hoffnungen* oder Inanganzsetzung eines *totalitären Projekts*?

Was heißt hier Kritik?

Bahners' Zuspitzung kann auf die Faktenlage verweisen. Der Islam ist ja durch einen politischen Beschluss ins Visier kritischer Beobachtung geraten. Von dem Anfang der 1990er Jahre erstellten, noch um Konfliktminderung bemühten weltpolitischen Szenario Huntingtons zum Zusammenprall religiös geprägter Kulturkreise über den antiislamistischen „War on terror“ bis zur Einrichtung staatlicher Islamkonferenzen ist die politisch-soziale Wirkmächtigkeit des Islam, der „Islamismus“, zum vorrangigen politischen Sorgeobjekt avanciert. Was dem Katholizismus oder dem Protestantismus im demokratischen Staat selbstverständlich zugestanden ist, wird im Fall des Islam zum Problem: dass er sich als Deutung der weltlichen Angelegenheiten versteht und als -ismus formiert. Und er wird dazu, weil er, wie immer wieder versichert, als eine Religion, die Aufklärung und Religionskritik ‚verpasst‘ hat, selber das Problem ist.

Weltpolitisch hat sich die Art der Problematisierung inzwischen verändert, in erster Linie durch die Entscheidung von US-Präsident Obama, den „War on terror“ einzustellen und in einen neuen Umgang mit Problemstaaten zu transformieren. Dies war etwa am unterschiedlichen Umgang der westlichen Welt mit den Reaktionen auf die dänischen Mohammed-Karikaturen 2005 und auf das Mohammed-Video 2012 („Die Unschuld der Muslime“) ablesbar. Im ersten Fall wurde der Karikaturist als Vorkämpfer der Meinungsfreiheit gefeiert und von der deutschen Bundeskanzlerin mit einem Medienpreis ausgezeichnet, im zweiten wanderte der Urheber ins Gefängnis. Es bleibt aber grundsätzlich, trotz wechselnder oder national unterschiedlicher Gefahrendiagnosen, bei der Frage, ob der Islam zur Demokratie passt.

Das kann man ungerecht nennen, denn auch die christliche Tradition ist nicht einfach mit demokratischen Prinzipien kompatibel. Der katholische Sozialethiker Hermann-Josef Große Kracht hat an die Demokratieprobleme des Ka-

tholizismus erinnert: Die deutschen Bischöfe trauerten bei der Gründung der Bundesrepublik dem Staatskirchentum nach und sahen sich durch „das Bonner Grundgesetz ‚aufs schwerste gekränkt‘ und ‚aufs bitterste enttäuscht‘“ (2013: 24). Den Frieden mit der säkularen Ordnung hat die katholische Kirche erst spät geschlossen, sie „hat diesen Schritt nachhaltig erst im Jahr 1965 mit dem Zweiten Vatikanischen Konzil vollzogen“ (Rohe 2011: 21) – wobei die Nachhaltigkeit nicht unbedingt gesichert ist. Die Zeitschrift „Erwachsenenbildung“ der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung hat 2012 ein Heft (3/12) dem Rückblick auf das Konzil gewidmet und u.a. die Frage gestellt, ob sich Rom nicht wieder von dem damals erreichten Stand abwendet. Und der emeritierte Theologieprofessor Norbert Mette macht darauf aufmerksam, dass viele Positionen des Konzils in der kirchlichen Praxis noch nicht angekommen sind; man gehöre eher zur Subkultur, „wenn man die vom Konzil proklamierte Religionsfreiheit auch mit Blick auf die eigene Kirche geltend macht...“ (2012: 113)

Auf evangelischer Seite sieht es nicht besser aus. Die Zeitschrift „Forum Erwachsenenbildung“ der Deutschen Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung hat ihre Ausgabe 1/13 unter das Schwerpunktthema „Nicht weniger als tolerant“ gestellt, hier wird die religiöse Toleranz als „reformatorisches Erbe wider Willen“ (Andreas Seiverth) bezeichnet. Der Theologe Christian Grethlein geht etwa auf die „Schattenseiten der Reformatoren“ (2013: 18f) ein; angesichts der nahenden 500-Jahrfeier der Reformation im Jahre 2017 sei es an der Zeit, die eigene Scham- und Schuldgeschichte aufzuarbeiten und die „unerbittliche Intoleranz“ gegenüber Andersdenkenden nicht nur in der Theologie, sondern auch in der Bibel einzugestehen. Umgekehrt gibt es mittlerweile Studien, die die Rolle des Islam in Europa oder in Deutschland thematisieren und die das Erbe islamischer Toleranz in Erinnerung rufen (Bühl 2010) oder die demokratische Orientierung der Muslime in Deutschland herausstellen: Trotz konservativer Gesinnung stimmten sie, wie neuere Untersuchungen nahe legen, „in hohem Maße dem Wertekonsens der liberalen Demokratie zu“ (Hafez 2013: 101).

Wenn Kai Hafez in seiner groß angelegten Studie zum „Islam in der liberalen Gesellschaft Deutschlands und Europas“ auf die „hohe Systemloyalität“ der Muslime zu sprechen kommt (ebd.: 178), ist der entscheidende Punkt berührt. Es geht bei der Islamkritik nämlich nicht um die kritische Erhellung eines Gedankengebäudes, sondern darum, ob sich die islamische Religiosität als konstruktiver Beitrag fürs Gemeinwesen in Dienst nehmen lässt. Es geht um eine *politische Funktionalisierung von Religion*. Sie wird darauf hin befragt, ob sie sich als *moralische Produktivkraft* bewährt. Die in den modernen westlichen Staaten verankerte Religionsfreiheit wirkt als Instrument, die Religionsgemeinschaften auf diese Rolle festzulegen. Indem sie sich an der staatlichen Lizenz und damit aneinander relativieren, ist ihr öffentlicher Bezug auf einen Allmächtigen zurückgestuft. In diesem Sinne kann man Bahners recht geben, wenn er vom Geltendmachen der Allmacht des Staates spricht. Nur ist dies kein besonderer Auswuchs einer antimuslimischen Stimmungsmache, sondern dem staatlichen Säkularisierungsprozess inhärent.

Gesucht: nützliche Religiosität

Die moderne Islamkritik ist das Gegenteil von Religionskritik, wie sie von der Aufklärung über Hegel und Feuerbach bis zu Marx samt Nachfolgern auf den Weg gebracht wurde. Religionskritik wollte einen gesellschaftlichen Emanzipationsprozess in Gang setzen, indem sie die Religion, nach den Worten von Marx, als das verkehrte Bewusstsein einer verkehrten Welt dechiffrierte und die zu Grunde liegenden Entfremdungsprozesse thematisierte (vgl. Berger u.a. 2012). Heute geht es dagegen um eine erwartete oder vermisste *Dienstleistung* von Religiosität. Eine solche funktionalistische Betrachtungsweise bringt etwa das Innenministerium zum Ausdruck: „Religionsgemeinschaften leisten ... einen entscheidenden Beitrag für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Wenn Menschen sich einem Gemeinwesen zugehörig fühlen wollen, muss es etwas geben, was sie miteinander verbindet. Es sind in der Regel die Antworten auf existenzielle Fragen des Menschseins, die diesen Zusammenhalt begründen und dem Denken und Handeln der Menschen Orientierung geben. Trotz Urknall und schwarzen Löchern bleibt die Frage nach dem Davor und Danach. Daher kann auch in einem modernen, pluralen und säkularen Gemeinwesen nicht auf Religion verzichtet werden.“ (BMI 2011: 17) Es gibt also erstens einen *politischen Bedarf* an Religion. Der wird dann in gelehrter oder populärer Form dem Publikum nahe gebracht.

So referierte der „Spiegel“ in seiner letzten Weihnachtstitelgeschichte „Warum glaubt der Mensch ... und warum zweifelt er?“ fast begeistert die neuesten Ergebnisse interdisziplinärer Forschungen zu Ursprung und Funktion der Religion. „Die Frage ist: Hätte der Mensch ohne wachsame Gottheiten überhaupt aus der Steinzeit herausgefunden.“ (Der Spiegel 2012: 114) Für den „Spiegel“ ist das angesichts der jüngsten Forschungslage keine Frage mehr: Ohne Religion kein zivilisatorischer Fortschritt! Vor allem sozialpsychologische Experimente hätten belegt, dass der Mensch ohne wachsame transzendente „Aufsichtsorgane“ keine sozialen Regeln einhalte. Ja mehr noch, je strenger die Aufsicht, desto mehr profitiere das menschliche Zusammenleben davon. So kommt es sogar zu einer kleinen Ehrenrettung von Märtyrertum und Selbstmordattentaten – „Das spektakuläre Opfer gehört seit je zur Religion...“ (ebd.: 123) –, sind sie doch Ausweis einer starken Bindung an die allgegenwärtige Aufsicht, der sich der Atheist in problematischer Weise entzieht.

Gemessen an diesem brutalen Funktionalismus ist die Argumentation, wie sie das Innenministerium vorlegte, fast zurückhaltend. Sie konstatiert einen Orientierungsbedarf, der durch die moderne „Wissensgesellschaft“ nicht gedeckt werde. Der Mensch müsse aber Antwort auf die letzten Fragen finden. Ob er das muss, ist freilich die Frage – die philosophische Tradition des Atheismus seit der Antike z.B. bestreitet es. Auch der direkte Zusammenschluss einer solchen anthropologischen These mit der Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens ist nicht einsichtig. Gerade in einer multikulturellen und multireligiösen Gesellschaft können vielmehr die konkurrierenden weltanschaulichen Antworten, die die Einzelnen finden, zu Konflikten führen, zu „gesellschaftlicher Polarisierung und Segregation“, wie sie die Islamkonferenz angesprochen hat. Absolutheitsanspruch der

Gottesvorstellung, nicht verhandelbare moralische Normen oder apokalyptische Erwartungen machen es nämlich fraglich, ob sich alle zusammen „einem Gemeinwesen zugehörig fühlen“. So ist heute ja auch, wie etwa die Bundeszentrale für politische Bildung mit ihrem Materialangebot dokumentiert, interreligiöse Kompetenz zum erstrangigen Bildungsziel aufgestiegen.

Und es gibt zweitens einen *politischen Kontrollbedarf* der Religion. Dadurch wird Religionskritik wieder zu einem öffentlichen Erfordernis, erfährt jedoch eine bemerkenswerte Verschiebung. Sie richtet sich auf die juristische und soziale Verfasstheit von Religionsgemeinschaften, auf deren politische Rolle im nationalen wie internationalen Rahmen. Vom Glauben selber – wie er bei Marx als „Geist geistloser Zustände“ oder als „Opium des Volkes“ ins Blickfeld rückte – ist kaum die Rede, von den Institutionen, in denen er sich organisiert, umso mehr. So ist eine Art Kirchenkritik in Mode gekommen, wie sie in Deutschland Karlheinz Deschner mit seiner „Kriminalgeschichte des Christentums“ (1986ff) populär gemacht hat. Die Institutionen werden mit ihrem Sündenregister konfrontiert – indem man sie an ihren eigenen sittlichen Maßstäben oder an den Normen der Demokratie misst. Das grundlegende Kriterium ist dabei stets die Frage, ob ihnen das berühmte „Aggiornamento“ (Johannes XXIII.), also die Anpassung an den Zeitgeist, gelingt und ob sie die „Zeichen der Zeit“ angesichts einer Welt in Umbrüchen konstruktiv zu deuten verstehen.

Religionskritik = Ideologiekritik

Einer politischen Bildungsarbeit, die sich an Aufklärung und Mündigkeit orientiert, wäre demgegenüber der Rekurs auf die Religionskritik von Marx zu empfehlen – so wie sich ja auch in den ökonomischen Krisenlagen des Globalisierungszeitalters gezeigt hat, dass seine Analysen immer noch Stichhaltigkeit besitzen. Die Marxsche Religionskritik hat den Blick darauf gerichtet, dass die Glaubensentscheidung eine Deutung der Welt und Stellung zur Welt einschließt, und hat dies als *Gegenstand der Ideologiekritik* erschlossen, natürlich nicht unbestritten und in der Folge mit anderen Entwürfen konfrontiert.

Die neueren Interventionen von Islam- oder Migrationsexperten in die islamkritische Debatte, die zu einer Mäßigung der Kritik oder zu mehr Toleranz raten (vgl. Weidner 2011, Hafez 2013), zeugen dagegen von einer theoretischen Hilflosigkeit. Wenn man alles auf „die Frage der Anerkennung des Islam bzw. seiner Gleichstellung mit anderen Religionsgemeinschaften in Deutschland“ (Begic/Ucar 2013: 55) zuspitzt, will man von der gesellschaftlichen Rolle der Religion, die ja angesichts des wissenschaftlichen Fortschritts nicht mehr als Welterklärung fungiert, nichts wissen. Wie ist aber ihre unverminderte oder gewachsene gesellschaftliche Relevanz zu erklären? Eine Antwort hat in den letzten Jahren Karriere gemacht: Nach dem Diktum des Verfassungsrichters Ernst-Wolfgang Böckenförde lebt der „freiheitliche, säkularisierte Staat ... von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“ (Böckenförde 1976: 60). Hier sei dann die Religion gefragt. Aber wieso soll sie diese Garantieleistung erbringen? Es wäre ja ein Paradox, wenn gerade ihr „eine besondere Rolle

als nicht freiheitsimmanenter Stabilisator einer freiheitlichen Ordnung zukommt“ (Doering 2013: 11).

Auf diesen Widerspruch hat Detmar Doering von der Friedrich-Naumann-Stiftung hingewiesen. Als Befürworter einer „offenen Gesellschaft“ macht er die liberalen Bedenken gegenüber einer solchen weltanschaulichen Privilegierung deutlich. Im Grunde stimmt er dem von Böckenförde angemeldeten Bedarf zu, will aber erst die konkrete Leistungsfähigkeit religiöser Bindekräfte auf empirischem Wege ermitteln. Bisherige Erhebungen führten zu einem uneindeutigen Ergebnis, was laut Doering darauf verweist, dass die Religion, um die gewünschte Leistung zu erbringen, auf Voraussetzungen angewiesen ist, die sie selber nicht garantieren kann, so dass also wiederum der Staat gefordert ist. Ein bemerkenswerter Zirkelschluss! Bei all der Suche nach Bindungen, nach „Ligaturen“ (Ralf Dahrendorf), bleibt die Frage, warum die Prinzipien des menschlichen Zusammenlebens nicht auf dem Wege einer rationalen Klärung bestimmt werden können – eine Frage, die ja auch die politische Bildung, die auf rationale Urteilskraft setzt, beschäftigt.

Michael Städtler (2012: 103) hat das Dilemma so formuliert: „In der aufgeklärten Theorie des bürgerlichen Staates wird die Notwendigkeit einer säkularen Begründung staatlicher Normen gesehen, die für alle Konfessionen gleichermaßen akzeptabel sei. Zugleich wird darin aber ein Verlust an Substanz für die gesellschaftliche Integration befürchtet, was auch der starken affektiven Bindungskraft religiöser Überzeugungen Rechnung trägt.“ Der Autor hält als das eigentliche Defizit dieses Diskurses den Verzicht auf die religionskritische Tradition von Marx fest, die gerade den Bezug zur Gesellschaftstheorie herstellen könnte, denn: „Was diese Staatsdebatte ... fast nie explizit thematisiert, sind die gesellschaftlichen Bedingungen der politischen Entwicklung der Neuzeit.“ (Ebd.)

Wenn Religionskritik als wissenschaftliches Unternehmen ernst genommen werden will, muss sie die Ebene der Ideologiekritik wiedergewinnen. Der Glaube selber, sofern er der Innerlichkeit des Einzelnen angehört, ist der öffentlichen Auseinandersetzung entzogen. Er wird aber dort zum Thema, wo er sich – in der jüdisch-christlich-islamischen Tradition mit einer gewissen Folgerichtigkeit – als Weltbewusstsein betätigt. Im demokratischen Staat ist er dabei auf das Toleranzprinzip festgelegt. Es stellt sich aber die Frage, inwiefern die religiöse Einstellung mit diesem Prinzip vereinbar ist und ob der Standpunkt der gegenseitigen Duldung zu einem akzeptablen Zustand führt. Micha Brumlik hat dazu jüngst, in Anlehnung an den Philosophen Rainer Frost, ein vierstufiges Toleranzmodell vorgeschlagen, das auf den ethischen und staatsbürgerlichen Konsens der Religionen abstellt. Vom religiösen Kern der Heilswahrheit her gibt es aber, das belegt Brumlik etwa an der Praktizierung der Toleranznorm, keine Gewähr dafür, dass der Konsens nicht in Dissens umschlage: „Von einem derartigen, fatalen Wahrheitsanspruch ist prinzipiell keine Religion gefeit.“ (Brumlik 2013: 56)

Toleranz, so muss man schlussfolgern, ist keine Lösung, wenn es um konkurrierende Wahrheitsansprüche geht. Natürlich darf die subjektive Entscheidung, die zum Glauben führt, nicht unterdrückt werden. Sie einfach zu übergehen wäre angesichts ihres eigenen Anspruchs ebenso unangemessen. Sie als Deutung der Welt aufzunehmen, zu erhellen und zu prüfen ist dagegen das Ge-

schäft der Religionskritik. Und das bedeutet etwas ganz Anderes, als per staatlicher Direktive Juden den Sinn des Beschneidungsrituals und Musliminnen die Kleidersitten vorzuschreiben oder (wie von der Familienministerin Anfang 2013 zur Sprache gebracht) Christen die Wahlfreiheit einzuräumen, ob sie „den“ oder „das“ Gott anbeten wollen.

Literatur

- Bade, Klaus J. (2013): Kritik und Gewalt – Sarrazin-Debatte, ‚Islamkritik‘ und Terror in der Einwanderungsgesellschaft. Schwalbach/Ts.
- Bahners, Patrick (2011): Die Panikmacher – Die deutsche Angst vor dem Islam. Eine Streitschrift. München.
- Begić, Esnaf/Ucar, Bülent (2013): Der Islam als Religionsgemeinschaft in Deutschland, in: Varwick/Schieren (Hrsg.), S. 55-73.
- Benz, Wolfgang (2012): Die Feinde aus dem Morgenland – Wie die Angst vor den Muslimen unsere Demokratie gefährdet. München.
- Berger, Maxi/Reichardt, Tobias/Städtler, Michael (Hrsg.) (2012): „Der Geist geistloser Zustände“ – Religionskritik und Gesellschaftstheorie. Münster.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1976): Staat, Gesellschaft, Freiheit. Frankfurt/M.
- Brumlik, Micha (2013): Was wäre eine gute Religion?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 1, S. 51-58.
- Bühl, Achim (2010): Islamfeindlichkeit in Deutschland – Ursprünge, Akteure, Stereotype. Hamburg.
- BMI – Bundesministerium des Innern (2011): Religionsgemeinschaften stärken Zusammenhalt, in: Innenpolitik – Informationen des BMI, Mai, S. 17 (www.bmi-bund.de).
- Der Spiegel (2012): Die Erfindung Gottes – Geschichte einer nützlichen Illusion, in: Nr. 52, S. 112-123.
- Deschner, Karlheinz (1986-2013): Kriminalgeschichte des Christentums. Band 1 bis 10. Reinbek.
- Doering, Detmar (2013): Religion und freiheitlich säkularer Staat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 13-14, S. 11-14.
- Giordano, Ralph (2008): Nicht die Moschee, der Islam ist das Problem, in: Sommerfeld, Franz (Hrsg.): Der Moscheestreit – Eine exemplarische Debatte über Einwanderung und Integration. Köln, S. 37-51.
- Grethlein, Christian (2013): Reformation und Toleranz – theologische Impulse für die evangelische Erwachsenenbildung, in: Forum Erwachsenenbildung, Nr. 1, S. 18-23.
- Große Kracht, Hermann-Josef (2013): Ist ohne Kirche kein Staat zu machen? Zur historischen Entwicklung von Religion und Politik in Deutschland, in: Varwick/Schieren (Hrsg.), S. 8-30.
- Hafez, Kai (2013): Freiheit, Gleichheit und Intoleranz – Der Islam in der liberalen Gesellschaft Deutschlands und Europas: Bielefeld.
- Huntington, Samuel P. (1996): Kampf der Kulturen – Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert. München und Wien.
- Mette, Norbert (2012): Mündiges Christsein – Das Konzil und die Rolle der katholischen Erwachsenenbildung, in: Erwachsenenbildung, Nr. 3, S. 111-113.
- Rohe, Mathias (2011): Islam und säkularer Rechtsstaat: Grundlagen und gesellschaftlicher Diskurs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 13-14, S. 21-27.
- Städtler, Michael (2012): Religion und Staat. Und Gesellschaft – Über ein vernachlässigtes Element der neuzeitlichen Staatsdebatte, in: Berger u.a. (Hrsg.), S. 102-120.
- Sokolowsky, Kay (2009): Feindbild Moslem. Berlin.
- Varwick, Johannes/Schieren, Stefan (Hrsg.) (2012): Religion in Politik und Gesellschaft. Schwalbach/Ts.
- Weidner, Stefan (2011): Vom Nutzen und Nachteil der Islamkritik für das Leben, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 13-14, S. 9-15.

Die Debatte zum bedingungslosen Grundeinkommen¹

Almut Peukert



Almut Peukert

Der Sozialstaat in Deutschland steht seit einigen Jahrzehnten vor bedeutenden Herausforderungen: Veränderungen in der Arbeits- und Konsumwelt und den Geschlechterverhältnissen sowie die Pluralisierung von Familienstrukturen und der sog. demographische Wandel haben Folgen für die sozialen Sicherungssysteme. Vor diesem Hintergrund wird von verschiedenen Akteuren zunehmend die Praktikabilität der bestehenden wohlfahrtsstaatlichen Arrangements infrage gestellt. Insbesondere seit der Implementierung der Hartz-Gesetze gibt es eine breite Debatte über den ‚richtigen‘ Weg zur Modernisierung des deutschen Sozialstaates. Als eine Alternative zu dem als ungerecht empfundenen sozialen Sicherungssystem wird die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens (BGE) debattiert. Dahinter verbirgt sich die Idee, dass alle Menschen monatlich einen bestimmten Geldbetrag vom Staat ohne jegliche Gegenleistung und Bedürftigkeitsprüfung erhalten.

Diskutiert wird,

- inwiefern ein Grundeinkommen als eine ‚gute‘ Alternative u.a. zum Arbeitslosengeld II (sog. Hartz IV) und anderen Sozialleistungen gelten kann,
- welches Modell mit welcher Finanzierungslogik implementiert werden sollte² und
- *wie* gesellschaftlich und politisch eine Einführung ermöglicht werden kann.

Die folgende Dokumentation fokussiert darauf, inwiefern ein Grundeinkommen als ‚gute‘ Alternative zur bisherigen Ausgestaltung von Sozialleistungen gelten kann und welche Argumente für und gegen eine Einführung angebracht werden. Mit inbegriffen ist dabei ein kursorischer Überblick zu aktuellen Initiativen zur Einführung eines Grundeinkommens.³

Als Auslöser der gegenwärtigen Debatte zum bedingungslosen Grundeinkommen können im Wesentlichen drei Entwicklungen ausgemacht werden: Erstens, im Jahr 2009 reichte Susanne Wiest (<http://grundeinkommenimbundestag.blogspot.de>) eine Petition zur Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens beim Deutschen Bundestag ein, die im Juni 2013 parlamentarisch ohne

weitere Aussprache abgeschlossen wurde. Zweitens, Anfang 2013 startete eine europäische Bürgerinitiative (<http://www.ebi-grundeinkommen.de>) mit der Aufforderung an die EU-Institutionen, mithilfe von EU-Pilotprojekten (Finanzierungs-)Modelle sowie eine Einführung des Grundeinkommens zu prüfen. Und drittens, die Piratenpartei fordert in ihrem Programm für die Bundestagswahl im September 2013 ebenfalls die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens.

Aktuelle Forderungen und Begründungen für ein bedingungsloses Grundeinkommen

... auf europäischer Ebene

„Als Folge der heutigen Beschäftigungsverhältnisse und der unzureichenden Systeme der Einkommenssicherung (bedingt, bedürftigkeitsorientiert, nicht hoch genug) erachten wir die Einführung des Bedingungslosen Grundeinkommens als essentiell, um die Grundrechte zu garantieren, vor allem ein Leben in Würde, wie es in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dargelegt wird.

Das Bedingungslose Grundeinkommen wird vor allem dazu beitragen, Armut zu verhindern, jeder Person die Freiheit zu garantieren, über sein oder ihr eigenes Leben zu bestimmen, und die Teilhabe aller an der Gesellschaft zu stärken.

Das Bedingungslose Grundeinkommen wird helfen, soziale Spaltungen zu vermeiden ebenso wie Neid- und Missbrauchsdebatten und ihre Konsequenzen, und es wird auch unnötige, teure, repressive und exklusive Kontrollen sowie die damit verbundene Bürokratie überwinden. Das Bedingungslose Grundeinkommen ist eine diskriminierungs- und stigmatisierungsfreie Transferzahlung, welche der versteckten Armut sowie zahlreichen Krankheiten vorbeugt.

Das Bedingungslose Grundeinkommen bringt soziale Freiheit, erleichtert es den Bürgerinnen und Bürgern, sich mit der Europäischen Union zu identifizieren, und sichert ihre politischen Rechte.“

Forderungen der Europäischen Bürgerinitiative (EBI): <http://tinyurl.com/prezjav>

... in Deutschland

„Die Piraten setzen sich für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ein. Dieses solle die Existenz sichern und ohne Zwang zu Arbeit oder anderen Gegenleistungen garantiert werden, heißt es im Wahlprogramm. Die Einführung eines Grundeinkommens dürfe jedoch nicht zur Schlechterstellung von wirtschaftlich Schwächeren führen. Dazu wollen die Piraten eine Enquete-Kommission im Deutschen Bundestag gründen, deren Ziel die konkrete Ausarbeitung und Berechnung neuer sowie die Bewertung bestehender Grundeinkommens-Modelle sein soll. Für jedes Konzept sollen die voraussichtlichen Konsequenzen sowie Vor- und Nachteile aufgezeigt und der Öffentlichkeit transparent gemacht werden.

Ein Grundeinkommen soll zusätzlich zu Erwerbseinkommen und Renten- oder Pensionsbezug gezahlt werden. Diese Einkommen will die Piratenpartei dann stärker besteuern.“

Focus, 10. Juli 2013: <http://tinyurl.com/lco7w4c>

„Bedingungsloses Grundeinkommen für jeden – eine alte Idee findet auch in Deutschland wieder Anhänger. Verschiedenste Varianten kursieren, von „großem“ und „kleinem“ Bürgergeld bis zur Steuerpauschale. Zum Wahlkampf greifen auch Parteien das Thema wieder auf. Was ist davon zu halten? (...)

Die Befürworter eines Grundeinkommens gehören ganz unterschiedlichen Lagern an. Die Allianz der Unterstützer reicht vom Gründer der Drogeriemarktkette DM, Götz Werner, bis zum Sozialwissenschaftler und grünen Vordenker Michael Opielka, von der Chefin der Linkspartei, Katja Kipping, bis zum ehemaligen CDU-Ministerpräsidenten Dieter Althaus, von den Globalisierungskritikern von Attac bis zur katholischen Arbeitnehmerbewegung. (...)

Die Linken-Vorsitzende Kipping erhofft sich, dass auch andere Arbeit als die klassische Erwerbsarbeit stärker wertgeschätzt werde: etwa die unentgeltlich geleistete Erziehungs- und Sorgearbeit oder das soziale und das bürgerschaftliche Engagement der Menschen. Auf die Kritik, dass auch Reiche das Grundeinkommen erhalten sollen, entgegnet Kipping, dass bei Bedürftigkeitsprüfungen gerade die Ärmsten der Armen ihren Anspruch nicht einlösen. Außerdem sollten Reiche bei der Finanzierung des Grundeinkommens auch stärker zur Kasse gebeten werden. (...)

Wie stehen die anderen Parteien zum Grundeinkommen?

Bei den Grünen und in der Linkspartei gibt es vergleichsweise starke Strömungen, die sich für ein Grundeinkommen einsetzen. Mehrheitsfähig sind diese Strömungen derzeit aber nicht. In ihren Wahlprogrammen sprechen sich beide Parteien dafür aus, zu dem Thema eine Enquetekommission im Bundestag einzurichten. Die SPD hingegen tut sich deutlich schwerer: Für viele Sozialdemokraten passt das Grundeinkommen nicht zu ihrem Verständnis als Arbeiterpartei. Ähnlich sieht das ein Großteil der Gewerkschafter. Der DGB-Vorsitzende Michael Sommer hält die Forderung nach einem Grundeinkommen für „gesellschaftspolitisch verheerend“, weil Arbeit dann keinen Wert mehr habe.

Während die Piraten in ihrem Wahlprogramm – wenn auch eher unkonkret – ein bedingungsloses Grundeinkommen fordern, lehnt die FDP Transfers ohne Gegenleistung ab. Das „liberale Bürgergeld“ in Höhe von 700 Euro im Monat solle nur die Bedürftigen schützen, proklamiert die FDP – und nicht „die Findigen“.

Der Tagesspiegel, Cordula Eubel, 22. Juli 2013, „Bedingungsloses Grundeinkommen für alle?“, <http://tinyurl.com/lygsowm>

Pro: Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Argumente für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens

Ein Befürworter des bedingungslosen Grundeinkommens ist Götz Werner, der Gründer der Drogeriemarktkette dm.

„(...) Herr Werner, arbeitet der Mensch zu viel?

Das ist individuell. Der Mensch will sich mit seinen Fähigkeiten in die Gesellschaft einbringen. Er arbeitet so viel, wie er glaubt, gebraucht zu werden.

Sie möchten ihm zu einem bedingungslosen Grundeinkommen verhelfen. Dann muss er nicht mehr arbeiten.

Das liegt nicht in der Natur des Menschen. Der Mensch ist kein Tier, das rundum zufrieden ist, wenn es gegessen hat. Der Mensch will über sich hinauswachsen, er braucht die Arbeit, um sich als Mensch zu definieren.

Wie hoch soll es sein, das bedingungslose Grundeinkommen?

So groß, um davon bescheiden, aber menschenwürdig leben zu können. In Deutschland wären es etwa 1000 Euro. (...)

Würden alle andern Unterstützungen wegfallen, Kindergeld, Stipendien?

Solche Transferzahlungen würden durch das Grundeinkommen kompensiert, außer bei Sonderfällen wie einem querschnittgelähmten Menschen. In diesem Fall würde das Grundeinkommen nicht ausreichen. Die Gesellschaft muss mehr leisten – wie heute schon. (...)

Es bekäme also nicht jeder automatisch 1000 Euro.

Doch, praktisch schon. Das Grundeinkommen kommt aber nicht oben drauf, sondern ist substitutiv. Es wächst in die bestehenden Einkommen hinein. Die Menschen haben alle schon ein Einkommen, sonst könnten sie nicht leben. Es geht also darum, einen Teil des Einkommens verfassungsrechtlich abzusichern, um auch unabhängig von einem Erwerbsarbeitsplatz leben zu können.

Also wie funktioniert Ihr System?

Es ergibt sich eine neue Situation. Es gäbe einen Wandel vom Sollen zum Wollen. Mit einem Grundeinkommen kann sich jeder dort in die Gesellschaft einbringen, wo er einen Sinn sieht. Niemand müsste zuerst fragen, ob er für seine Arbeit auch ausreichend Lohn erhält. Grundeinkommen heißt: Du bekommst das Vertrauen der Gesellschaft und kannst jetzt nach Herzenslust dazuverdienen. Erst dann hätten wir tatsächlich einen Arbeitsmarkt.

Den gibt es doch schon.

Nein. Volkswirtschaftlich gesehen ist ein Markt erst dann ein Markt, wenn jeder etwas tun oder lassen kann. Heute müssen viele auch Arbeiten annehmen, mit denen sie sich nicht identifizieren können. Sie können nicht Nein sagen.

Nochmals: Die Hauptkritik am bedingungslosen Grundeinkommen besagt, viele Menschen würden es dann vorziehen, nicht zu arbeiten.

Das ist ein Irrtum. Würden Sie denn aufhören zu arbeiten? Wenn Sie Menschen beobachten, werden Sie feststellen, dass der Mensch ein Tätigkeitswesen ist. (...)

Jemand hat eine schlecht bezahlte Arbeit, zum Beispiel Toiletten putzen. Mit Ihrem Grundeinkommen wird er sich sagen, er habe ja schon ein Einkommen, eine solche Arbeit mache er nicht mehr.

Sie müssen das vom Unternehmer aus sehen. Wenn Sie eine Toilettenreinigungsfirma führen, müssen Sie die Arbeit so attraktiv gestalten, dass Menschen diese Arbeit machen wollen.

Also mehr bezahlen?

Wir können Arbeit auch automatisieren. Reduzieren Sie nicht alles aufs Bezahlen. Menschen wollen Wertschätzung für ihre Arbeit. Das Motiv für die Arbeit ist nicht, ob sie dreckig oder sauber ist. Ich mache die Arbeit, weil sie anderen Menschen zugutekommt. (...)

Das bedingungslose Grundeinkommen wird auch von links kritisiert. Hubertus Heil, SPD-Generalsekretär, sieht es als «Stilllegungsprämie».

Da sehen Sie, was manche für ein Menschenbild haben. Allein mit der Idee, dass man einen Menschen stilllegen könnte, ist man böseartig.

Herr Heil geht halt auch davon aus, dass es bei einem bedingungslosen Grundeinkommen viele Leute nicht mehr zur Arbeit drängt.

Das Statistische Bundesamt hat errechnet, dass jährlich 56 Milliarden bezahlte Arbeitsstunden in Deutschland geleistet werden – unbezahlt sind es 96 Milliarden. Bei Erich Fromm können Sie lesen: Die Menschen brauchen Arbeit, sonst können sie sich nicht als Menschen definieren. Stellen Sie sich einmal Ihr Leben ohne Arbeit vor. (...)

Der Bund, Rudolf Burger, 29. April 2013, „Der Mensch sucht Betätigung, er ist kein Wesen, das nur fernsieht“: <http://tinyurl.com/nlquy56>

Thomas Straubhaar, Direktor des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI), führt das Grundeinkommen als Antwort auf potenziell zunehmende Arbeitslosigkeit im Zuge von Automatisierungsprozessen an. Er war maßgeblich an der Entwicklung des Konzeptes „Solidarisches Bürgergeld“ (<http://www.solidarisches-buergergeld.de>) beteiligt, das von Dieter Althaus (ehemaliger Thüringer Ministerpräsident) im Sommer 2006 in die politische Debatte eingebracht wurde.

„Grundeinkommen einführen, alle anderen Maßnahmen abschaffen. Mehr muss der Staat am Arbeitsmarkt nicht tun, um auf die Automatisierung zu reagieren.“

Die Automatisierung bereitet vielen Menschen Sorgen. Befürcht[et, A.P.] wird, dass es nur eine Frage der Zeit sei, bis Maschinen, Roboter und Computer oder aber billigere und bessere Konkurrenten aus den aufstrebenden Volkswirtschaften der Erwerbstätigkeit hierzulande die Grundlage entzögen. Nur die Klügsten könnten dann noch eine Beschäftigung finden. (...)

Das Wirtschaftswachstum ist schwächer geworden und wird noch lange Zeit gering bleiben. Weniger Menschen werden in Deutschland leben. Mehr Alte werden auf die Unterstützung von immer weniger Jungen angewiesen sein. In der Arbeitswelt wird das lineare und stetige Berufsleben zur Ausnahme. Die Regel werden unterschiedlich lange, wechselnde Lebensabschnitte der Erwerbstätigkeit, der Elternzeit, der Weiterbildung sowie der Suche nach Sinn, Ideen und Erholung werden, die sich teilweise ablösen, teilweise aber auch überschneiden. Vor allem aber hat sich das traditionelle Familienbild in den letzten Dekaden völlig geändert. Die an traditionellen Familienformen mit einer ununterbrochenen, lebenslangen Erwerbsbiografie des Mannes als Alleinverdiener und der Frau als Hausfrau und Mutter fest gemachte Sozialpolitik hat sich weit von der Wirklichkeit entfernt. (...)

Die Politik muss sich der künftigen Lebens- und Arbeitswelt anpassen. Nicht klassische Familien, sondern vielfältige Bedarfs- und Lebensgemeinschaften sind der gültige Maßstab. (...)

Das Grundeinkommen ist ein zutiefst individualistisches Konzept. Es wird bedingungslos gewährt und verzichtet auf jeglichen Paternalismus. Niemand überprüft, ob es gute oder schlechte Gründe für Geld vom Staat gibt. Unterstützt wird jeder Einzelne, unesehen persönlicher Eigenschaften, unabhängig von Alter, Geschlecht, Familienstand, Beruf, Erwerb und Wohnsitz. Alle werden gleich und gleichermaßen behandelt. Das Grundeinkommen ist ein sehr zielgenaues sozialpolitisches Konzept. Alle, die Hilfe benötigen, werden unterstützt. Niemand bleibt ohne Hilfe, niemand bleibt unterhalb des Existenzminimums.“

The European. Das Debatten-Magazin, Thomas Straubhaar, 25. Juli 2013, „Sozialstaat auf dem Bierdeckel“: <http://tinyurl.com/plpv5hk>

Contra: Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Argumente gegen die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens

„Grundeinkommen – falsches Mittel aufgrund falscher Analyse

Niedrige Löhne, Unterbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und in der Folge Altersarmut – all das sind Themen, mit denen sich Politiker in Wahlkampfzeiten besonders auseinandersetzen müssen. Vielen Menschen erscheint das Grundeinkommen eine diskussionswürdige Lösung für die genannten Probleme zu sein. (...)

Den Gegnern des Grundeinkommens wird meist unterstellt, sie gingen davon aus, dass Menschen in der Regel faul seien und nicht freiwillig arbeiten würden und daher ein Grundeinkommenssystem nicht funktionieren könne, weil die (trotzdem) Arbeitenden auf Dauer nicht bereit seien, andere mit durchzuziehen, wenn die im Prinzip arbeiten könnten. Das ist aber keinesfalls der Kern unserer Kritik am Grundeinkommen, sondern nur ein Neben-

pekt. Auch die Gegner des Grundeinkommens können sich gut vorstellen, dass die meisten Empfänger von Grundeinkommen, die nichts oder nur sehr wenig zu dem Transfer hinzuverdienen würden, trotzdem Arbeit leisten, eben unentgeltliche. Das heißt, sie leisten etwas, was sie an keinem Markt absetzen könnten, was aber ihrer eigenen Ansicht nach gebraucht wird.

Und genau das ist der Kritikpunkt: Wenn es keine oder keine genügende Marktnachfrage gibt für bestimmte Tätigkeiten, dann müsste eigentlich die Gesellschaft (z.B. durch ihre gewählten Volksvertreter) darüber entscheiden, ob und wie viel sie von diesen Tätigkeiten dennoch nachfragen und entsprechend mit Einkommen entlohnen möchte. Im Fall von Grundeinkommen wird die Gesellschaft aber gar nicht mehr im einzelnen gefragt, was sie für nachfragenswert hält, sondern der einzelne Grundeinkommensbezieher entscheidet selbst, was er für nützlich hält und bekommt ganz automatisch einen Lohn dafür, nämlich das Grundeinkommen. (...)

Ein Gegenargument lautet, dass diejenigen, die sich nach dem Markt richten und dort (zusätzlich zum Grundeinkommen) Einkommen erzielen, das erstens in dem Sinne freiwillig tun, als ihnen die beschriebene Option, hauptsächlich vom Grundeinkommen zu leben, prinzipiell auch offen steht, und sie zweitens wesentlich mehr Geld zur Verfügung haben als diejenigen, die zusätzlich zum Grundeinkommen kein oder nur ein sehr geringes Markteinkommen erzielen.

Das klingt einleuchtend, ist aber nicht zu Ende gedacht. Denn man muss die Umverteilungswirkungen eines Grundeinkommenssystems mit in die Überlegungen einbeziehen. Da jeder Bürger das Grundeinkommen erhalten und dieses über den gegenwärtigen Hartz IV-Sätzen liegen soll, ist das Umverteilungsvolumen höher als im heutigen System von Steuern und Sozialabgaben. Das bedeutet, dass die Minderung der Markteinkommen durch Steuern und Abgaben für ein Grundeinkommenssystem höher sein muss als im gegenwärtigen System. Es liegt nahe, dass in einem Grundeinkommenssystem manche Gutverdienende wegen der hohen Besteuerung ihrer Markteinkommen einerseits und dem ihnen ebenfalls zustehenden Grundeinkommen andererseits dazu übergehen werden, ihre am Markt angebotene Arbeitszeit um (mindestens) die Menge zu reduzieren, die dem Grundeinkommen entspricht. Schließlich haben auch Gutverdiener Interessensgebiete, die sich nicht vermarkten lassen, die ihnen aber Freude bereiten (und die möglicherweise auch von gesellschaftlichem Nutzen sind).

Die Überlegung, dass die Besteuerung des Markteinkommens den Bezug von Grundeinkommen ausgleicht und daher für die Gutverdienenden kein Anreiz bestünde, weniger Erwerbsarbeit zu leisten, ist kein stichhaltiges Gegenargument. Denn die Besteuerung muss bei Gutverdienenden deutlich über dem Grundeinkommen und auch über dem derzeitigen Volumen an Steuern und Abgaben liegen, sie müssen sozusagen Nettozahler sein, sonst bliebe für diejenigen, die man mit dem Grundeinkommen besser stellen will als heute, nichts übrig. (...)

So verständlich die Forderungen nach einem Grundeinkommenssystem wegen der nicht zu leugnenden gesellschaftlichen Missstände sind, so sehr fußen sie auf einer mangelhaften Problemanalyse und bauen auf eine instabile Lösung. Weil das Grundproblem unserer Wirtschaft nicht angegangen wird, nämlich dass der heutige Verteilungsschlüssel bei den Primäreinkommen nicht systemgerecht ist, versprechen die Versuche einer neuen Art von Umverteilung durch Grundeinkommen keinen nachhaltigen Erfolg. (...)

Friederike Spiecker 28. Juni 2013: „Grundeinkommen – falsches Mittel aufgrund falscher Analyse“, <http://tinyurl.com/otfcq6w>

Gesellschaftliche Spaltung *oder* Glück und Sicherheit für alle?

„Doch was würde dieser bedingungslose Transfer mit den Menschen machen, und ist dies nicht der direkte Weg in Faulheit statt in mehr persönliche Handlungsfreiheit?

(...) Sozialpolitiker Opielka ist sich sicher, dass ein bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) für glücklichere Bundesbürger sorgen würde: „Das Grundeinkommen würde den

Menschen die Sicherheit geben, nicht in die Verarmung abrutschen zu können.“ Und das Gefühl von Sicherheit ist bei allen Menschen eng mit dem persönlichen Glück verknüpft, so Opielka. Auch hätte der Transfer einen positiven Effekt auf den Arbeitsmarkt. „Dieses Sicherheitsgefühl, welches ein bedingungsloses Grundeinkommen auslöst, ist geradezu ein Stimulus für den Arbeitsmarkt“, glaubt Opielka. (...) Doch was wird dann mit Jobs, die niemand machen will? Die müssten besser bezahlt werden, lautet die einhellige Antwort von Liebermann und Opielka. Dass es nicht so einfach ist, zeigt eine Studie aus dem Jahr 2010. Die Untersuchung, die von Götz Werner, dm-Gründer und prominentester Verfechter des BGE, finanziert wurde, zeigt: Bei Einführung eines bedingungslosen Transfers würden insbesondere Aushilfskräfte und Leute in Hilfsberufen ihre Arbeit reduzieren. Ein Drittel der Befragten aus dieser Berufsgruppe gaben an, ihre Arbeit reduzieren zu wollen. Und wie stark müsse diese Lohnerhöhung dann sein, damit auch unattraktive Jobs weiterhin gemacht werden? „Angebot und Nachfrage entscheiden über den Preis“, antwortet Liebermann dazu. Ein einfaches ökonomisches Konzept also, das jedoch wenig über die Auswirkungen des BGE aussagt.

Genau diesen simplen Marktmechanismus sieht Werner Eichhorst durch ein bedingungsloses Grundeinkommen gefährdet. Eichhorst ist stellvertretender Direktor für Arbeitsmarktpolitik am Institut zur Zukunft der Arbeit. „Die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ist ein riskantes Großexperiment.“ Nach seiner Ansicht würde die Einführung des staatlichen Transfers für alle zu einer gesellschaftlichen Spaltung führen. „Menschen, die relativ schlecht ausgebildet sind, fehlt der Anreiz zu Arbeiten und sie ziehen sich aus der Gesellschaft zurück.“ Er ist der Überzeugung, dass eine Gesellschaft über Anreize funktioniert, die sich meist in Form von Löhnen ausdrückt. „Bezahlte Arbeit ist der Mechanismus, der die Gesellschaft in weiten Teilen koordiniert.“

Schwächt sich dieser Mechanismus durch die Einführung des bedingungslosen Grundeinkommens ab, komme es zu zwei Problemen: Für die Gesellschaft notwendige Güter werden nicht mehr in ausreichender Zahl produziert, da den Produzenten der Anreiz zur Arbeit fehlt. Dabei müssen Güter nicht materiell sein, es kann sich auch um Dienstleistungen wie Busfahrten handeln. Außerdem würden die zur Finanzierung des BGE notwendigen Steuern die Menschen finanziell belasten. Eichhorst gibt zwar zu, dass er nicht sagen kann, ob die Einführung eines BGE auch positive Auswirkungen auf die Gesellschaft und Wirtschaft haben könne, nennt jedoch einen entscheidenden Punkt: „Es kann zwar funktionieren, jedoch muss sich die Gesellschaft verändern. Und das wir zur Einführung eines BGE auf einmal einen kompletten gesellschaftlichen Wandel erfahren, halte ich für unwahrscheinlich.“ Mit gesellschaftlichem Wandel meint Eichhorst beispielsweise den Aspekt, dass Leute nicht mehr nur wegen des Geldes arbeiten, sondern weil sie es wollen. (...)“

WirtschaftsWoche, Felix Ehrenfried, 16. Juni 2013, „Glücksrezept Grundeinkommen Geld und Glück für alle“, <http://tinyurl.com/q62mmcm>

Anmerkungen

- 1 Die Überschriften der Dokumentation gehören nicht zu den dokumentierten Texten, sondern wurden von der Autorin eingefügt. Aus Platzgründen werden die meisten Dokumente gekürzt wiedergegeben. Sämtliche URL waren bis zum 26. Juli 2013 aktiv.
- 2 Verbunden ist damit die Frage, inwiefern ein bedingungsloses Grundeinkommen finanzierbar ist.
- 3 Darüber hinaus seien einige Netzwerke aufgeführt, die sich für eine Einführung des Grundeinkommens einsetzen: Netzwerk Grundeinkommen (<https://www.grundeinkommen.de>), Freiheit statt Vollbeschäftigung (<http://blog.freiheitstattvollbeschaeftigung.de>), Grünes Netzwerk Grundeinkommen (<http://gruenes-grundeinkommen.de>), Unternimm die Zukunft (<http://www.unternimm-die-zukunft.de>), Basic Income Earth Network (<http://www.basicincome.org>).

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 91

Kriminelle Welt

Gewaschenes Geld
Routen des Kokains
Drehscheibe Kosovo
Piraterie in Asien

Explosive Türkei
Wir und die Russen

Außenpolitik Links-Grün
Flassbeck zum Euro



91

bestellung@welttrends.de

GENIOS

www.welttrends.de

Das Antiterrordateigesetz

Wenn Polizei und Geheimdienste verbunden werden ...

Heiner Adamski



Heiner Adamski

I. Datenerfassung zur Terrorismusabwehr

In der Bundesrepublik Deutschland ist vor einigen Jahren – Ende 2006 – zur Verbesserung der Abwehr der Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus ein Antiterrordateigesetz (ATDG) in Kraft gesetzt worden. Der genaue Titel ist: „Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern“.¹ Nach diesem Gesetz musste als sog. Verbunddatei eine zentral beim Bundeskriminalamt zu führende Antiterrordatei eingerichtet werden. „Verbunddatei“ heißt: In dieser Datei werden Erkenntnisse von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder verbunden. Es kommt also zu einem „Verbund“ von Polizei und Nachrichten- oder Geheimdiensten. Beteiligt sind das Bundeskriminalamt (BKA), das Bundespolizeipräsidium, die Landeskriminalämter (LKA), die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst (MAD), der Bundesnachrichtendienst (BND) und das Zollkriminalamt (ZKA) sowie unter bestimmten Voraussetzungen weitere Polizeivollzugsbehörden.

In der Antiterrordatei werden gemäß den Bestimmungen des Antiterrordateigesetzes Grunddaten und erweiterte Grunddaten von Personen erfasst, über die polizeiliche oder nachrichtendienstliche Erkenntnisse vorliegen, aus denen sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass sie Mitglieder oder Unterstützer einer inländischen terroristischen Vereinigung mit internationalem Bezug oder einer ausländischen terroristischen Vereinigung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland sind. Ergänzt wird dies um Angaben über Mitglieder oder Unterstützer einer Gruppierung, die eine Vereinigung im vorgenannten Sinne unterstützt. Ein Speicherkriterium ist, dass diese Personen rechtswidrig Gewalt als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anwenden oder eine solche Gewaltanwendung unterstützen, vorbereiten, befürworten oder durch ihre Tätigkeiten vorsätzlich hervorrufen. Zu allen Personen sind „Grunddaten“ zu speichern: Angaben zu den Personalien wie Namen, frühere und derzeitige Anschriften, Geschlecht, Geburtsdatum und -ort, Geburtsstaat und Staatsangehörigkeiten sowie körper-

liche Merkmale, Sprachen, Dialekte und Lichtbilder. Mit Ausnahme von Kontaktpersonen, die vom mutmaßlichen Terrorismusbezug ihrer Bekannten nichts wissen, sind zu allen Personen „erweiterte Grunddaten“ zu speichern: Angaben zu Telekommunikationsanschlüssen und -endgeräten, Bankverbindungen, Volkszugehörigkeit, Religionszugehörigkeit, terrorismusrelevanten Fähigkeiten, Ausbildung und Beruf, Tätigkeiten in wichtigen Infrastruktureinrichtungen, Gefährlichkeit, Waffenbesitz und Gewaltbereitschaft, Fahr- und Flugerechtigungen und zu besuchten Orten oder Gebieten. Ergänzend können noch besondere Bemerkungen und Bewertungen als Freitext gespeichert werden. In der Antiterrordatei kann nach bestimmten Namen und – ausgehend von bestimmten Merkmalen – nach Personen gesucht werden (Inversssuche). Bei inversen Recherchen werden zu den Treffern die Grunddaten im Klartext angezeigt und zudem als Fundstelle die Behörde angegeben, bei der weitere Informationen abgefragt werden können. Bei besonderen Geheimhaltungsinteressen oder bei schutzwürdigen Interessen der Betroffenen kann die Speicherung der Daten verdeckt erfolgen. Eine Benachrichtigung über die Speicherung gibt es von Amts wegen nicht. Über nicht verdeckt gespeicherte Daten erteilt das Bundeskriminalamt Auskunft auf Anfrage. Bei Auskunftsbegehren über verdeckt gespeicherte Daten gelten die Vorschriften, die für die einspeichernde Behörde gelten. Konkret heißt das: Ein Betroffener muss sich – wenn er umfassend Auskunft erhalten will – an derzeit über 60 beteiligte Behörden wenden.

Das Gesetz zur Errichtung dieser Antiterrordatei ist – gesetzestechnisch betrachtet – ein detailreiches und präzise wirkendes Gesetz. Es ist aber so detailreich und enthält so viele Verweise auf Anwendungen anderer Gesetze, dass es zugleich unverständlich ist. Jedenfalls macht es vielfach einen unbestimmten Eindruck und begründet den Verdacht auf Verletzung mancher Rechtsgüter. Vor allem bleibt unklar, wie ernst das sog. Trennungsgebot genommen wird und welche Bedeutung das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung hat.

Hinter dem unscheinbaren Begriff „Trennungsgebot“ verbirgt sich ein – provokant-plakativ formuliert – großes Problem: die möglichen Gefahren einer Zusammenarbeit von Polizei und Geheimdiensten. Aus einer Verbindung von polizeilicher und geheimdienstlicher Arbeit könnten unter bestimmten Umständen geheimpolizeiliche Praktiken erwachsen und Gefahren für die Demokratie entstehen. In Deutschland gibt es angesichts der deutschen Geschichte (Geheime Staatspolizei/Gestapo in der NS-Zeit und Staatssicherheitsdienst/Stasi zu DDR-Zeiten) einige Sensibilitäten in dieser Sache. Die Bundesrepublik Deutschland kann ja – historisch gesehen – durchaus als „Ergebnis“ von Terrorismus verstanden werden. Ohne den Nazi-Terror wäre keine BRD und keine DDR entstanden. Und ohne den DDR-Terror hätten wir nicht die gegenwärtige Bundesrepublik Deutschland als „vereinigtes Deutschland“. Wegen dieser Terrorerfahrungen galt und gilt in der Bundesrepublik das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten. Danach sollen die Aufgaben der allgemeinen Polizei und die Aufklärung extremistischer Bestrebungen von organisatorisch getrennten Behörden wahrgenommen werden – und dabei stehen grundsätzlich der Polizei nicht die Befugnisse der Nachrichtendienste zu

und umgekehrt den Nachrichtendiensten nicht die Befugnisse der Polizei. Die Polizei arbeitet auf der Grundlage des Polizeirechts. Ihre gesamte Arbeit ist an Gesetz und Recht gebunden. Ihr Handeln ist im Prinzip transparent. Der Bürger kann sich gegen Polizeimaßnahmen auf „dem Rechtsweg“ wehren. Für die Arbeit der Nachrichten- oder Geheimdienste gibt es auch Rechtsgrundlagen (beispielsweise das Bundesverfassungsschutzgesetz und die einschlägigen Landesgesetze). Die „Dienste“ werden auch kontrolliert, aber ihre Arbeit ist – wie der Name sagt – geheim. (In der praktischen Anwendung des Antiterrordateigesetzes kann dann dieses Problem entstehen: Polizeibehörden brauchen bei der Beschaffung von Informationen z.B. mittels Telefonüberwachung oder Hausdurchsuchung grundsätzlich die Zustimmung eines unabhängigen Richters. Geheimdienste brauchen sie nicht. Die Beteiligung der Geheimdienste bei der Informationsbeschaffung kann zu einer Umgehung der richterlichen Kontrolle führen.)

Das Trennungsgebot wird freilich auch relativiert: Ein im Bundeskanzleramt für die Fach- und Dienstaufsicht über den Bundesnachrichtendienst zuständiger Referent schreibt dazu in einer detailreichen Abhandlung „Das Trennungsgebot – Politisches Schlagwort oder verfassungsrechtliche Vorgabe?“. „Im Gegensatz zu seinem historischen Ursprung ist denn auch bislang nicht abschließend geklärt, ob das Prinzip Verfassungsrang hat und für welche Dienste die vermeintliche verfassungsrechtliche Vorgabe gilt. Vorstellungen von der Bedeutung und dem Inhalt dieses Trennungsgebotes sind höchst unterschiedlich.“²

Der andere Punkt – das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung – betrifft das Recht, über Preisgabe und Verwendung von Daten selbst zu bestimmen. Dieses Recht wird in unserer von automatisierter Datenverarbeitung geprägten Gesellschaft zunehmend wichtiger. Die Datenverarbeitung bietet ja fast unbegrenzte Möglichkeiten zur Speicherung und dann zur Kombination von Daten. Das ist einerseits eine Erleichterung des Alltags. Andererseits gibt es Gefahren für die Privatsphäre, denn staatliche und andere Institutionen und „die“ Wirtschaft können teilweise ohne Wissen der Betroffenen auf Daten aus der persönlichen Sphäre zurückgreifen. Zum Schutz der Privatsphäre hat das Bundesverfassungsgericht deshalb 1983 im sog. „Volkszählungsurteil“ das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ entwickelt.³ Dieses Recht gibt dem Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst zu bestimmen, wann und in welchem Umfang er persönliche Lebenssachverhalte preisgeben möchte. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, das durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützt wird. Es wird als wesentliche Ausprägung der Menschenwürde und der allgemeinen Handlungsfreiheit verstanden und hat Verfassungsrang. Einschränkungen dieses Rechts sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig und bedürfen einer gesetzlichen Grundlage mit klaren Angaben über die Voraussetzungen und den Umfang der Beschränkungen für den Bürger. Es ist klar, dass die Erfassung und Verbindung polizeilicher und geheimdienstlicher Erkenntnisse dieses Recht „tangiert“.

Die Sensibilitäten im Spannungsverhältnis Freiheit und Sicherheit sind in der öffentlichen Diskussion über Anti-Terror-Gesetze sowie auf den Internetseiten etwa der Bundesministerien für Inneres und Justiz oder des Bundeskriminalamtes zu erkennen. Als Beispiel sei auf eine Veröffentlichung aus dem

BKA „60 Jahre Staatsschutz im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit. Vom Staatsterrorismus zum islamistischen Terrorismus – Auswirkungen unterschiedlicher Formen terroristischer Bedrohung in Deutschland“ (Verf. Manfred Klink) hingewiesen.⁴ Es heißt dort: „Auch zehn Jahre nach dem 11. September 2001 hat die Bedrohung durch den globalen Terrorismus nicht nachgelassen. Daran hat auch der Tod Usama Bin Laden nichts geändert. Die Anschläge der vergangenen Jahre, insbesondere in Afghanistan und im Irak aber auch in Europa haben die Zerstörungskraft dokumentiert und mehrere tausend Menschenleben gefordert. Eine Entspannung der Sicherheitslage ist mittelfristig nicht zu erwarten. Dennoch darf diese Form der Kriminalität – und um nichts anderes handelt es sich hierbei – nicht zu einer übermäßigen Beanspruchung unserer Freiheitsrechte führen. Sicherheit und Freiheit werden häufig als Gegensätze dargestellt, sie stellen jedoch zwei Seiten derselben Medaille dar, es gibt keine Freiheit ohne Sicherheit und keine dauerhafte Sicherheit ohne Freiheit. Auf die Bedrohung durch den Terrorismus muss die Gesellschaft ebenso entschlossen wie angemessen reagieren. Das bedeutet, dass die Behörden einerseits die notwendigen Befugnisse benötigen, um den Herausforderungen wirksam begegnen zu können, dass ihre exekutiven Befugnisse aber andererseits auch auf das notwendige Maß begrenzt werden müssen, um Bürgerrechte so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. Die Vereinten Nationen haben in mehreren Resolutionen festgestellt, dass Terrorismus als Anschlag auf die Grundprinzipien von Recht und Ordnung angesehen wird und den allgemeinen Menschenrechten sowie dem friedlichen Meinungs austausch zuwider läuft. Terroristen – auch wenn sie sich als Freiheitskämpfer darstellen – setzen sich bedenkenlos über die fundamentalen Grundsätze menschlichen Zusammenlebens hinweg. Um bei der Bewahrung unserer Rechtsordnung dem Terrorismus glaubwürdig entgegen zu treten, müssen die nationalstaatlichen Regierungen und Behörden dennoch rechtsstaatliche Prinzipien strikt beachten ... Im Gegensatz zu totalitären Staaten, in denen die ‚Staatssicherheit‘ vor allem den Staat vor seinen Bürgern schützen muss, muss der Staatsschutz im freiheitlichen Rechtsstaat die Verfassung, also auch Demonstrationsfreiheit, Religions- und Meinungsfreiheit sowie Rechte von Minderheiten, aber auch Abwesenheit von Gewalt in der politischen Auseinandersetzung schützen.“ (S. 2 und S. 15f.)

Bei der Betrachtung der in den letzten Jahren in Kraft gesetzten Anti-Terror-Gesetze und anderer Gesetze zum Schutz der Sicherheit wird deutlich, dass all die per Gesetz vorangetriebenen Sicherheitsmaßnahmen ein gewisses Dilemma anzeigen. Einerseits ist klar, dass gegen den religiösen und politischen Wahnsinn des Terrorismus und die Verbrechen der Terroristen vorgegangen werden muss. Terror in Deutschland wie seinerzeit in München und später durch die RAF oder in den letzten Jahren die Terroranschläge in Boston, London Madrid und vor allem der terroristische Massenmord durch die Angriffe auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Arlington durch islamistische Terroristen können nicht ohne Folgen bleiben. Andererseits ist aber auch klar, dass Freiheit nicht durch Einschränkung der Freiheit wirklich verteidigt werden und dass ohne manche Einschränkungen Bedrohungen und Gefahren nicht angemessen begegnet werden kann. Was aber ist „angemessen“ im Sinne des Grundgesetzes?

Das Bundesverfassungsgericht musste sich mehrfach mit dieser Frage befassen. Es hat mehrfach die von deutschen Politikern initiierten und von Gesetzgebungsorganen verabschiedeten Gesetze wegen zu großer Eingriffe in die Freiheit als verfassungsrechtlich nicht zulässig verworfen oder „gestutzt“. Auch das Antiterrordateigesetz hat das Gericht aufgrund einer Verfassungsbeschwerde geprüft. Im April 2013 hat es dieses Gesetz in seinen Grundstrukturen als verfassungsgemäß und einzelne Bestimmungen als verfassungswidrig beurteilt und den Bundesgesetzgeber zu Neuregelungen aufgefordert.

II. Die Verfassungsbeschwerde

Mit der Verfassungsbeschwerde – die übrigens ein pensionierter Richter vorgelegt hat – wurde eine Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gerügt. Dieses Selbstbestimmungsrecht werde verletzt, weil die Regelungen des Antiterrordateigesetzes zu unbestimmt und unverhältnismäßig seien. So dürften Daten über Personen in die Antiterrordatei eingestellt werden, die aufgrund ungesicherter Anhaltspunkte als bloße Befürworter nur minimaler Gewalt gälten. Damit könnte schon eine bestimmte innere Gesinnung für die Speicherung in der Antiterrordatei genügen. Es würden auch durch die Aufnahme von Kontaktpersonen Daten unbescholtener Personen erfasst, wenn nur Anhaltspunkte dafür ersichtlich wären, dass sie zu Personen in Kontakt stünden, bei denen Anhaltspunkte für terroristische Handlungsweisen oder für die Befürwortung von Gewalt vorlägen. Diese Kontaktpersonen müssten nicht einmal Kenntnis von den terroristischen Aspekten haben. Der Kreis der betroffenen Bürger werde dadurch unübersehbar und unverhältnismäßig ausgedehnt. Die in der Antiterrordatei gespeicherten Daten stellten auch ein weitgehendes Persönlichkeitsprofil her. Die Regelung, dass im Eilfall alle Behörden auf diese Daten zugreifen können, sei nicht verhältnismäßig; das Vorliegen eines Eilfalles könne ja leicht erklärt werden. Auch die Möglichkeit der Aufnahme von Freitexten wirke entgrenzend, da die Speichervoraussetzungen für den Bürger nicht erkennbar und zu vage seien. Zudem wurde dargelegt, dass der Zugriff der Polizeibehörden auf die von den Nachrichtendiensten in die Antiterrordatei eingestellten Daten gegen das Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten verstoßen (ein verfassungsrechtliches Trennungsgesetz ergebe sich aus Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG sowie als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips und des Grundrechtsschutzes). Bei Nichtbeachtung des Trennungsgesetzes werde eine grundgesetzwidrige uferlose Ausweitung der polizeilichen Ermittlungsmöglichkeiten befürchtet.

Außerdem wurde die Verletzung des Grundrechts auf das Brief- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) und des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) gerügt. Das Brief- und Fernmeldegeheimnis werde verletzt, da die weitgehenden, den Nachrichtendiensten eingeräumten Eingriffsmöglichkeiten durch die Antiterrordatei zu einer unverhältnismäßigen Kenntnisnahme durch andere Behörden führten. Ein Verstoß gegen die Unverletzlichkeit der Wohnung läge vor, weil in die Antiter-

rordatei auch Daten aufgenommen werden könnten, die aus „großen Lauschangriffen“ in Wohnungen stammen könnten. Das Fehlen von effektivem Rechtsschutz wurde in der Einstellung von Daten aus heimlichen Maßnahmen gesehen; hier würde die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der verdeckten Speicherung von Daten verwehrt.

III. Prüfungen und Anhörungen

Das Bundesverfassungsgericht hat geprüft, ob der Bund über ausreichende Kompetenzen zur Regelung des Zusammenwirkens der auf verschiedenen Rechtsgrundlagen arbeitenden Bundes- und Landesbehörden verfügt. Insbesondere war die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Zusammenführung von Daten der Polizeibehörden und der Nachrichtendienste zu klären. Dazu gehörte die Frage, ob die erfassten Personengruppen und die erfassten Daten hinreichend bestimmt und begrenzt sind und welche Personen aus dem Umfeld terroristischer Straftäter und welche Kontaktpersonen in der Datei gespeichert werden dürfen. Ferner ging es um die Verfassungsmäßigkeit der Speicherung von Daten aus Eingriffen in Art. 10 und 13 GG. Ein weiteres Problem war die Verhältnismäßigkeit der vollen Anzeige aller Grunddaten insbesondere bei einer Inverssuche auch in den erweiterten Grunddaten. Geprüft wurde auch, ob die angegriffenen Vorschriften den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Garantie des effektiven Rechtsschutzes genügen. Zu diesem komplexen Programm wurden – und allein das zeigt die Vielschichtigkeit der Interessen und Rechtsprobleme – Vertreter diverser Institutionen in der mündlichen Verhandlung angehört: die Präsidenten des Bundeskriminalamtes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes, Vertreter von Landespolizeibehörden sowie die Datenschutzbeauftragten des Bundes und einiger Länder sowie Vertreter der Humanistischen Union, der Deutschen Vereinigung für Datenschutz, des Deutschen Instituts für Menschenrechte und des Chaos Computer Clubs (CCC). Die letztgenannte Institution hat ihre wegen Prägnanz lesenswerte Stellungnahme anlässlich der Anhörung „ins Netz“ gestellt.⁵ Interessant ist auch ein unter „YouTube“ abrufbarer unbekümmert-frisch wirkender Film-Bericht von Mitgliedern des CCC über die Anhörung vor dem Bundesverfassungsgericht.⁶

IV. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat das Antiterrordateigesetz vor allem im Blick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung beurteilt und festgestellt, dass durch die Verknüpfung bereits erhobener Daten nach neuen Kriterien in dieses Grundrecht eingegriffen wird. Die Grundstrukturen der Verbunddatei hält das Gericht jedoch für geeignet und erforderlich, dem legitimen Ziel effektiver Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu dienen – und insoweit beurteilt es diese Strukturen als mit dem Grundrecht vereinbar. Die

Grundstrukturen zur Informationsanbahnung seien auch im engeren Sinne verhältnismäßig. Aber:

Die wohl wichtigste Passage des Urteils lautet: „Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden (dürfen) grundsätzlich nicht ausgetauscht werden. Einschränkungen der Datentrennung sind nur ausnahmsweise zulässig. Soweit sie zur operativen Aufgabenwahrnehmung erfolgen, begründen sie einen besonders schweren Eingriff. Der Austausch von Daten zwischen den Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für ein mögliches operatives Tätigwerden muss deshalb grundsätzlich einem herausragenden öffentlichen Interesse dienen, das den Zugriff auf Informationen unter den erleichterten Bedingungen, wie sie den Nachrichtendiensten zu Gebot stehen, rechtfertigt. Dies muss durch hinreichend konkrete und qualifizierte Eingriffsschwellen auf der Grundlage normenklarer gesetzlicher Regelungen gesichert sein; auch die Eingriffsschwellen für die Erlangung der Daten dürfen hierbei nicht unterlaufen werden.“

Die Antiterrordatei greift nach Ansicht des Gerichts durch die Zusammenführung der Daten von Nachrichtendiensten sowie von Polizei- und Sicherheitsbehörden erheblich in die Grundrechte der Betroffenen ein. Da diese Behörden mit je anders gearteten Mitteln grundsätzlich verschiedene Zwecke verfolgten, dürften Daten aber nicht umfassend und frei ausgetauscht werden. Ein informationelles Trennungsgebot stünde dem entgegen. Ausnahmen seien bei operativen Aufgaben nur zum Schutz eines herausragenden öffentlichen Interesses auf der Grundlage klarer Gesetze zulässig. Die Eingriffsschwellen für die Erlangung von Daten (die besonderen Anforderungen zur Überwachung der Telekommunikation und des Wohnraums) dürften dabei nicht unterlaufen werden. Der Eingriff in das Grundrecht wiege aber weniger schwer, weil die Daten in der Verbunddatei primär der Informationsanbahnung und nicht der operativen Aufgabenwahrnehmung dienen. Angesichts der großen Bedeutung einer effektiven Bekämpfung des internationalen Terrorismus für die freiheitliche demokratische Grundordnung greife die Verbunddatei daher auch im engeren Sinne nicht unverhältnismäßig in die Grundrechte der Betroffenen ein. Die Rechtfertigung eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung setze aber voraus, dass die Ausgestaltung der Antiterrordatei im Einzelnen den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit und an die Normenklarheit genüge. Die beteiligten Behörden sowie die zu erfassenden Personen und Daten müssten klar bestimmt und die Nutzung der Daten müsste eindeutig geregelt sein. Wegen der nur eingeschränkten individuellen Rechtsschutzmöglichkeiten müsste eine effektive Kontrolle durch die Datenschutzbeauftragten gewährleistet sein.

Diese Voraussetzungen sind nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts bei vielen Einzelbestimmungen des Antiterrordateigesetzes nicht erfüllt. Die beteiligten Polizeivollzugsbehörden seien nicht hinreichend und nicht abschließend bestimmt. Bestimmungen des zur Erfassung vorgesehenen Personenkreises seien teilweise zu weit gefasst. Die Bestimmungen zur Erfassung von Einzelpersonen müssten so ausgelegt werden, dass es nicht wegen bloßer Befürwortung von Gewalt zur Speicherung in der Datei komme. Die Regelung zur Verwendung von Daten aus der Überwachung des Wohnraums oder der

Telekommunikation oder der Durchsuchung von Computern greifen für das Gericht unverhältnismäßig in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG) und das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) ein. Auf so erlangte Daten und ebenso wie auf alle Daten von Kontaktpersonen darf nur noch zeitlich begrenzt und im Eilfall zugegriffen werden.

Dem Gesetzgeber hat das Bundesverfassungsgericht auferlegt, die als verfassungswidrig beanstandeten Normen bis Ende 2014 so zu ändern, dass sie mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Diese Auflage hat es mit der Erwartung verbunden, dass der Gesetzgeber ähnliche Bestimmungen in anderen Gesetzen und die Vorschriften zur Übermittlung von Daten einzelner Sicherheitsbehörden überprüft. Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber auferlegt, Berichtspflichten des BKA gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit einzuführen und zudem zur Überwachung der Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen für turnusmäßige Pflichtkontrollen durch die Bundes- und Landesbeauftragten für Datenschutz zu sorgen.⁷

V. Kommentar

Das Bundesverfassungsgericht hat mit der Entscheidung über das Antiterrordateigesetz die Linie der Verteidigung der Freiheitsrechte ausgebaut. Es hatte vor Jahren ein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung entwickelt und in Entscheidungen zur Onlinedurchsuchung, zur Telekommunikationsüberwachung und zur Vorratsdatenspeicherung die Gefahren der Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel einzugrenzen versucht. Und nun hat es das Trennungsgebot klar herausgestellt: Es hat den Datenaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizeibehörden für operative Maßnahmen als besonders schweren Eingriff in dieses Gebot qualifiziert und ihn nur ausnahmsweise bei einem herausragenden öffentlichen Interesse als zulässig akzeptiert. Es hat damit ein von manchen Politikern behauptetes „Supergrundrecht auf Sicherheit“ und eine daraus abgeleitete oder damit begründete gesetzliche Sicherheitsarchitektur mit Einschränkungen der Freiheit relativiert. Es hat – wenn auch vielfach zwischen den Zeilen – deutlich gemacht, dass Grundrechte Freiheitsrechte der Bürger gegen den Staat sind. Es hat nicht in Frage gestellt, dass der Staat verpflichtet ist, für die Bürger innere und äußere Sicherheit zu gewährleisten, es hat aber deutlich gemacht, dass der Staat bei der Wahrnehmung seiner Schutzpflicht nur Mittel nutzen darf, die mit den Freiheitsrechten vereinbar sind. Anders gesagt: Die Entscheidung macht deutlich, dass Freiheitsrechte nicht zum Schutz der Freiheit geopfert werden dürfen.

Die Problematik hat aber auch eine andere Seite: Das Antiterrordateigesetz ist – wie ein nur flüchtiger „Blick ins Gesetz“ zeigt – ein komplexes und kompliziertes Gesetz. Deutlicher gesagt: Das Antiterrordateigesetz ist ein kaum zu verstehendes Gesetz. Es sei hier die These formuliert, dass es erhebliche Mühe bereiten wird, einen Juristen oder Politikdidaktiker oder Gemeinschaftskundelehrer zu finden, der auch nach langer Lektüre verstehen wird, wovon konkret die Rede ist. In zahlreichen Medienberichten über die mündliche Verhandlung klang sogar an, dass auch die Richter des Bundesverfassungsgerichts und die

zur Anhörung geladenen Vertreter diverser Institutionen Schwierigkeiten hatten zu verstehen, was in diesem Gesetz steht – und vor allem: wie das alles in der Praxis technisch durch Computerfachleute umgesetzt werden kann. Es wird auf der Ebene des Bundes und der Länder erhebliche Probleme geben, wenn Datenschutzbeauftragte kontrollieren wollen, ob was wie und überhaupt eingehalten wird. Und schließlich gibt es auch noch diese Seite: Die hier angedeutete Problematik ist in einem Zusammenhang zu sehen, zu dem dies gehört: Wir haben einerseits eine bis in die tiefsten Tiefen reichende und fast alle Details berücksichtigende Gesetzgebung und Rechtsprechung sowie die „juristische Überhöhung“ und Fundierung in der Lehre. Ein Beispiel ist das Thema „Abhören“ und „Überwachung“. Andererseits werden wir seit einiger Zeit täglich über Realitäten unterrichtet und staunen beispielsweise über die Studie „Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik“ des Freiburger Historikers Foschepoth.⁸ Man hat hier wie auch auf anderen Gebieten den Eindruck, dass die Kluft zwischen Theorie und Praxis oder zwischen Wissenschaft und Wirklichkeit größer und teilweise kafkaesk wird. Und wir lernen: Seit der Erfindung des Telefons gibt es kein sicheres Telefon. Aber das gehört nicht zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über das Antiterrordateigesetz.

Anmerkungen

- 1 <http://www.gesetze-im-internet.de/atdg/BJNR340910006.html>
- 2 Diese Publikation kann abgerufen werden unter www.bka.de
- 3 Jens Singer: Das Trennungsgebot – Politisches Schlagwort oder verfassungsrechtliche Vorgabe? In: Die Kriminalpolizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei. Ausgaben 2006/September und Dezember. Siehe auch: <http://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2006/september/detailansicht-september/artikel/das-trennungsgebot-teil-1.html>
<http://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2006/detailansicht-2006/artikel/das-trennungsgebot-teil-2.html>
- 4 BVerfGE 65,1 (41)
- 5 <http://www.ccc.de/system/uploads/124/original/antiterrordatei-final.pdf>
- 6 <http://www.youtube.com/watch?v=mkuLpNzTnmE>
- 7 Siehe Urteil des BVerfG vom 24. April 2013 (1 BvR 1215/07) und auch den Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Antiterrordateigesetzes vom 7. März 2013 (BT-Drs. 17/12665)
- 8 Josef Foschepoth: Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik. Vandenhoeck & Ruprecht. Göttingen. 2013. Siehe dazu: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/augsteins-auslese-ueberwachtes-deutschland-1.1522171>

Das Fach „Wirtschaft“ als Fach der Wirtschaft? Einige ausgewählte Aspekte vergangener und gegenwärtiger Debatten

Tim Engartner



Tim Engartner

„Die Schüler sollen bevorzugt die Auffassung der Wirtschaft lernen, und die liefert unermüdlich Massen von Material, begleitet von großzügig finanzierten PR-Aktionen. Die Lobby ist im Klassenzimmer längst angekommen.“ Mit dieser Feststellung schloss die am 30. April dieses Jahres unter dem Titel „Lobbyisten im Klassenzimmer“ im ZDF-Magazin *Frontal 21** ausgestrahlte Reportage, in der über die Wirkmächtigkeit von Wirtschaftsvertretern in Schulen berichtet wurde.

In diesem Kontext wurde auch Moritz-Peter Haarmann, Wissenschaftlicher Mitarbeiter für Didaktik der Politischen Bildung am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hannover, interviewt. Dieser hatte kritisch angemerkt,* dass das Kapitel „Unternehmen“ in dem Schulbuch „Kompetenz Politik - Wirtschaft“ (Kaminski 2007) einseitig die Arbeitgeberperspektive einnehme (Haarmann 2013). Herausgeber des Schulbuches ist Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Kaminski, Institutsdirektor und Geschäftsführer des *Instituts für Ökonomische Bildung (IÖB) an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg*.

Nur zwei Tage später sah sich die Redaktion mit massiven Vorwürfen seitens des an mehreren Stellen der Reportage erwähnten Instituts konfrontiert. Die Geschäftsführung des IÖB sah es in ihrer „Richtigstellung“* u.a. als erwiesen an, dass die Journalisten auf das (Stil-) Mittel unzulässiger Verkürzungen zurückgegriffen hätten: „Bei genauer Betrachtung stellt sich der Eindruck ein, dass es hier eben nicht um die ‚kritisch investigative‘ Analyse eines gesellschaftlich relevanten Sachverhaltes geht, sondern vielmehr um die Suche nach Belegen für die der Sendung zugrundeliegende These einer Manipulation von Schülerinnen und Schülern durch Wirtschaftsvertreter und sonstige Institutionen“ (Institut für ökonomische Bildung IÖB 2013, 1). Die Stellungnahme schließt mit der Feststellung, dass „an diesem Dienstagabend eine einseitige Auffassung zur wirtschaftlichen Bildung in der Schule in deutschen Wohnzimmern angekommen“ sei (ebd., 7).

* Internet-Adresse im Kasten am Ende des Beitrags.

Ursprünge der heutigen Debatten

Will man die dieser Kontroverse zu Grunde liegenden Argumentationsmuster ergründen, empfiehlt es sich, den auf die inhaltliche Ausrichtung sowie die curriculare Verortung der ökonomischen Bildung zielenden Diskurs der vergangenen Jahre in den Blick zu nehmen. So wird die Debatte um die Frage nach dem rechten Maß an ökonomischer Bildung von der Sorge getrieben, die Schüler/innen könnten im Rahmen ihrer Bildungsbiographie „auf einen relevanten Aspekt gesellschaftlicher Realität unzureichend vorbereitet werden und so quasi hilflos und chancenlos sein gegenüber dem neuen Universum ökonomisch geprägter Medien- und Berufswelten“ (Sturm 2000, 407). Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund haben sich in den vergangenen Jahren zahlreiche „Bildungs- und Lernpartnerschaften“ etabliert, bei denen Schule und Wirtschaft eine mitunter intrikate Symbiose eingegangen sind (vgl. Gericke 2012). Weiterhin bieten inzwischen allein 15 der 20 umsatzstärksten deutschen Unternehmen Gratis-Materialien an (vgl. Mathes 2013, 25) – nicht selten im Feld der ökonomischen Bildung, dem sich bundesweit ca. 240 Initiativen widmen. Überdies stellte eine Forschergruppe der Universität Augsburg* im vergangenen Jahr fest, dass die Zahl kostenlos zur Verfügung gestellter Unterrichtsmaterialien seit Jahren rasant wächst (allein von 2011 auf 2012 um + 74,6 %) (Verband Bildungsmedien 2013, 1).

Die derzeitige Debatte weist frappierende Parallelen zu der Diskussion auf, die in Reaktion auf das im Jahre 1999 vom *Deutschen Aktieninstitut* (DAI) herausgegebene „Memorandum zur ökonomischen Bildung“ entbrannte. Das mit der Unterüberschrift „Ein Ansatz zur Einführung des Schulfaches Ökonomie an allgemeinbildenden Schulen“ versehene Papier ging nach eigenem Bekunden „weit über die bisherigen Aktivitäten des Deutschen Aktieninstituts hinaus, dessen primäres Ziel die Stärkung der Aktienakzeptanz bei Unternehmen und Anlegern ist“ (DAI, 3). Im Bewusstsein dessen, dass „Wirtschaftsfragen das gesamte Leben eines Menschen begleiten“, wurden grundlegende Kenntnisse der ökonomischen Zusammenhänge für „wichtiger denn je“ erklärt (ebd.). Mit dem Memorandum zielte das DAI auf eine Diskussion, „an deren Ende im einzel- wie im gesamtwirtschaftlichen Interesse die Einführung eines Schulfaches Ökonomie stehen muss“ (ebd.). Frühzeitig leiteten diejenigen, die eine *institutionelle* Ausweitung ökonomischer Bildung befürworteten, aus dem von ihnen diagnostizierten Mangel an ökonomischem Grundwissen die Notwendigkeit ab, ein separates Unterrichtsfach „Wirtschaft“ einzuführen. Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftswissenschaften zwar die zentralen Bezugsdisziplinen für ökonomische Bildung seien, die benachbarten sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen – namentlich: Soziologie und Politikologie – indes nicht ausgeblendet werden dürften.

Nur wenige Monate nach dem ersten bedeutenden Vorstoß in Richtung „Mehr ökonomische Bildung“ erschien das von der *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (BDA) und dem *Deutschen Gewerkschaftsbund* (DGB) zusammen mit Eltern- und Lehrerverbänden in die Öffentlichkeit getragene Grundsatzpapier „Wirtschaft – notwendig für schulische Allgemein-

bildung“ (2000). Auch darin wird die Politik aufgefordert, ein Unterrichtsfach „Wirtschaft“ in den allgemeinbildenden Schulen einzuführen, wenngleich es zu betonen gilt, dass die Forderung noch explizit auf eine (wie auch immer geartete) sozioökonomische Bildung abzielte: „Die materielle Basis der Gesellschaft – Arbeit und Erholung, Produktion und Konsum, Unternehmertum und Mitbestimmung – muss deshalb eine stärkere Rolle in den allgemeinbildenden Schulen spielen“ (BDA/DGB 2000, 2). Die Hoffnung, dass im Kontext der seinerzeit propagierten sozioökonomischen Bildung auch solche Positionen vermittelt würden, die der „Fürsprache des Marktes“ Argumente entgegensetzen, indem die Grammatik einer Gesellschaft gelesen und deren politische Konstitution gedeutet wird, erfüllte sich indes nicht (vgl. Engartner/Krisanthan 2013).

Nach Erscheinen der beiden Memoranden wurde – ganz im Sinne der Initiatoren – nicht nur intensiv über die inhaltliche Ausrichtung der (sozio)ökonomischen Bildung diskutiert, sondern auch über deren curriculare Verortung. 2001 legte ein Autorenquartett unter Federführung des Direktors des Oldenburger IÖB, Prof. Hans Kaminski, das aus der Initiative „Schule und Wirtschaft“ der *Konrad-Adenauer-Stiftung* (KAS) hervorgegangene und von ihr geförderte Papier „Soziale Marktwirtschaft stärken – Kerncurriculum ökonomische Bildung“ vor (Kaminski u. a. 2001). Sieben Jahre später folgte dann die vom *Bundesverband deutscher Banken* (BdB) initiierte und finanzierte „Konzeption für die ökonomische Bildung als Allgemeinbildung von der Primarstufe bis zur Sekundarstufe II“, mit der erstmals ein Kompetenzmodell vorgelegt wurde (Kaminski u. a. 2008).

Zum Jahresende 2008 befeuerte Reinhold Hedtke, Inhaber der Professur für Didaktik der Sozialwissenschaften und Wirtschaftssoziologe an der Universität Bielefeld, dann mit dem in der GWP erschienenen Beitrag „Wirtschaft in die Schule?! Ökonomische Bildung als politisches Projekt“ die Debatte, indem er folgender Kernthese nachging: „Wirtschaft in die Schule!“ genannt ‚Ökonomische Bildung‘ ist ein dezidiert politisches Projekt. Seit einem Jahrzehnt führen Wirtschaftsverbände sowie konservative Stiftungen und Initiativen eine Kampagne für die Verankerung ökonomischer Bildung an allgemein bildenden Schulen“ (Hedtke 2008, 455). Die Forderungen nach einem eigenständigen Schulfach „Wirtschaft“ konnte er dabei schon nur noch arbeitgebernahen Einrichtungen wie der *Ludwig-Erhard-Stiftung*, der *Bertelsmann-Stiftung*, der *Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft* (INSM) sowie dem Oldenburger IÖB zuschreiben. Daraus leitete Hedtke seine Schlussfolgerung ab, dass die Kampagne „Wirtschaft in die Schule“ im Wesentlichen darauf abziele, „der Legitimationskrise von Marktwirtschaft und Kapitalismus entgegenzutreten, indem man Kinder und Jugendliche zum Glauben an die grundsätzliche Überlegenheit von kapitalistischer Gesinnung, Privatunternehmen, Markt und Wettbewerb erzieht“ (ebd., 457). Unlängst folgten einige weitere auf diese Inhalte ausgerichtete Analysen der Bielefelder Didaktiker/innen, darunter die viel beachtete Netzwerkstudie „Wem gehört die ökonomische Bildung?“ (Hedtke/Möller 2011). Darin kommen die Autoren zu dem Schluss, dass hinter der bildungspolitischen Forderung, ökonomische Bildung durch ein Schulfach „Wirtschaft“ auszuweiten, „ein einflussreiches Netzwerk von Wirtschaftsverbänden, privaten Großunternehmen und wirtschaftsliberal-konser-

vativen Einrichtungen“ stehe (ebd., 5). Mit dem *Working Paper* „Die Wirtschaft in der Schule. Agendasetting, Akteure, Aktivitäten“ sollte schließlich der Nachweis erbracht werden, dass ein separates Schulfach „Wirtschaft“ nahezu ausschließlich die „wirtschafts- und gesellschaftspolitische[n] Interessenlagen und parteipolitische[n] Strukturen“ von Großunternehmen sowie Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden sowie ihnen nahestehenden Stiftungen und Forschungseinrichtungen spiegeln (Hedtke 2012, 1).

Debatte über Kompetenzen in der ökonomischen Bildung

Eine für die fachdidaktische Debatte bedeutsame Klimax erreichte die Diskussion mit der kontrovers erörterten Frage nach den in der ökonomischen Bildung zu vermittelnden Kompetenzen. Zwar lag schon dem im Auftrag der BdA vorgelegten Kompetenzmodell die Annahme zu Grunde, dass ökonomische Bildung als Allgemeinbildung ab der ersten Jahrgangsstufe zu begreifen sei, aber erst das im Auftrag des *Gemeinschaftsausschusses der deutschen gewerblichen Wirtschaft* vorgelegte Gutachten „Ökonomische Bildung an allgemeinbildenden Schulen – Bildungsstandards, Standards für die Lehrerbildung“ (Retzmann u. a. 2010) orientierte sich stringent an den von der *Kultusministerkonferenz* (KMK) vorgelegten Standards für die Lehrerbildung. Streng systematisch wurden domänenspezifisch formulierte Kompetenzbereiche identifiziert, die da lauten: „A: Entscheidung und Rationalität (des Einzelnen), B: Beziehung und Interaktion (mit Anderen), C: Ordnung und System (des Ganzen)“ (ebd., 15).

Nur einen Monat nach Erscheinen dieses Gutachtens veröffentlichten die Begründer/innen der *Initiative für eine bessere ökonomische Bildung* (IBÖB) ihre Kurzexertise „Für eine bessere ökonomische Bildung!“. Darin kritisieren die Autor(inn)en u. a., dass das Gutachten der Wirtschaftsverbände „ein veraltetes Verständnis von Bildung und Didaktik“ aufweise, „da es die Lebenswirklichkeit und die Interessen der Lernenden ignoriert, theoretisches Begriffswissen bevorzugt und überwiegend praktisch nutzlose Kompetenzen beschreibt“ (Hedtke u. a. 2010, 3). Zugleich wird moniert, dass die Expertise „wissenschaftlich und politisch einseitig [sei], indem es eine einzige Welt-Anschauung für alle(s) propagiert, einseitig Partei für die Unternehmerperspektive ergreift und Effizienz als dominantes Bewertungskriterium bevorzugt“ (ebd.).

Widerspiegelung der Debatten in der „Gegenwartskunde“ (seit 2002: GWP)

Will man sich die seit Jahren schwelende Kontroverse um die inhaltliche Ausrichtung sowie die curriculare Verortung der ökonomischen Bildung mit ausreichendem Tiefgang erschließen, ist die Lektüre der Beiträge, die im Jahre 2000 in der „Gegenwartskunde“ zu diesem Themenkomplex erschienen sind,

nachdrücklich zu empfehlen. So markieren die seinerzeit erschienenen vier Aufsätze bis zum heutigen Tag die „Eckpfeiler“ der Debatte:

Die nachfolgenden Beiträge sind im GWP-Online-Archiv verfügbar:

- Rüdiger von Rosen (2000): Wirtschaft in die Schule! Plädoyer für ein Schulfach Ökonomie an allgemein bildenden Schulen, in: *Gegenwartskunde*, 49. Jg., Heft 1, S. 11-22*
- Hans-Hermann Hartwich (2000): Kein neues Fach Ökonomie, aber eine modernere Wirtschaftslehre in der schulischen politischen Bildung!, in: *Gegenwartskunde*, 49. Jg., Heft 1, S. 23-36*
- Sibylle Reinhardt (2000): Ökonomische Bildung für alle – aber wie?, in: *Gegenwartskunde*, 49. Jg., Heft 4, S. 413-422*
- Roland Sturm (2000): Der schöne Schein des Geldes – ist ökonomische Bildung voraussetzungslos?, in: *Gegenwartskunde*, 49. Jg., Heft 4, S. 407-411*

ad (1) Rüdiger von Rosen, bis Juni 2012 geschäftsführendes Vorstandsmitglied des DAI, spricht sich energisch dafür aus, ökonomische Inhalte in einem eigenständigen Fach zu verankern: „Es bedarf eigener Richtlinien und eines eigenen Lehrplans, einer eigenen Fachdidaktik, speziell ausgebildeter und kontinuierlich fortgebildeter Lehrer und aktuellen Unterrichtsmaterials, um den Schülern ökonomische Inhalte mit Erfolg zu vermitteln“ (2000, 15). Seiner Auffassung nach führt jede Integration von Wirtschaftsthemen in andere Fächer tendenziell dazu, „ökonomische Phänomene aus dem Blickwinkel dieser Fächer zu betrachten, ohne zuvor die für eine sachliche Beurteilung und Problemlösung unabdingbaren ökonomischen Grundlagen zu vermitteln“ (ebd.). Unweigerlich führe dies zu „vordergründig einleuchtenden, tatsächlich aber falschen Lösungsvorschlägen für wirtschaftspolitische Fragestellungen“ (ebd.). Würde ökonomische Bildung zu einer fächerübergreifenden Aufgabe erklärt, werde dem fachlichen Dilettantismus der Weg geebnet, könne doch nicht davon ausgegangen werden, dass „jeder Geschichts-, Mathematik- oder Biologielehrer [...] auch in ökonomischen Fragestellungen so bewandert [sei], dass er die sein Spezialgebiet überschreitenden Fragen – auch wenn sie sein eigenes Fachgebiet tangieren und sein Interesse finden – im Unterricht kompetent mit behandeln könnte“ (ebd., 20).

ad (2) In Reaktion auf die vom DAI erhobene Forderung nach einem eigenständigen Unterrichtsfach „Wirtschaft“ führt der (inzwischen) emeritierte Hamburger Politikwissenschaftler Hans-Hermann Hartwich das Ressourcenproblem aus, wonach die Forderung „angesichts des durch Stundenzahlen begrenzten Kanons [...] nur dadurch erfüllt werden [kann], dass eingeführte Fächer gestrichen oder im Stundenplan nur stark verkürzt angeboten werden“ (2000, 23). Die Ablehnung eines selbständigen Schulfaches „Ökonomie“ gründet seiner Auffassung nach aber nicht nur auf den schulpraktischen Problemen, die mit der Verdrängung konkurrierender Fächer entstehen. „Es muss auch bedacht werden, dass nicht unter Berufung auf die alte und vieldiskutierte Vorstellung vom „homo oeconomicus“ die Welt allein durch die Brille der Wirtschaft erschlossen werden darf. So lebenswichtig diese auch immer ist. Zu umstritten sind nach wie vor überdies die normativen Leitbilder, wie denn

„Wirtschaft“ zum Wohl der Menschen und Gesellschaften gedeihen sollte“ (ebd., 25). Zugleich wendet er sich gegen die Behauptung, „die Fächer Politologie und Soziologie hätten mit der Ökonomie ‚nur wenig gemein‘“ (ebd., 36).

ad (3) Für Sibylle Reinhardt ergibt sich schlüssig, „daß relevante individuelle und gesellschaftliche Probleme in einem interdisziplinären Zugang [...] bearbeitet werden müssen“ (2000, 416). So führt sie das Problem der Arbeitslosigkeit als Beispiel an, um zu verdeutlichen, dass gesellschaftliche Schlüsselprobleme nicht auf verschiedene Schulfächer aufgeteilt werden sollten. Bezogen auf das gewählte Beispiel führt sie aus, dass „die individuellen Konsequenzen und Handlungen, die konjunkturelle und strukturelle Situation, alternative politische Handlungsmöglichkeiten und deren Bewertungen [...] nicht voneinander getrennt und von Lehrern nach Zuständigkeiten zerstückelt werden“ dürfen (ebd.). Dies überlasse den Lernenden die geradezu unlösbare Aufgabe, die Bezüge zwischen den unterschiedlichen Fächern herzustellen. Bildung brauche Muße und Konzentration auf Inhalte und „nicht jene Spezialisierungen, die zum Zerstückeln in kurzatmiges Lernen führen“ (ebd., 421). Die Annahme, dass die (mono)disziplinäre Anbindung eines Schulfachs an (nur) eine Wissenschaft zu einem schlüssigen Konzept führe, lehnt Reinhardt unter Verweis auf „die komplexe und vernetzte Realität und mit dem Hinweis auf die Prozesse des Lernens“ ab (ebd.).

ad (4) Roland Sturm mahnte in seinem Beitrag an, dass Schulpraktiker/innen sich ihrer doppelten Verantwortung bewusst werden müssten. Zum einen sollen sie „lebens- und praxisnah ökonomische Zusammenhänge [...] vermitteln und damit die Schüler an für sie und ihre Zukunft entscheidende Fragen und Chancen“ heranführen (2000, 410 f.). Zugleich sollten sie dies aber „im Kontext eines politischen Bildungsauftrages [...] tun, der es den Schülern ermöglicht, selbständig mit den gesellschaftlichen Voraussetzungen, Folgen und politischen Begründungen wirtschaftlichen Handelns umzugehen“ (ebd., 411). Keinesfalls dürfe die Inthronisierung der ökonomischen die Entthronung der politischen Bildung zur Folge haben, schließlich seien wirtschaftliche Tätigkeiten keinesfalls „unpolitisch“. Hinzu komme, dass sich gesellschaftliches Zusammenleben nicht automatisch dann am besten gestalten lasse, „wenn jeder einzelne um jeden Preis seinen persönlichen Nutzen zu mehren sucht“ (ebd., 407).

Setzt man die vor 13 Jahren in Gegenwartskunde dargelegten Argumente in Bezug zur derzeitigen Debatte um die curriculare, konzeptionelle, inhaltliche und institutionelle Verankerung der ökonomischen Bildung, so lassen sich zahlreiche Parallelen erkennen. Die Lektüre der „historischen“ Dokumente lohnt auch deshalb, weil die Frage, was Schüler/innen im Kontext ökonomischer Bildung lernen sollen, bis heute nicht abschließend beantwortet wurde: „Sollen bei den Schülerinnen und Schülern eher praktische Fähigkeiten gefördert werden, die dazu dienen können, ökonomische Lebenssituationen zu bewältigen (beispielsweise Konsumentenorientierung und Berufsorientierung)? [Oder] sollen die Schülerinnen und Schüler im Sinne der politischen Bildung die Wirtschaft als gesellschaftliches Teilsystem kennen lernen, welches auch

das Ergebnis von Interessenauseinandersetzungen und Wertordnungen ist und politischen Gestaltungsmöglichkeiten unterliegt“ (Tschirmer 2008, 74 f.)?

In Anbetracht der Tatsache, dass immer mehr öffentliche Einrichtungen und sozialstaatlich verbrieftete Leistungen privatisiert werden, Kunst und Kultur auf ihren Marktwert hin analysiert werden und bereits vorschulische Bildung als „Investment“ in den Nachwuchs betrachtet wird, ist von einer Verstärkung der Debatte um die Notwendigkeit ökonomischer Bildung sowie ihrer inhaltlichen Ausgestaltung auszugehen. Ebenso wird die in 16 Bundesländern zu beantwortende Frage, ob – und wenn ja, wie – die ökonomische Bildung noch breiter in den Fächerkanon Eingang finden soll, die bildungspolitische Debatte auf Jahre hinaus prägen. Schließlich wird die zunehmende Sensibilisierung für den „Kundenfang im Klassenzimmer“ die Frage aufwerfen, ob nicht trotz der chronischen Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte die Schulbuchetats aufgestockt und die Kopierkontingente aufgehoben werden müssen.

Literatur

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Deutscher Gewerkschaftsbund (BDA/DGB) (2000): Wirtschaft – notwendig für die schulische Allgemeinbildung, Berlin
- Deutsches Aktieninstitut (1999): Memorandum zur ökonomischen Bildung. Ein Ansatz zur Einführung des
- Schulfaches Ökonomie an allgemeinbildenden Schulen, Frankfurt a. M.
- Engartner, Tim/Krisanthan, Balasundaram (2013): Ökonomische Bildung im sozialwissenschaftlichen Kontext – oder: Aspekte eines Konzepts sozio-ökonomischer Bildung, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 62. Jg., Heft 2 (2013), S. 243-256
- Gericke, Christina (2012): Schule und Wirtschaft: das neue Traumpaar? Zur Kooperation von öffentlichen Schulen und privaten Unternehmen, in: Pädagogische Korrespondenz, 46. Jg., Heft 12, S. 42-55
- Haarmann, Moritz-Peter (2013): Über eindimensionale Kompetenz. Eine Analyse des Kapitels „Unternehmen“ aus dem Schulbuch „Kompetenz Politik – Wirtschaft“, in: „Politik-Unterrichten“, Mitgliedszeitschrift des niedersächsischen Landesverbandes der Deutschen Vereinigung für Politische Bildung, Heft 1-2013, S. 22-30
- Hartwich, Hans-Hermann (2000): Kein neues Fach Ökonomie, aber eine modernere Wirtschaftslehre in der schulischen politischen Bildung!, in: Gegenwartskunde, 49. Jg., Heft 1, S. 23-36
- Hedtke, Reinhold (2008): Wirtschaft in die Schule?! Ökonomische Bildung als politisches Projekt, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 57. Jg., Heft 4, S. 455-461
- Hedtke, Reinhold/Famulla, Gerd-E./Fischer, Andreas/Weber, Birgit/Zurstrassen, Bettina (2010): Für eine bessere ökonomische Bildung! Kurzexpertise zum Gutachten „Ökonomische Bildung an allgemeinbildenden Schulen Bildungsstandards und Standards für die Lehrerbildung im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft“ vom November 2010, Bielefeld
- Hedtke, Reinhold/Möller, Lucca (2011): Wem gehört die ökonomische Bildung? Notizen zur Verflechtung von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, IBÖB-Working Paper Nr. 1, Bielefeld
- Hedtke, Reinhold (2012): Die Wirtschaft in der Schule. Agendasetting, Akteure, Aktivitäten, Working Paper Nr. 3, IÖB
- Institut für Ökonomische Bildung IÖB (2013): Positionspapier zu „Frontal 21 ‚Lobbyisten im Klassenzimmer‘ vom 30.04.2013 – Richtigstellung des Instituts für Ökonomische Bildung, 02.05.2013“, Oldenburg
- Kaminski, Hans (Hrsg.) (2007): Kompetenz Politik - Wirtschaft 9. Gymnasium Niedersachsen. Braunschweig

- Kaminski, Hans/Hübinger, Bernd/Zedler, Reinhard/Staudt, Wolfgang (2001): Soziale Marktwirtschaft stärken. Kerncurriculum Ökonomische Bildung, Broschüre Nr. 26, herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
- Kaminski, Hans/Eggert, Katrin (2008): Konzeption für die ökonomische Bildung als Allgemeinbildung von der Primarstufe bis zur Sekundarstufe II, Berlin
- Mathes, Eva (2013): „Kampf um die Köpfe der Schüler“, Interview mit Christina Bauermeister, in: Politik & Kommunikation, Heft Februar/März, S. 24-25
- Reinhardt, Sibylle (2000): Ökonomische Bildung für alle – aber wie?, in: Gegenwartskunde, 49. Jg., Heft 4, S. 413-422
- Retzmann, Thomas/Seeber, Günther/Remmele, Bernd/Jongebloed, Hans-Carl (2010): Ökonomische Bildung an allgemeinbildenden Schulen. Bildungsstandards. Standards für die Lehrerbildung, Gutachten im Auftrag des Gemeinschaftsausschuss der deutschen gewerblichen Wirtschaft, Berlin
- Sturm, Roland (2000): Der schöne Schein des Geldes – ist ökonomische Bildung voraussetzungslos?, in: Gegenwartskunde, 49. Jg., Heft 4, S. 407-411
- Tschirner, Martina (2008): Mehr Ökonomie in der Schule. Zum Verhältnis politischer und ökonomischer Bildung in aktuellen Lehrplänen, in: Gerd Steffens/Benedikt Widmaier (Hg.), Politische und ökonomische Bildung. Konzepte – Leitbilder – Kontroversen, Wiesbaden, S. 72-87
- Verband Bildungsmedien (2013): Marktanalyse von kostenlos angebotenen Online-Lehrmaterialien, Abstract Nr. 1, Frankfurt a.M., <http://www.bildungsmedien.de/presse/pressedownloads/forschungsprojekt-augsburg> (abgerufen am: 29.7.2013)
- von Rosen, Rüdiger (2000): Wirtschaft in die Schule! Plädoyer für ein Schulfach Ökonomie an allgemein bildenden Schulen, in: Gegenwartskunde, 49. Jg., Heft 1, S. 11-22

Die Internet-Adressen der angesprochenen Quellen

Frontal 21

<http://www.zdf.de/ZDFmediathek/kanaluebersicht/aktuellste/460#/beitrag/video/1892810/Lobbyisten-im-Klassenzimmer>

IÖB-Stellungnahme

http://www.ioeb.de/sites/default/files/pdf/Frontal21_Stellungnahme%20I%C3%96B.pdf

Haarmann-Aufsatz

http://www.budrich.de/GWP/Haarmann_Ueber-eindimensionale-Kompetenz_PU2013-1.pdf

Forschungsprojekt Universität Augsburg

<http://www.bildungsmedien.de/presse/pressedownloads/forschungsprojekt-augsburg>

Rüdiger von Rosen (2000): Wirtschaft in die Schule! Plädoyer für ein Schulfach Ökonomie an allgemein bildenden Schulen, in: Gegenwartskunde, 49. Jg., Heft 1, S. 11-22

<http://www.budrich-journals.de/index.php/gwp/issue/view/882>

Hans-Hermann Hartwich (2000): Kein neues Fach Ökonomie, aber eine modernere Wirtschaftslehre in der schulischen politischen Bildung!, in: Gegenwartskunde, 49. Jg., Heft 1, S. 23-36

<http://www.budrich-journals.de/index.php/gwp/article/view/12070>

Sibylle Reinhardt (2000): Ökonomische Bildung für alle – aber wie?, in: Gegenwartskunde, 49. Jg., Heft 4, S. 413-422

<http://www.budrich-journals.de/index.php/gwp/article/view/10225>

Roland Sturm (2000): Der schöne Schein des Geldes – ist ökonomische Bildung voraussetzungslos?, in: Gegenwartskunde, 49. Jg., Heft 4, S. 407-411

<http://www.budrich-journals.de/index.php/gwp/article/view/10224>

Der Weg junger Menschen in die Gesellschaft, begleitet von Adolph Freiherr Knigge – ein Lehrstück für den Politikunterricht

Horst Leps



Horst Leps

1. Was ist ein Lehrstück?

Lehrstücke sind für die Arbeit an den Grundfragen unseres Faches besonders geeignet (Grammes 2012), weil sie den Schülerinnen und Schülern grundlegende begriffliche Konzepte (Gruschka 2011: 138ff) eröffnen. Lehrstücke nach Hans Christoph Berg, Theodor Schulze und Wolfgang Klafki (Berg/Schulze 1995, Klafki 2003, Berg 2009, Wildhirt 2008) sind Unterrichtseinheiten, die

- einen kulturell wichtigen Lernvorgang im Klassenzimmer exemplarisch-genetisch-dramaturgisch wiederholen,
- weitergegeben werden, damit sie öffentlich diskutiert, an anderen Schulen weiterentwickelt und dann wieder öffentlich diskutiert werden und so
- eine didaktische Tradition zu einem wesentlichen Gegenstand des Unterrichts begründen.

Ein Lehrstück-Curriculum im Politikunterricht kann mit den Lehrstücken „Dorfgründung“ (Petrik 2013) oder „Mayflower“ (Hilligen/George 1976) begonnen werden. Diese eröffnenden Lehrstücke schaffen einen ersten sowohl kulturgenetischen als auch individualgenetischen¹ Zugang zu den Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Recht (Leps 2013a: 93). Für die Grundfragen der Politik gibt es das Lehrstück von Herodot, Aristoteles und den modernen westlichen Verfassungen (Leps 2006 und 2007, überarbeitet in Leps 2013a-c).

„Lernende werden in die Lage versetzt, demokratische Errungenschaften und wissenschaftliche Erkenntnisse als Ergebnisse kollektiver Lernprozesse wahrzunehmen, die ähnlich ablaufen wie ihre eigenen: als von Irrtum und Erfolg gekennzeichnete Konstruktionen der Wirklichkeit, die Konzeptwechseln unterworfen sind.“ (Petrik 2013: 245)

Dieser Bericht handelt von der Entwicklungsarbeit an einem Lehrstück „Gesellschaft“ und seinen möglichen Variationen auf der Grundlage von Adolph Freiherr² Knigges „Über den Umgang mit Menschen“. Zuerst wird über den Bildungsgehalt (Begriff nach Klafki 1975: 130ff) dieses Buches und seiner möglichen Aktualisierungen nachgedacht, es folgt eine Darstellung bisheriger Einrichtungen und Durchführungen (= Inszenierungen) des Lehrstücks im Un-

terrichtet. Danach werden weitere Inszenierungsmöglichkeiten erörtert. Zum Schluss geht es um Einzelheiten in der Arbeit am Lehrstück.

2. Der Bildungsgehalt

„Gesellschaft“ gehört zu jenen Gegenstandsbereichen, die die Schule den Schülerinnen und Schülern zu zeigen (Prange 1983) hat, damit sie sich als Erwachsene reflektiert und verantwortlich unter Menschen, in „Gesellschaft“ bewegen können. Knigge wollte jungen Leute mit Menschen und Gesellschaft bekannt machen, damit sie ihr Leben bewältigen können. Warum also nicht als Lehrer bei Knigge nachschauen, wie junge Leute in Gesellschaft eingeführt werden können?³ Zuerst ein Schülertext über Knigges Absicht:

Mit seinem Buch „Über den Umgang mit Menschen“ möchte Knigge denjenigen, die gute Eigenschaften, einen guten Willen und den Ehrgeiz, voranzukommen besitzen, Anleitungen bzw. Ratschläge geben, wie man sich am besten in die Gesellschaft einfügt, ohne übersehen oder verachtet zu werden.

Im ersten Teil seiner Einleitung macht er deutlich, dass es viele Menschen gibt, die Talente besitzen, diese jedoch nicht richtig einsetzen, bzw. sich nicht richtig in die Gesellschaft einfügen können oder von der Gesellschaft nicht akzeptiert werden. ... Er sagt, dass jeder Mensch, um in der Gesellschaft zurechtzukommen, die Kunst des Umgangs mit Menschen beherrschen muss und dass man diese, wenn man nicht mit ihr geboren ist, lernen kann. Sein Buch soll eine Hilfe zu diesem Lernprozess sein, in dem er eigene Erfahrungen weitergibt. Er möchte dem Leser kein vollständiges System präsentieren, sondern Grundlagen, die auch zum Selberdenken anregen sollen. (Schülergruppe in Leps 2006: 402)

„Über den Umgang mit Menschen“ ist auch eine soziale und politische Schrift. Knigge hatte unter dem Despotismus der deutschen Kleinfürsten gelitten; er war ein erfolgreicher politisch-satirischer Romanschriftsteller, nun legte er 1788 seinen Beitrag für die Änderung von Gesellschaft und Staat vor. Knigge wollte die soziale und politische Entwicklung der jungen Leute auch deshalb verbessern, damit die Gesellschaft eine menschlichere werde. Knigge schreibt in diesem Text nicht theoretisierend⁴, er diskutiert systematisch typische lebenspraktische Situationen, die für junge (und mittlere und ältere) Menschen bedeutsam sein können, weil sie sie schon erlebt haben, gerade erleben oder noch erleben werden. Aus diesen „Fällen“ können Kenntnisse, Erkenntnisse und Einsichten (Fischer 1971: 91ff) für das gesellschaftliche und politische Leben gewonnen werden. Die Politikdidaktik kennt dieses kasuistische Verfahren. Knigge analysiert die Handlungen und Motive der Teilnehmer und gibt Ratschläge über den Umgang mit ihnen: Wem kann man trauen, wem nicht? Bei welchen Menschen kann man sich selbst treu bleiben, bei wem verliert man sich? Es geht darum, Anerkennung und Respekt im Alltag zu praktizieren.

Knigge war einer der Adligen an der Schwelle vom 18. zum 19. Jahrhundert, die Staat und Gesellschaft für eine aufgeklärte Zukunft öffnen wollten. Er war mit Friedrich Schiller bekannt; er wurde öffentlich zu den gefährlichen Anhängern der französischen Revolution gezählt. Nach heutigen Begriffen war er ein linker demokratischer Publizist. Man könnte ihn auch zu den Vorläufern der preußischen Reformen zählen.

Warum sollten sich Schülerinnen und Schüler heute mit Adolph Freiherr Knigge, dem Ratgeber und Sozialkritiker, beschäftigen?

Sein Nachfahre Moritz Freiherr Knigge beantwortet diese Frage so:

„Was ... ihn – und ebenso seine Leser – interessierte, das waren soziale Strategien, um den Reibungsverlust im Umgang mit Menschen so gering wie möglich zu halten, um unerschwellige Machtkämpfe und sinnlose Konflikte zu vermeiden und alle denkbaren gesellschaftlichen Situationen souverän zu meistern.“ (Moritz Knigge 2004: 10)

„Übersetzen“ die Schülerinnen und Schüler Knigges „Fälle“ szenisch in die Gegenwart, werden auch Erklärungsansätze moderner sozialwissenschaftlicher Theorie (etwa von Krappmann oder Dahrendorf) mit ihren je eigenen theoretischen Konstrukten und den entsprechenden Begriffsapparaten für die Schülerinnen und Schüler im Unterricht zugänglicher.

Knigge entwirft ein (manchmal satirisches) Panorama der damaligen Gesellschaft: Die einzelnen gesellschaftlichen Schichten und Klassen, wie sie wurden, was sie sind, ihre typischen Vertreter und deren Eigenheiten, ihre Vorstellungen und Anschauungen. Auch der heutige Leser kann sich diese Menschen konkret-handfest vorstellen. Sofort steht die Frage im Raum: Wie sieht es in der Gegenwart mit dem Einfluss und dem Selbstverständnis der Schichten und Klassen aus?

Der Freiherr schrieb in eine sehr fragmentierte und diversifizierte Gesellschaft hinein. Große, sich wandelnde Gegensätze, Unterschiede und Widersprüche prägten das Heilige Römische Reich deutscher Nation. Ein Beispiel: Deutschland war seit der Reformation konfessionell zerrissen. Das hatte tiefe Konflikte zur Folge. Deutschland war immer schon „multikulturell“. Deshalb hat es, wie vielleicht nicht viele andere Länder, hart und leidvoll errungene Erfahrungen damit, religiöse und weltanschauliche Gegensätze friedlich zu bewältigen. Dieser Wandel geht weiter: Heute ist in manchen deutschen Städten die Mehrheit der Einwohner konfessionslos; gleichzeitig kämpfen die zugewanderten Muslime um ihre Anerkennung. Diversity und Integration sind Herausforderungen, die bewältigt werden können (Charta der Vielfalt 2006). Welche „Chancen und Gefahren“ sind darin für „Gutes Leben“ (Hilligen 1975: 28ff) enthalten?

Im „Umgang mit Menschen“ gliedert Knigge seine Fälle nach Charakter, sozialer Nähe (Familie, Nachbarn, Freunde etc.) und sozialer Zugehörigkeit (Schicht und Klasse) der Menschen, auf die die jungen Leute treffen.

Eine Schüsselszene zum Verständnis des Buches ist das Gespräch mit dem alten Landkommandeur, in dem der junge Knigge sich peinlich daneben benommen hatte⁵, es merkte und dennoch wider besseres Wissen weiter unbesonnen handelte. Am Kasseler Hof, an dem er eine Stellung suchte, wurde er später in eine Intrige verwickelt, deren unglücklicher Verlauf ihn zwang, den Hof zu verlassen. Und so ist er fast immer gescheitert. Das führte ihn zu seinem Problem: Warum scheitern Menschen in ihrem Leben im Umgang mit anderen Menschen? Antwort: Weil ihnen die Lebensklugheit fehlt.⁶

Moritz Knigge versteht unter Lebensklugheit eine bestimmte Art von Umgang mit sich selbst, die zugleich Grundlage des Zusammenlebens der Verschiedenen sein kann:

Jeder kann sich darin üben... Lebensklugheit heißt nämlich: zu handeln, es auf andere Weise als bisher zu versuchen und sein Leben in die eigenen Hände zu nehmen, soweit es sich in die Hände nehmen läßt, um das Gefühl freier Selbstbestimmung zu genießen.

Wer die Schule der Lebensklugheit durchläuft, der wird sich auf jeden Fall eine Eigenschaft aneignen, die ich als Umgänglichkeit bezeichnen möchte. Das mag bescheiden klingen, ist aber ein anspruchsvolles Ziel. Denn zu dem, was ich unter Umgänglichkeit verstehe, gehören unermüdliche Verständigungsbereitschaft (aber keine grenzenlose Geduld), innere Haltung (gepaart mit Stil), unbegrenztes Einfühlungsvermögen (das nicht ständig demonstriert zu werden braucht), gute Manieren (um sie gelegentlich zu vergessen), Durchsetzungsfähigkeit (wenn's drauf ankommt), Anpassungsvermögen (das nichts mit Selbstverleugnung zu tun hat), Menschenkenntnis (immer) und Souveränität (jederzeit). Zur Lebensklugheit gehören aber auch Scharfblick und ein Gespür für die Irrtümer und Abwege unserer Zeit, um dort Widerstand zu leisten, wo die Bedingungen des klugen Umgangs auf dem Spiel stehen – und dort beherzt mitzumischen, wo sich Chancen für einen rücksichtsvolleren und sinnvolleren Lebensstil bieten.

Ich glaube, daß wir ... vernünftige Regeln als gemeinsame Grundlage für den Umgang miteinander brauchen, solange wir noch nicht entschlossen sind, die Gesellschaft als etwas prinzipiell Feindliches und unsere Mitmenschen grundsätzlich als Gegenspieler zu betrachten. (Moritz Knigge 2004: 15f)

Nicht anders Julian Nida-Rümelins „Philosophie einer humanen Bildung“ (Nida-Rümelin 2013). Für ihn ist es gerade keine Freiheit, wenn dem Bedürfnis des Augenblicks nachgegeben wird, sondern nur Willensschwäche. Freiheit bedarf vielmehr vernünftiger Gründe, eine Handlung zu wählen (Nida-Rümelin: 73 und 127). Soll Leben gelingen, ist „Orientierungswissen“ erforderlich. Empirisches Orientierungswissen wird in der alltäglichen Lebenspraxis gewonnen.

Das Kind lernt, verantwortlich zu handeln, indem ihm zunehmend beides bewusst wird: Die Wirkungen des eigenen Handelns auf die Welt, zumal auch auf andere Personen, zum Beispiel andere Kinder einerseits und die Grenzen des eigenen Einflusses andererseits. (Nida-Rümelin: 159)

Das ist für ein für Politiklehrerinnen und -lehrer interessantes Programm: Soziologisches Wissen soll den Schülerinnen und Schülern nicht nur darin helfen, die große Welt von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft besser zu verstehen, sondern auch sich selbst als Teil dieser Gesellschaft begreifen zu können, um in dieser Gesellschaft den eigenen Platz zu finden. Es geht um das Verhältnis der Schülerinnen und Schüler zur Gesellschaft und zu sich selbst. Ohne Selbstverhältnis⁷ keine Bildung.

3. Die Inszenierung im Unterricht

Die Schule kann Lebensklugheit letztlich nicht vermitteln, aber sie kann die Schülerinnen und Schüler auf die Herausforderung selbstbestimmter Freiheit in einer von „gleicher Freiheit, gleichem Respekt und gleicher Autonomie“ (Nida-Rümelin: 193) bestimmten Gesellschaft aufmerksam machen. Das lohnt nicht nur dann, wenn damit ein Zugang in sozialwissenschaftliche Theorie gewonnen werden kann.

Die Schülerinnen und Schüler reinszenieren Situationen (etwa: über den Umgang von Menschen verschiedenen Alters, von Eheleuten, den Umgang mit Geringeren) aus Knigges Buch im Klassenzimmer und übertragen sie in die

Gegenwart. Dazu stellen die Schülerinnen und Schüler in Gruppen Situationen und ihre Übertragung in die Gegenwart mitsamt einigen Alternativen als „Diashows“ dar. (Unter einer „Diashow“ verstehe ich eine Folge von Standbildern nach Scheller 1998: 59ff, die nacheinander ein kleines Theaterstückchen ergeben.)

Ein Beispiel: Der „Umgang mit Geringeren“⁸:

In dem Kapitel über den Umgang mit Geringeren beschreibt Knigge, wie man sich gegenüber Niederen, wie z.B. Dienern, zu verhalten hat.

Man soll immer höflich und freundlich und keinesfalls herablassend gegen solche Menschen sein, die aus dem niederen Stande stammen und denen nicht so viel Glück und Wissen zugeworfen wurde, wie einem selbst.

Man vernachlässige nicht, sobald ein Reicherer gegenwärtig ist, den Armen, welchen man unter vier Augen mit Freundschaft und Vertraulichkeit behandelt, schäme sich nicht, öffentlich diesen vor der Welt zu ehren, der Achtung verdient, auch wenn er keinerlei Statussymbol des höheren Standes vorzuweisen hat. Jedoch sollte man die niederen Klassen nicht aus Eigennutz und Eitelkeit bevorzugen, um so vor den anderen als besonders großzügig dazustehen.

Auch sollte man nicht glauben, dass man bekannt und natürlich sei, wenn man die Sitten des geringeren Volkes nachahmt. Knigge schreibt, dass man den Mensch als solchen sehen sollte und lernen müsste, dessen Wert zu schätzen, egal aus welchem Stande er kommt.

Aber dennoch erweise man ihm auch nicht so viel Höflichkeit, dass diese schon übertrieben wirkt. (Schülergruppe in Leps 2006: 406)

Die Gruppe zeigt in kleinen Spielszenen, wie sie Knigge versteht. Es geht um eine Alltagssituation. Ein reicher Mann und eine „normale“ Frau treffen sich zufällig im Verkaufsraum eines Autobetriebes; er besitzt ein sehr teures Auto, sie hat einen schon recht betagten Kleinwagen. Zunächst unterhält er sich zwar freundlich, aber doch gönnerhaft mit ihr. Eine Bekannte des Reichen kommt hinzu. Sofort ignoriert er seine bisherige Gesprächspartnerin und spricht nur noch laut und unüberhörbar mit seiner Bekannten über die Probleme, die ein teures Auto mit sich bringt. Bei der Vorführung im Klassenzimmer tat es weh zu sehen, wie die einfachere Frau ausgeschlossen wird und alle ihre Versuche, wieder ins Gespräch zu kommen, scheitern. Im alternativen Durchgang wird sie in ein Gespräch über ein unverfängliches Alltagsthema mit einbezogen. Das ist zwar nicht spannend, aber auch nicht schmerzhaft. Die Gruppe überlegt:

Inwieweit gilt Knigge noch – in seiner allgemeinen Absicht – am ausgesuchten Gegenstand?

Unserer Meinung nach gilt Knigge auch heute noch. Vielen Menschen ist es immer noch sehr wichtig, sich in bestimmten Situationen angemessen zu verhalten.

Auch haben sich die Umgangsformen in vielen Bereichen nicht verändert, da er sehr zeitlose Themen gewählt hat. Dass Knigge auch heutzutage aktuell ist, erkennt man daran, dass es immer noch viele Bücher über den Umgang mit Menschen gibt und dass die „Benimmregeln“ auch durch andere Medien, wie zum Beispiel, das Fernsehen, publiziert werden.

Für den von uns ausgesuchten Gegenstand, den Umgang mit Geringeren, gilt Knigge eigentlich auch ebenfalls noch in seiner damaligen Form. Früher war jedoch der Unterschied zwischen Armen und Reichen viel größer als er heutzutage ist. Und die Unterschiede waren deutlicher zu sehen. (Schülergruppe in Leps 2006: 409)

Die Darstellung „Kunden in einer Autowerkstatt“ ist realistisch. Fehler, wie die hier beschriebenen, geschehen täglich. So kann ein kleiner „Knigge“ für heutige Schülerinnen und Schüler entstehen, in dem sie ihr Verhältnis zu anderen

Menschen in ihrer Umgebung, aber auch zu fremden Menschen anderer sozialer Schichten, Milieus und Kulturen reflektieren.

Die Schülerinnen und Schüler stellen ihre Arbeiten der ganzen Lerngruppe zur Diskussion vor. Die anderen Schülerinnen und Schüler werden um Verbesserungen gebeten. Als sich die Digitalfotografie verbreitete, wurden die Diashows auch mit großem Kostümaufwand in der elterlichen Wohnung hergestellt und der Lerngruppe mit einem Beamer gezeigt. Meist sind die Schülerinnen und Schüler sich schnell einig darüber, welches Verhalten „nicht geht“, lernen dann aber, dass es oft kein „richtiges“ Verhalten gibt, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher möglicherweise gleich guter Alternativen, abhängig von der Sicht auf das Ereignis und den Interessen, die in der Situation verfolgt werden. Die Ergebnisse dieser Diskussionen fließen in eine Dokumentation ein, sie können sogar zu einer Neuinszenierung der Diashow führen. Das ist die erste und wichtigste Möglichkeit, Knigges „Umgang mit Menschen“ im Unterricht zu haben: Direkt an den von Knigge aufgeworfenen Problemen arbeiten, an seinen Situationen und seinen Lösungsvorschlägen. Diese Arbeit führt zu einer intensiven Beschäftigung mit der Situation und ihren Herausforderungen und Gefahren, mit dem eigenen Verhalten und den eigenen Wertvorstellungen und Erwartungen.

Wie die Entwicklung des Lehrstücks begonnen wurde:
Die Frage nach der Lebensklugheit
<ol style="list-style-type: none"> 1. Knigges grundlegendes Exempel: Knigge und der alte Landkommandeur im Theater. 2. Situationen aus dem „Umgang mit Menschen“ inszenieren: „falsch – richtig“, zur Diskussion stellen, 3. dabei Regeln des klugen und geschickten Verhaltens gegenüber anderen und sich selbst erarbeiten.

4. Theoretisierungen

In einem weiteren Durchgang sollte in einem Oberstufenkurs geprüft werden, ob modernes sozialwissenschaftliches Wissen mit Knigges Hilfe erlernt werden kann. Ich schaute mich in verschiedenen Schulbüchern für die gymnasiale Oberstufe nach einem Text um, von dem ich vermutete, er könne so etwas wie ein theoretischer Schlüssel zum Verständnis der Entwicklungsaufgaben von Jugendlichen sein, für die Knigge seine Hilfestellung anbietet. Ich fand einen Text von Lothar Krappmann (Krappmann 2002), den die Schülerinnen und Schüler in ein Verhältnis zu einem grundlegenden Abschnitt aus Knigges Buch setzen konnten: Als der junge Knigge im Theater mit dem Landkommandeur sprach, überschritt er Grenzen. Er wollte den älteren Menschen in einer Art beeindrucken, die er nur zu seiner Darstellung vor sich selbst brauchte, die seinem Gegenüber jedoch unangenehm war. Der Landkommandeur drehte sich um und ließ Knigge beschämt stehen. Knigge hatte jene Leistung nicht erbracht, die Krappmann „Identität“ nennt. Die Balance zwischen den eigenen Bedürfnissen und den Erwartungen des Gegenüber verfehlte er zu seinem eigenen Nachteil.

Dazu wurde eine Klausur geschrieben. Die Schülerinnen und Schüler bekamen zu dem ihnen schon bekannten Text Knigges über sein Scheitern im Gespräch mit dem Landkommandeur einen Text von Lothar Krappmann über die Bildung von Identität⁹.

Die Schülerinnen und Schüler konnten in dieser Klausur das Scheitern Knigges in der Begegnung mit dem Landkommandeur mit Krappmanns Identitäts-Theorie erfassen. Sie formulierten die Absicht Knigges und die Theorie Krappmanns so, dass dabei eine Entwicklungsaufgabe für Jugendliche deutlich wurde: In Konflikten eine Balance zwischen den eigenen Wünschen und den Anforderungen der Umwelt finden, mit der die Jugendlichen sich selbst und den Menschen, mit denen sie zu tun haben, gerecht werden. Diese Leistung haben fast alle Schülerinnen und Schüler erbracht. Die Klausur zeigte, dass mit Knigge den Schülerinnen und Schülern moderne sozialwissenschaftliche Theorie zugänglich gemacht werden kann. Sie greifen dabei sowohl auf Alltagssoziologie und Alltagsklugheit als auch auf soziologische Theorie zurück und üben damit ein, sich zwischen den verschiedenen Formen des Wissens zu orientieren (s. Grammes 1998: 84ff, 771).

Eine andere Möglichkeit ist, mit Knigge in die Rollentheorie Dahrendorfs einzuführen¹⁰. Den Einstieg bildet ein typischer Konflikt beim Eintritt Jugendlicher in die Welt der Erwachsenen. Es wird von dem Jugendlichen gefordert, eine Position zu den Erwartungen anderer einzunehmen. Dabei stellt sich das Problem, dass sowohl die unbedingte Anpassung als auch die unbedingte Bewahrung der eigenen Autonomie mit der realistischen Verwirklichung der eigenen Zukunftswünsche unvereinbar sind.

Wieder wird mit dem jungen Knigge und dem alten Landkommandeur erfahren, wie man sich im Gespräch verfehlen kann. Von hier aus geht der Weg zur Rollentheorie Ralf Dahrendorfs (1958). Es geht um die Vermittlung zwischen Individuum und Gesellschaft. Wie geschieht das? Die verschiedenen Bezüge, in die Studienrat Dr. Hans Schmidt eingebunden ist, werden über Diashows und Präsentationen erschlossen. Die Konflikte, die im „Umgang mit Menschen“ bewältigt werden sollen, werden mit der Begrifflichkeit Dahrendorfs interpretiert. Knigge und der sozialwissenschaftliche Theoretiker erschließen sich so gegenseitig.

Wie das Lehrstück bislang gestaltet wurde – mikrosoziologisch	
1.	Ein exemplarischer, möglichst aktueller Jugendkonflikt, der zu der Frage führt: „Wie soll ich mich verhalten? Was wird von mir erwartet?“
2.	Ein Beispiel, wie ein Jugendlicher es nicht machen sollte: Der junge Knigge und der alte Landkommandeur im Theater, danach Situationen aus dem „Umgang mit Menschen“ inszenieren: „falsch – richtig“, zur Diskussion stellen.
3.	Diese Situation und andere Situationen mit Krappmann oder Dahrendorf interpretieren, dabei deren Theorien kennenlernen.
4.	Rückgang auf den Anfang zum aktuellen Konflikt oder zu dem Problem, das sich in dem Konflikt ausdrückt.

Aber Knigges Buch eignet sich auch für makrosoziologische Betrachtungen. Sein Blick ist der des Einzelnen, dem die Gesellschaft in all ihrer Vielfalt und

Widersprüchlichkeit begegnet. Knigge entwirft einen Überblick über die Gesellschaft seiner Zeit. Er fängt bei den Fürsten an, beschreibt ihre Verhaltensweisen und gibt Ratschläge zum Umgang mit ihnen. Es geht um den Umgang mit Hofleuten, Geistlichen, Gelehrten, Künstlern, Ärzten, Juristen, Juden, Pferdehändlern und Bauern, mit den Dienstleuten und mit „mystischen Geistersehern“. Auch hier konkretisiert er Entwicklungsaufgaben für junge Leute. Schülerinnen und Schüler begegnen dementsprechend Menschen aus verschiedenen sozialen Schichten, damit sie Gesellschaft konkret erfahren. Schülerinnen und Schüler meines GMK-Leistungskurses sind in einem Projekt „Hamburg ganz unten“ mehrere Tage zu Wohnunterkünften für alleinstehende Obdachlose und obdachlose Familien gegangen. Sie sollten – ohne näheren Arbeitsauftrag – sich dort umsehen, mit Bewohnern, Betreuern und Beschäftigten sprechen und dann im Kurs berichten. Die Begegnungen haben sie beeindruckt. Nachdem sie sich über das Gesehene und Erfahrene ausgetauscht hatten, wurde gefragt: Kann „richtig sein“, dass es „uns“ gut geht und „denen“ so schlecht, und wenn ja, wie sieht diese Rechtfertigung inhaltlich aus? Haben wir Maßstäbe für soziale Gerechtigkeit? Es folgte in der nächsten Doppelstunde ein ganz intensives Gespräch, in der die Gerechtigkeitstheorie von John Rawls (Rawls [1971]) mit den Schülerinnen und Schülern entwickelt wurde¹¹, ein Lehrstück im Lehrstück (dokumentiert in Leps 2006: 363ff).

Eine weitere Möglichkeit, die noch nicht erprobt werden ist: Eine alltägliche Situation, in der es um die oft ganz unbewusste Demonstration des sozialen Status geht, wird näher betrachtet und aufgeklärt. Das sehr bissige Buch „Cashmere, Cocktail, Cadillac“ von Paul Fussell (Fussell 2000) enthält aus den Bereichen Kleidung, Wohnung, Freizeit, Essen und Bildung eine Unzahl an verblüffenden Beispielen über die recht unterschiedlichen Codes und Verhaltensweisen der verschiedenen sozialen Schichten in den USA. Auf aktuelle deutsche Beispiele übertragen, kann den Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit gegeben werden, das, was sie in ihrem Alltag als selbstverständlich ansehen, als sozial gesetzt zu erfahren.

Wie das Lehrstück bislang gestaltet wurde – makrosoziologisch	
1.	Eine produktiv-verwirrende oder verstörende Begegnung mit Menschen aus einer anderen sozialen Schicht: „Warum leben die so?“ – „Ist das gerecht?“
2.	Situation mit Knigge und Rawls interpretieren. Dabei Rawls Gerechtigkeitstheorie selbst entwickeln.

Wie das Lehrstück entwickelt werden könnte – makrosoziologisch	
1.	Ein Beispiel, wie man den Umgang mit Menschen (nicht) machen sollte: (vielleicht) Knigges „Umgang mit Geringeren“, mit „falsch – richtig“, zur Diskussion stellen.
2.	Heutige Situationen mit Knigge einerseits und Fussell (oder einem anderen Soziologen der „feinen Unterschiede“, z.B. Bourdieu) andererseits interpretieren.

5. Integrationspolitik

Das Lehrstück kann auch noch in eine dritte Richtung erweitert werden. Migration und Integration sind wesentliche Themen der Politik geworden. Eine integrationspolitische Einrichtung dieses Lehrstücks kann die Konflikte, die sich aus dem Zusammenleben von Menschen verschiedener Herkunft ergeben, thematisieren und den Umgang mit ihnen einüben („Interkulturelle Erziehung“ in der Schule; im Unternehmen das „Diversity Management“). Bei Knigge findet sich ein Hinweis „Über Religionsgespräche“¹², in dem er sowohl Respekt für den Glauben der anderen als auch das Bekenntnis zur eigenen Herkunft vorschlägt. Er hat den schmalen Grat, auf dem jeder Einzelne sich bewegt, im Blick.

Für Hamburg hat der (CDU-)Senat 2007 ein integrationspolitisches Konzept beschlossen:

Die Entwicklung Hamburgs zu einer wachsenden und pulsierenden Metropole mit internationaler Ausstrahlung hängt auch davon ab, inwiefern es gelingt, Zugewanderte und ihre Familien in das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben zu integrieren. Integration entspricht auch den Wertmaßstäben unserer Gesellschaft, den Prinzipien von Gleichberechtigung und Respekt. Integration aller rechtmäßig und dauerhaft in Hamburg lebenden Zuwanderer ist eine ständige Aufgabe, die mit dem vorliegenden Handlungskonzept des Hamburger Senats auf die Hauptzielsetzungen fokussiert und optimiert wird.“ (Behörde für Soziales Hamburg 2007)

Mit den islamischen und den alewitischen Gemeinschaften in Hamburg hat der (SPD-)Senat 2012 jeweils einen Vertrag geschlossen, der z.B. die rechtliche Bedeutung der religiösen Feiertage und den Religionsunterricht regelt (SPIEGEL-online 2012). Darin werden sie den christlichen Kirchen gleichgestellt.

Wie das Lehrstück gestaltet werden könnte – integrationspolitisch	
1.	Ein aktueller Konflikt zwischen „Einheimischen“ und Zugewanderten, der das gegenseitige Unverständnis zum Ausdruck bringt, samt Vorurteil: „Ja, so sind sie!“, und zu der Frage führt: „Wie sollen Menschen verschiedener Herkunft miteinander umgehen?“
2.	Situation „Über Religionsgespräche“ aus dem „Umgang mit Menschen“ inszenieren: „falsch – richtig“, zur Diskussion stellen.
3.	Situationen mit einem politisch-amtlichen Integrationskonzept und/oder der „Diversity“-Konzeption szenisch interpretieren.
4.	Rückgang auf den Anfang zum aktuellen Konflikt oder zu dem Problem, das sich in dem Konflikt ausdrückt.

6. Fazit

Ein Lehrstück für den Politikunterricht geht mit der klassischen Politikdidaktik von einem realen oder semirealen Fall (K. G. Fischer), einem Problem (Hilligen) oder einem Konflikt (Giesecke) aus. Für den Bereich Gesellschaft beispielsweise verhält sich ein Jugendlicher unangemessen – wie der junge Knigge am Kasseler Hof – und bekommt Probleme, von seiner Umgebung akzeptiert zu werden. Wie soll das Problem gelöst werden? Kann es nicht vorher schon durch Lebensklugheit vermieden werden? Für das Verständnis des Falls wird Knigge herangezogen.

gen. Die Breite und die Konkretheit seiner Antworten regen zur Auseinandersetzung an. Das Buch verweist in viele Zusammenhänge: Psychologie, Mikrosoziologie und Makrosoziologie und, nicht zu vergessen, auf ethische, politische und auch rechtliche Zusammenhänge. Es ist eher die Fülle der Möglichkeiten, die die Unterrichtsplanung überfordert. Deshalb muss der Lehrer eine genaue Vorstellung von seinen Zielen im Unterricht haben.

Bei meinen ersten Inszenierungen des Lehrstücks suchten die Schülerinnen und Schüler durch Blättern und Stöbern mithilfe des Inhaltsverzeichnisses eine sie interessierende Situation, um sich mit ihr auseinanderzusetzen. Die Schülerinnen und Schüler können das Buch selbst entdecken, damit sie bearbeiten, was sie interessiert. Das Inhaltsverzeichnis ist sehr aufschlussreich. Die dazu gehörenden Texte gibt es für die Schülerinnen und Schüler gut verfügbar im Internet.

Wenn der Lehrer weiß, dass er vom Knigge-Buch zu modernen sozialwissenschaftlichen Theorien leiten will, kann es sinnvoll sein, wenn er selbst bestimmte Situationen aus dem Buch auswählt.

Der Kern des Lehrstücks ist immer wieder die Einübung des „Umgangs mit Menschen“ für junge Menschen auf ihrem Weg in die Gesellschaft und seine Reflexion. Viele Warum-Fragen werden von den Schülerinnen und Schülern aufgeworfen, die sie zu beantworten versuchen: Warum verhalten sich die Menschen so, wie sie es tun? Warum ist das eine oder andere Verhalten nützlich bzw. schädlich? Warum ist es klug / unklug, sich so und so zu verhalten? Warum scheitern die einen, die anderen nicht? Was soll ich tun?

Anmerkungen

- 1 Zu dieser in der Politikdidaktik noch jungen Begrifflichkeit des „Genetischen“ s. Petrik: 254ff; ein Überblick über das fachdidaktische Prinzip des Genetischen bei Reinhardt 2012: 161-166.
- 2 Ohne „von“; http://de.wikipedia.org/wiki/Adolph_Knigge.
- 3 Die Lehrerinnen und Lehrer müssen dafür bei sich und anderen ein hartnäckiges Missverständnis ausräumen: Das Buch ist kein peinlicher Höflichkeitsratgeber, dazu hat ihn das 19. Jahrhundert umgeschrieben.
- 4 Die Theorie dazu findet sich bei Knigge in „Über Eigennutz und Undank“ (Knigge [1796] 1994).
- 5 Knigge 1994: 24, <http://gutenberg.spiegel.de/buch/3524/5>
- 6 Knigge 1994: 11, <http://gutenberg.spiegel.de/buch/3524/3>
- 7 „Aber was ist das Selbst? Das Selbst ist ein Verhältnis, das sich zu sich selbst verhält, oder ist das am Verhältnis, daß das Verhältnis sich zu sich selbst verhält...“ (Kierkegaard 1991: 13) Eine für alle Bildungsprozesse grundlegende Aussage: Sie müssen den Einzelnen die Möglichkeit geben, nicht nur ein Verhältnis zu den Gegenständen, sondern ein Verhältnis zu seinem Verhältnis zu den Gegenständen zu finden.
- 8 Knigge 1991: 320, <http://gutenberg.spiegel.de/buch/3524/45> und in Leps 2006: 406f.
- 9 Die Aufgabe mit den Texten und den Fragestellungen in Leps 2006: 410ff.
- 10 Schäfer 2006 unter Rückgriff auf Mühlhoff/Reinhardt 1983
- 11 Es ist zu einfach, mit den Schülerinnen und Schülern die „Verhandlungen hinter dem Schleier der Unwissenheit“ nur nachzuspielen, wie es in vielen Schulbüchern vorgeschlagen wird. Es kommt vielmehr darauf an, diesen Ansatz mit den Schülerinnen und Schülern zu entwickeln.
- 12 Knigge 1991: 55; <http://gutenberg.spiegel.de/buch/3524/8>

Literatur

- Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg 2007: Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderern, <http://www.hamburg.de/contentblob/128792/data/konzept.pdf>
- Berg, Hans Christoph / Schulze, Theodor 1995: Lehrkunst – Lehrbuch der Didaktik, Neuwied: Luchterhand
- Berg, Hans Christoph u.a. 2009: Die Werkdimension im Bildungsprozess – das Konzept der Lehrkunsstdidaktik, Bern: hep
- Bildungsserver Hamburg: Interkulturelle Erziehung in Hamburg, <http://bildungsserver.hamburg.de/interkulturelle-erziehung-in-hamburg/>
- Bourdieu, Pierre 1982: Die feinen Unterschiede – Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt aM: Suhrkamp
- Charta der Vielfalt: <http://www.charta-der-vielfalt.de/>
- Dahrendorf, Ralf 1958: Homo Sociologicus, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Fischer, Kurt Gerhard 1971: Einführung in die Politische Bildung, Stuttgart: Metzler, 2. Auflage
- Fussel, Paul 2000: Cashmere, Cocktail, Cadillac – Ein Wegweiser durch das amerikanische Statussystem, Göttingen: Steidl
- Grammes, Tilman 1998: Kommunikative Fachdidaktik, Opladen: Leske + Budrich
- Grammes, Tilman 2012: UAZ – Unsere Abend-Zeitung – ein elementares Soziologie-Lehrstück. In: Schmidlin, Stephan (Hg.): UAZ – Unsere Abend-Zeitung. Lehrkunsstdidaktik, Bd. 7. Bern: hep 2012, S. 149-165
- Gruschka, Andreas 2011: Verstehen lehren, Stuttgart: Reclam
- Hilligen, Wolfgang /George, Siegfried (Hg.) 1976: Sehen, beurteilen, handeln. Lese- und Arbeitsbuch zur Sozialkunde und Gesellschaftslehre. Frankfurt a.M.: Hirschgraben
- Hilligen, Wolfgang 1975: Zur Didaktik des politischen Unterrichts 1, Opladen: Leske + Budrich
- Kierkegaard, Søren [1849] 1991: Die Krankheit zum Tode, Hamburg: Europäische Verlagsanstalt
- Klafki, Wolfgang 1975: Studien zur Bildungstheorie und Didaktik, Weinheim und Basel: Beltz, 3. Aufl.
- Klafki, Wolfgang 2003: Allgemeinbildung heute – Sinndimensionen einer gegenwarts- und zukunftsorientierten Bildungskonzeption, in: Berg, Hans Christoph: Bildung und Lehrkunst in der Unterrichtsentwicklung, Schulmanagement Handbuch 106, München: Oldenbourg, S. 11-28
- Knigge, Adolph Freiherr [1788/1796] 1991: Über den Umgang mit Menschen, Stuttgart: Reclam
- Knigge, Adolph Freiherr [1796] 1994: Über Eigennutz und Undank, in: Adolph Freiherr Knigge: Ausgewählte Werke Bd. 7, Hannover: Fackelträger
- Knigge, Adolph Freiherr: Über den Umgang mit Menschen, <http://gutenberg.spiegel.de/buch/3524/1>
- Knigge, Moritz Freiherr 2004: Spielregeln – wie wir miteinander umgehen sollten, Bergisch Gladbach: Lübbe
- Krappmann, Lothar 2002: Soziale Dimensionen der Identität, in Edwin Stiller (Hrsg.): dialog sozi – Unterrichtswerk für Sozialwissenschaften Band 1, Bamberg: Buchner; zuerst: ders., Soziale Dimensionen der Identität, Stuttgart: Klett
- Leps, Horst 2006: Lehrkunst und Politikunterricht, Diss. Marburg, <http://archiv.ub.uni-marburg.de/diss/z2006/0104/>
- Leps, Horst 2007: Lehrkunst im Politikunterricht, GWP 2/2007
- Leps, Horst 2010: Kommentar – kategoriale Konfliktdidaktik als Paradigma politischer Bildung, in: Journal of Social Science Education, Volume 9, Number 3, <http://www.jsse.org/index.php/jsse/article/view/1134/1037> pp. 95-102
- Leps, Horst 2013a: Von der Mayflower und der Verfassungsdebatte – zwei Lehrstücke für den Anfangsunterricht, in: Syring, Marcus/Flügge, Erik (Hrsg.): Die Erstbegegnung mit dem Politischen, Immenhausen: Prolog, S. 89-108

- Leps, Horst 2013b: „Welches aber ist nun die beste Verfassung?“, in: Politisches Lernen 1-2/13, Landesverband NRW der DVPB
- Leps, Horst 2013c: Lehrstücke im Politikunterricht, Schwalbach/Ts.: Wochenschau (Im Erscheinen)
- Mühlhoff, Friedbert / Reinhardt, Sibylle 1983: Stundenblätter „Rollentheorie“. Dahrendorfs ‚Homo Sociologicus‘ in der Sekundarstufe II. Stuttgart: Klett
- Nida-Rümelin, Julian 2013: Philosophie einer humanen Bildung, Hamburg: Körber Stiftung
- Petrik, Andreas 2013: Von den Schwierigkeiten, ein politischer Mensch zu werden, Opladen: Budrich, 2. Aufl.
- Prange, Klaus 1983: Bauformen des Unterrichts, Bad Heilbrunn: Klinkhardt
- Rawls, John [1971] 1998: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 10. Aufl.
- Reinhardt, Sibylle 2012: Politikdidaktik, Berlin: Cornelsen, 4. überarbeitete Aufl.
- Schäfer, Rieke 2006: Knigge und die Kunst des Umgangs mit Menschen – auf dem Weg zu einem elementarsoziologischen Lehrstück – ein Praktikumsbericht, Hamburg: Manuskript
- Scheller, Ingo 1998: Szenisches Spiel – Handbuch für die pädagogische Praxis, Berlin: Scriptor
- SPIEGEL-online 2012: Religionsgemeinschaften – Hamburg unterzeichnet Staatsvertrag mit Muslimen und Aleviten, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/hamburg-unterzeichnet-staatsvertrag-mit-muslimen-und-aleviten-a-867032.html>
- | Wildhirt, Susanne 2008: Lehrstückunterricht gestalten, Bern: hep

Erfolgsrezept der Demokratie – Freiheit im Verfassungsstaat

Sebastian Liebold



Sebastian Liebold

Peter Graf Kielmansegg setzt sich mit zentralen Themen, Begriffen und Gedanken der politischen Bildung auseinander. Was bedeutet „Demokratie“ – warum wird an ihr gezweifelt, was macht repräsentative Demokratie aus, und welche Rolle spielen in ihr die Parteien? Ist die direkte Demokratie eine Alternative? Wieso vertrauen wir auf das Bundesverfassungsgericht als „Instanz des letzten Wortes? Wie vertragen sich die Prinzipien der Demokratie und diejenigen der Marktwirtschaft? Und schließlich: Wie wird sich unsere Verfassung in Zukunft entwickeln? Um diese Fragen kreisen die Überlegungen des Autors.



In Freiheit zu leben ist ein Vorrecht. Zeiten und Gegenden der Unfreiheit schränken die menschliche Existenz auf teils grausame Weise ein – niemand hört die Klage der grundlos Eingesperrten, der Gefolterten, der Zermürbten. Freiheit ermöglicht nicht nur die Entfaltung der eigenen Person, vielmehr steckt in ihr mehr „wir“ als oft angenommen – Freiheit gewährleistet den Ausgleich individueller Interessenkonflikte. Ihre materielle Grundlage im demokratischen Verfassungsstaat schält Peter Graf Kielmansegg mit diesem Büchlein präzise und konzise heraus – als den unhintergehbaren Schutz des einzelnen wie der Gesellschaft vor Rechtsverstößen. Mehr als eine normative Vorgabe steckt jene praktische Staatsaufgabe dahinter, dem Bürger in der Demokratie die Ausübung seiner Freiheitsrechte zu garantieren (S. 22). Das heißt, nicht nur einen „passiven“ Rechtsrahmen zu untersuchen, sondern auch „aktive“ Mittel ob ihrer Tauglichkeit zur Teilhabe am demokratischen Alltag zu prüfen. Dies unternimmt Kielmansegg nüchtern und bedacht – etwa mit Blick auf Probleme politischer Repräsentation („zweiter Versuch“), Partizipation und Interessenaggregation durch Parteien („dritter Versuch“) oder auf Chancen der direkten Demokratie („vierter Versuch“).

Peter Graf Kielmansegg: Die Grammatik der Freiheit. Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat, Baden-Baden 2013, 278 S. ISBN 978-3-8329-7855-6

Das Werk als „Grammatik“ zu beschreiben, zeugt von der sprachlichen Treffsicherheit des Autors. Der Sinn der Metapher liegt einerseits in der allgemeinen Ordnung begründet. Die Freiheit als Teil des demokratischen Rechtskanons ist Sache des Gemeinwesens und ihrerseits der Liquidation durch

Mehrheitsbeschluss entzogen – sie gleicht, wie der „erste Versuch“ verrät, einer positiven Wahrheit (S. 22). Sie ist von jedem einzelnen zu verinnerlichen, ihre Anwendung verkörpert das Glück individueller Sprach- bzw. Lebensgestaltung. Hinzu tritt der Bildungsanspruch. Er muss der wirksamen Ausübung demokratischer Rechte notwendig voran gehen (auf S. 119 nutzt der Autor dieses Argument vernünftigerweise negativ – als Einwand gegen direkte Bürgerbeteiligung als Sachmitentscheidung). Mit Christian Welzels Studie zur „Humanentwicklung“ teilt Kielmansegg eine optimistische Einschätzung des Konnexes vom Wachstum der „materiellen wie der kognitiven Ressourcen“ und einem – dem Wertewandel inhärenten – Demokratisierungsimpuls (S. 243). Allerdings gießt er Wasser der Ungewissheit in den Wein jenes deterministischen Wohlgefühls: Aufstrebende Mächte wie China und die saudischen wie russischen Ressourcengeber prägte noch immer der Wille zur Autokratie. Der Grad zukünftiger Freiheit bestimme sich weltweit nicht aus der Zahl neuer Demokratien, sondern daraus, welche Länder dies sein werden. Kielmansegg bekennt sich an diesen und weiteren Stellen zur plausiblen Vorbildfunktion, die erfolgreiche Demokratien gegenüber Transformationsstaaten einzunehmen in der Lage sind. Es bedarf hingegen theoretischer Überlegungen, ob und mit welchen Mitteln Demokratien anderen Staaten bei der Etablierung demokratischer Grundsätze „helfen“ sollten.

Kaum wandelbare Traditionen prägen nicht nur Unrechtsregime, sondern (in zuweilen unterschätztem Maße) auch die demokratische „Grammatik“ – dem stimmt der Rezensent zu. Wer das „Regelsystem“ durchforstet, stößt auf „Logik und Geschichte“ (S. 7). Kielmanseggs Aufsatzsammlung besticht durch historische Tiefe und Urteilskraft (aufscheinend etwa in Bezügen zur amerikanischen Verfassungswendung oder zu Ideen für die Deutung des Epochendatums 1989 samt Folgen für die Gegenwart). Dies ist nicht zuletzt der Entstehung der „Grammatik“ selbst geschuldet – mit der Freiheit als dem Kern demokratischer Praxis hat sich der 2004 in Mannheim emeritierte Politikwissenschaftler ein Leben lang befasst, so in dem Band „Nachdenken über die Demokratie. Aufsätze aus einem unruhigen Jahrzehnt“ von 1980, in einem Heftchen „Freiheit und politische Beteiligung“ der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung (1982), zudem in „Das Experiment der Freiheit. Zur gegenwärtigen Lage des demokratischen Verfassungsstaates“ von 1988. Aus letztgenanntem Werk stammt der – modifizierte – „zweite Versuch“.

Das unterschiedliche Alter der Manuskripte tut der Aktualität des Werkes keinen Abbruch. Alle grundlegenden Argumente etwa für die Existenz von Parteien in einer Demokratie – wie im „dritten Versuch“ vorgetragen – haben an Schlagkraft nichts eingebüßt. Dass sich anhand von sachlichen Linien oft personelle Mehrheitsbildungen vollziehen, hat der kurze, kaum nachhaltige Höhenflug der Piratenpartei neu bewiesen. Eine gewisse Schwäche sieht der Rezensent in der ausschließlichen Argumentation entlang westlicher Beispiele. Die Rolle von Parteien in werdenden Demokratien oder bei Systemwechseln hat Kielmansegg nicht erörtert. Ähnliches gilt für die Legitimität repräsentativer Institutionen – das demokratische Amtsprinzip westlicher Provenienz setzt viel stärkere Traditionen voraus als vom Autor geschildert (es sei an die Eigenschaft des Kaiserreichs von 1871 als eines Rechtsstaats erinnert). Andere Auf-

fassungen bestehen etwa im arabischen Raum. Wie soll eine Nation an der demokratischen Peripherie ein „lebendiges Amtsethos“ entwickeln (S. 68), wo der Beamte sich nie auf ein einklagbares Gesetzesmaß beziehen musste? Immerhin spiegeln sich in der verworfenen „Vision der Herrschaftsfreiheit“ (S. 55) legitimatorische Probleme, die Staaten weltweit betreffen. Wie sich Demokratie- und Amtsprinzip zu einander verhalten, werden selbst westliche Staaten jeweils anders interpretieren – schon aufgrund römischer bzw. germanischer Normenhierarchien.

Im Versuch über die Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland und den USA sucht Kielmansegg die oft gestellte Frage nach der aktiven Gestaltung politischer Sachfragen durch die obersten Gerichte zu beantworten. In jüngster Zeit ist etwa das Bundesverfassungsgericht mit dezidierten Haltungen zu Grenzen der Kompetenzverlagerung nach „Brüssel“ und zur Frage in die Öffentlichkeit geprescht, was Partnerschaft und Familie in der Gegenwart eigentlich ausmacht – dazu hat sich Kielmansegg am 14. Juni 2013 eigens in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (S. 7) geäußert. Es komme auf das Selbstverständnis der Richter an (Grammatik, S. 157), will heißen: Der persönliche Anspruch materieller Mitgestaltung macht vor dem Richter nicht halt. Wieder ist ein historischer Hinweis zu vernehmen: Je älter die Verfassung, desto hilfloser wird die Methode, sich an den jeweiligen „Verfassungsvätern“ zu orientieren. Mit anderen Worten: Neue gesellschaftliche Situationen, im Inaugurationsjahr nicht absehbar, müssen in den Korpus des demokratischen Verfassungsstaates übernommen werden – Kielmansegg spricht konstruktiv von „Fortschreibung“ (S. 159).

Kaum alte Regeln kann zu Rate ziehen, wer sich im Jahr 2013 über das Verhältnis von Demokratie und Marktwirtschaft Gedanken macht. In seinem „sechsten Versuch“ bezeichnet der Autor das Verhältnis als ein asymmetrisches: Während die Demokratie auf die Marktwirtschaft angewiesen zu sein scheint, vermag eine Marktwirtschaft auch unter autoritären oder gar totalitären Regimen existieren. Ob die konsequente Abschaffung privaten Unternehmertums das Verhältnis verbessern kann, wie Charles E. Lindblom vorgeschlagen hatte, hält Kielmansegg zu Recht für fraglich – der Rezensent ergänzt: Die Wirtschaft der DDR wäre ohne Reste privaten Geschäftssinns nicht so lange überlebensfähig gewesen, wie sich an Handwerksbetrieben leicht nachweisen lässt. Kielmansegg geht es um ökonomische Hypertrophien der Gegenwart, um rüdes Agieren „mobil gewordenen Kapitals“ (S. 192). Sein vernunftgeleitetes „Gebot der Rücksichtnahme“ (S. 199, im Jahr 2000 formuliert) erweist sich als aktuell. Ein Satz zur Privatisierung von Gewinnen und Verstaatlichung von Verlusten wäre gleichwohl angebracht gewesen. Gefahr droht – demokratieverzerrende Resultate etwa des Hochfrequenzhandels sind mittlerweile unstrittig; die Frage nach dem „wir“ als Gewissen der „guten Ordnung“ sollte nicht nur von Gesellschaftsentwürfen gestellt werden, wie sie etwa Sahra Wagenknecht in „Freiheit statt Kapitalismus“ (2011) vorgetragen hat. Unternehmerische Verantwortung für das Gemeinwesen darf in der Demokratie nicht theoretischer Anspruch bleiben, so wie jedes andere Mitglied der demokratischen Gesellschaft dem Wohl aller gemäß handeln sollte. Ein Blick auf die Fundamente des deutschen „Wirtschaftswunders“ könnte Hilfen geben – wie breit

und stark, wie international erfolgreich der Mittelstand sich unter vergleichsweise restriktiven öffentlichen Rahmenbedingungen der frühen Bundesrepublik (zu denken ist etwa an die fraglos staatlich geführten Institutionen der Daseinsvorsorge) entwickelte, gilt als weltweit einzigartig.

Bevor Kielmansegg sich der Zukunft des demokratischen Verfassungsstaates zuwendet, stellt er das Jahr 1989 als Summa von Lektionen des 20. Jahrhunderts vor. Obwohl mit diesem Jahr eine flächen- wie zahlenmäßig große Veränderung auf der demokratischen Weltkarte einherging, hält der Rezensent das 20. Jahrhundert für zu vielgestaltig, als dass sich alle seine Zäsuren auf das Jahr, das die Politikwissenschaft seinerzeit nicht vorhersah, beziehen könnten. Auf einer allgemeineren Ebene gilt weltweit, auch für die wenigen Demokratien Afrikas: Das Jahr des freiheitlichen Neubeginns ist für die jeweilige Gesellschaft ein Datum, das nicht nur Startpunkt für ein Zusammenleben unter freiheitlichen Vorzeichen bedeutet, sondern auch der Kern einer symbolhaften Identitätsstiftung. Ohne freiheitlichen, heroischen, ja kämpferischen Gründungsmythos ist beispielsweise die Geschichte der USA oder der französischen Republik nicht denkbar. Konträre, unheroische und pazifistische Ideen tradiert als eines von wenigen Ländern das demokratische Indien.

Für das 21. Jahrhundert prophezeit Kielmansegg, der den (verhaltenen) Optimismus von Manfred G. Schmidt eher abschwächt als teilt, ausweislich der beiden neuesten eingewobenen Bücher von James Robinson und von Thomas Zittel eine Dominanz der Phänomene „Globalisierung“ und „neue Medien“. Es bestehe eine unaufschiebbare „Dringlichkeit, supranationale Autoritäten zu schaffen“ (S. 256). Hier erkennt der Rezensent einen gewissen Widerspruch zu vom Autor weiter vorn geäußerten Legitimitätsansprüchen und erinnert an die von Bertrand de Jouvenel geäußerte Kritik: Das Wachstum der Staatsgewalt hat sich in den Demokratien eher beschleunigt als verlangsamt – wehe, wenn die erhobenen Daten, gespeicherten Steuerbescheide oder digitalen Fingerabdrücke in falsche Hände geraten. Da dies kaum auszuschließen ist, sollte ein Plädoyer für die demokratische Freiheit einen Aufruf zu weniger Kontrolleifer einschließen. Kielmansegg hat sich immer wieder als Bürger in öffentliche Debatten eingebracht – ohne kluge Ideen entstehen keine stabilen Freiheitsregeln, ohne Pluralität keine praktische Freiheit. Dass Demokratie stets bei sich selbst, bei jedem einzelnen Bürger anfängt, ist ein grandioser Schluss für ein gut lesbares, teils aber unentschiedenes Buch – ein Jein ist für eine Grammatik untypisch. Indes gehört zu jedem Erfolgsrezept die geheimnisvolle Souveränität des Kochs.

Oeftering, Tonio: Das Politische als Kern der politischen Bildung. Hannah Arendts Beitrag zur Didaktik des politischen Unterrichts, Schwalbach/Ts. 2013, , 278 Seiten, ISBN 978-3-89974851-2

Auf den ersten Blick mutet die Schrift aufgrund des Titels „Das Politische als Kern der politischen Bildung“ wie ein weiterer Beitrag in der Diskussion um Politiklernen oder Demokratielernen an. Der Untertitel macht dann jedoch klar, worum es in der Arbeit von Tonio Oeftering gehen soll: Er möchte die Gedanken von Hannah Arendt, vor allem ihren Begriff des Politischen, für die politische Bildung erschließen. Seine zentrale These lautet, dass dieser Begriff des Politischen „ein Verständnis von Politik beinhaltet, das, der politischen Bildung zugrunde gelegt, gelingende politische Bildungsprozesse ermöglicht“ (S. 10). Die derzeit in der Politikdidaktik geführte Kontroverse um Konzepte der politischen Bildung bildet den Ausgangspunkt. Zuerst setzt sich Oeftering mit den Begriffen „Kompetenz“ bzw. „Kompetenzorientierung“ kritisch auseinander. Er findet es bemerkenswert, dass das Konzept der Kompetenzen in der politischen Bildung auf „wenig Widerstand“ gestoßen sei und das „obwohl es zentrale und auch unbestrittene Ziele der politischen Bildung – etwa die Mündigkeit des Subjekts – in hohem Maße tangiert und letztlich sogar in Frage stellt“ (S. 47). Dabei lässt er jedoch außer Acht, dass gerade domänenspezifische Kompetenzmodelle immer zu beantworten versuchen, welche Kompetenzen ein mündiger Bürger braucht. Im Anschluss arbeitet der Verfasser überzeugend heraus, dass es sich bei der Auseinandersetzung in der Politikdidaktik um keinen oberflächlichen Konflikt um Begrifflichkeiten handelt, sondern dass den unterschiedlichen Positionen konträre Vorstellungen von Lehren und Lernen des Gegenstands Politik zugrunde liegen.

Auch wenn Oeftering sich nicht eindeutig positioniert, so wird zwischen den Zeilen doch deutlich, dass er zu den An-

sichten der Autorengruppe Fachdidaktik tendiert, auch wenn er an deren Modell kritisiert, dass es sich „eher um ein Best-of“ der Beteiligten als um eine durchdachte gemeinsame Alternative“ (S. 18) handle. Den Ansatz von Weißeno u.a. bezeichnet er in zweifacher Hinsicht als realitätsvergessen und gelangt zur Einsicht, dass dieser – er bezeichnet ihn als bevormundende politische Bildung – weder politisch noch Bildung sei (S. 85).

Im zweiten Teil wird dann der Begriff des Politischen entwickelt. Oeftering arbeitet die für das Verständnis von Arendts Begriff des Politischen zentrale Unterscheidung von „der Politik“ und „dem Politischen“ heraus. Oeftering expliziert den Unterschied am Beispiel der sozialen Frage, an dem von Ottfried Höffe erhobenen Vorwurf, Arendt erlaube einem „apolitischen Begriff des Politischen“ sowie dem von Thomas Meyer herausgearbeiteten scheinbaren Paradox von „unpolitischer Politik“.

Im dritten Teil verbindet Oeftering die Überlegungen Arendts mit der Politischen Bildung. Besonders spannend ist dabei das Aufgreifen des in der politikdidaktischen Debatte bisher vernachlässigten Aspekts der „Politikkritik“. „Politikkritik“ wird in Anlehnung an Brigitte Geißels Studie zu „Kritischen Bürgern“ als eine Form der Aneignung von Politik beschrieben. Vorschläge zur konkreten methodischen Ausgestaltung einer an Hannah Arendts Begriff des Politischen angelehnten Politischen Bildung runden diesen Teil ab.

Mit der Arbeit kommt Oeftering der im Jahr 1997 von Micha Brumlik erhobenen Forderung, die politische Bildung auf den Boden der politischen Philosophie zurückzuholen, in gelungener Weise nach. Jedoch bleibt er dabei nicht stehen, sondern zeigt in Ansätzen an unterschiedlichen Methoden auf, wie eine an Hannah Arendts Begriff des Politischen angelehnte politische Bildung im Politikunterricht umzusetzen wäre. Eine lohnenswerte Lektüre!

Markus Gloe





Thormann, Sabine: Politische Konflikte im Unterricht. Empirische Rekonstruktionen zu Unterrichtsarrangements am Gymnasium, Wiesbaden 2012. XII, 377 S., ISBN SBN 978-3-531-19391-5

Die Monographie, die als Promotionsschrift von der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg angenommen wurde, vereint soziologische und politikwissenschaftliche Theoriekonzepte mit anerkannten Methoden der interpretativen Sozialforschung. Sie will so einen Beitrag zu einer empirisch fundierten Politikdidaktik leisten. Ein ambitioniertes Vorhaben, dem sich die Praktikerin, Fachleiterin und Lehrbeauftragte Sabine Thormann annimmt.

Die Autorin untersucht unterrichtliche Interaktionsprozesse von Schülern mit politischen Konflikten in unterschiedlichen Formaten des gymnasialen Politikunterrichts. Dabei schließt die Arbeit an den strukturgebnetischen Ansatz an und fokussiert die Entwicklung der Konfliktfähigkeit als spezifische Kompetenz für die Domäne der Demokratie. Zwei Forschungsfragen leiten den theoretischen und qualitativ-empirischen Teil. Erstens: „Können unterrichtsmethodische Zugänge, deren Inhalte politische Konflikte repräsentieren, eine Brücke zwischen Mikro- und Makrowelt schlagen?“ (S. 31). Zweitens: „Inwieweit lassen sich aus den Interaktionsprozessen von Schülern mit politischen Konflikten und den sich darin konstituierenden Mustern der Kommunikation Rückschlüsse auf eine Entwicklung der politisch-demokratischen Konfliktkompetenz in unterschiedlichen unterrichtsmethodischen Zugängen ziehen?“ (ebd.).

In diesem Sinne werden im Theorieteil (Kapitel 2 und 3) grundlegende Begriffe und politikdidaktisch relevante Konzepte des politischen Lernens und des Kompetenzerwerbs ausgewertet und diskutiert.

Im empirischen Teil wird zunächst nachvollziehbar und transparent das Untersuchungsdesign vorgestellt (Kapitel 4.1). Thormann untersucht die Interaktionsprozesse mit politisch-kontroversen Themen in verschiedenen Unterrichtsarrangements („fragend-entwickelnder Unterricht“, „handlungsorientierter Unterricht“, „Diskussion kleiner Schülergruppen“) einer 10. Jahrgangsstufe am Gymnasium. Die Ergebnisdarstellung erfolgt dabei mithilfe von sechs Fallskizzen (Kapitel 4.2). In Kapitel 5 werden die unterschiedli-

chen Umgangsweisen durch formatübergreifende Kontrastierung von Interaktionsprozessen weiter ausdifferenziert.

Anschließend werden in Kapitel 6 die Kommunikationspraktiken der Schüler mit politischen Konflikten in den verschiedenen Unterrichtsformaten rekonstruiert sowie drei Muster politischer Kommunikation als zentrales Ergebnis der Studie herausgestellt. Im Ergebnis der Analysen handelt es sich bei diesen Mustern um: 1. „Kollektivität in Konsistenz“ (S. 315ff.), 2. „Individualität in Divergenz“ (S. 318ff.) und 3. „Fremdheit in Distanz“ (S. 320ff.). Im Ergebnis dieses Vorgehens charakterisiert Thormann politisch-demokratische Konfliktfähigkeit mit den Stufen „politisch-distanzierte Bürger“, „partikulare Gesellschafts-Bürger“ und „mündige, demokratiekompetente Bürger“ (Kapitel 6.4). Ferner wird empirisch nachgewiesen, dass der handlungsorientierte Politikunterricht für die Entwicklung von Konfliktfähigkeit mehr leistet, als der fragend-entwickelnde Unterricht.

Leser, die nach einer wissenschaftlichen Methode suchen, um die Interaktionsprozesse im Unterricht zu beobachten und zu interpretieren, werden mit Interesse und Gewinn dieses Buch lesen. Es liefert ein gesichertes Fundament, auch für quantitative Studien auf dem Feld des konfliktorientierten Unterrichts.

Das methodische Vorgehen im Buch eröffnet neue Blicke auf die kommunikative und kollektive Handlungspraxis des Sozialkundeunterrichtes. Weitere Studien sollten hieran anknüpfen, um auch die individuelle Ausprägung von Kompetenz zu erfassen und die Beschreibung der Facetten von Konfliktfähigkeit noch stärker in den Blick zu nehmen.

Thormann überträgt sowohl die Erhebungsmethode der Gruppendiskussion, als auch das Auswertungsverfahren der dokumentarischen Methode ertragreich für eine qualitativ forschende Politikdidaktik.

Politikdidaktikerinnen und Politikdidaktiker tun sich noch immer schwer, den steinigen aber dringend notwendigen Weg zur qualitativ-empirischen Fundierung von Politikunterricht und zur Füllung domänenspezifischer Kompetenz zu gehen. Thormann zeigt mit ihrer Studie einen Weg für die politikdidaktische Unterrichtsforschung.

Christian K. Tischner

Der Sozialstaat soll für soziale Gerechtigkeit sorgen und für soziale Sicherheit. Sein Instrument ist die Sozialpolitik. Viele Teilthemen stecken in der übergreifenden Thematik. Wer im GWP-Online-Archiv Texte hierzu finden will, sucht am besten mit der *-Methode, also z.B. mit dem Element „sozial*“ und wählt unter den Funden aus, was ihm nützt. So ist die folgende Sammlung (aus über 160 Positionen) entstanden.

Christoph Butterwegge: Armut im Alter. Wie das Problem verharmlost und verdrängt wird **GWP 1-13**

Aladin El-Mafaalani: Sozialinvestition statt Kompensation. Warum der Sozialstaat nur als Bildungsrepublik zukunftsfähig bleibt **GWP 2-11**

Joß Steinke: Macht „Hartz IV“ arm? Erkenntnisse aus Sicht der Wissenschaft **GWP 3-11**

Richard Hauser: Soziale Gerechtigkeit – ein magisches Viereck **GWP 2-10**

Heiner Adamski: Sozialstaat und Hartz IV **GWP 2-10**

Steffen Mau, Roland Verwiebe: Die Europäisierung sozialer Ungleichheit **GWP 4-10**

Stefan Liebig: Was versteht man unter sozialer Gerechtigkeit? Perspektiven und Befunde der empirischen Gerechtigkeitsforschung **GWP 4-08**

Joß Steinke: KJC, gAW oder ZAG? Der politische Diskurs um die Neuorganisation der Betreuung der Empfänger von Hartz-IV-Leistungen **GWP 4-08**

Hans-Jürgen Krupp: Alterssicherung der Zukunft **GWP 2-07**

Christine Hohmann-Demhardt: Gerechtigkeitsprobleme im Sozialstaat **GWP 2-06**

Thomas Grunke: Rechtsextremismus und die soziale Frage. Die Instrumentalisierung der sozialen Frage durch die extremistische Rechte in Deutschland **GWP 4-06**

Richard Hauser: Alternativen einer Grundsicherung – soziale und ökonomische Aspekte **GWP 3-06**

Patrick Thalacker: Ein Sozialmodell für Europa? Die EU-Sozialpolitik nach der Erweiterung **GWP 2-06**

Inga Uhlenbrock: Armut im Wohlstand. Zentrale Ergebnisse des 2. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung **GWP 2-05**

Bodo Lippl, Bernd Wegener: Soziale Gerechtigkeit in West- und Ostdeutschland **GWP 2-04**

Sven Stadtmüller: Wege aus der Rentenkrise: Reformoptionen im Vergleich **GWP 3-04**

Gertrud M. Backes: Hochaltrigkeit in Deutschland – Zum „Vierten Bericht zur Lage der älteren Generation“ **GWP 2-03**

Thomas Fischer: Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells, oder: Hat das Europäische Sozialmodell eine Zukunft? **GWP 2-03**

Heiner Adamski: Gerechtigkeit im System sozialer Sicherungen? **GWP 2-01**

Wilhelm Hinrichs: Wohnen in Deutschland – wie reaktionsfähig ist der Sozialstaat? **GWP 4-01**

Eva Haacke: Gesucht: Solidarsystem mit Eigenverantwortung **GWP 4-01**

Autorinnen und Autoren

Heiner Adamski
Brahmsallee 10, 20144 Hamburg
E-Mail: heineradamski@t-online.de

Dr. Gustav Auernheimer
Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Kochstraße 4, 91054 Erlangen
E-Mail: auernheimer@hotmail.com

Professor Dr. Frank Decker
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
Lennéstraße 27, 53113 Bonn
E-Mail: frank.decker@uni-bonn.de

Professor Dr. Tim Engartner
Professur für Didaktik der Sozialwissenschaften.
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Institut für Politikwissenschaft
Hauspostfach PEG 19. Grüneburgplatz 1
60323 Frankfurt am Main
E-Mail: Engartner@soz.uni-frankfurt.de

Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis
Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster
Scharnhorststraße 100, D-48151 Münster
E-Mail: drsvengareis@web.de

Prof. Dr. Peter Hampe
Institut für Politikwissenschaft der TU Dresden und Institut für Politikwissenschaft der TU Chemnitz.
Johann-Keller-Weg 12, 86919 Utting /Ammersee
E-Mail: p.hampe@hotmail.de

Dr. Horst Leps
Lehrbeauftragter für die Didaktik der Sozialwissenschaften an der Universität Hamburg
Elersweg 17, 22395 Hamburg.
E-Mail: horstleps@gmx.de

Dr. Marcel Lewandowsky
Institut für Politikwissenschaft der Helmut Schmidt Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.
Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg
E-Mail: lewandowsky@hsu-hh.de

Dr. Sebastian Liebold
Institut für Politikwissenschaft der TU Chemnitz.
Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz.
E-Mail: sebastian.liebold@phil.tu-chemnitz.de

Alexander Niedermeier
Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
Kochstraße 4, 91054 Erlangen
E-Mail: alexander.niedermeier@googlemail.com

Professor Dr. Heinrich Pehle
Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
Kochstraße 4, 91054 Erlangen
E-Mail: heinrich.pehle@fau.de

Almut Peukert M.A.
Institut für Soziologie der Eberhard Karls Universität Tübingen
Wilhelmstr. 36, 72074 Tübingen
E-Mail: almut.peukert@uni-tuebingen.de

Johannes Schillo
freier Journalist
Postfach 240 162, 53154 Bonn
E-Mail: schillo@t-online.de

Dr. Jan Schneider
Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).
Neue Promenade 6, 10178 Berlin
E-Mail: schneider@svr-migration.de

Johanna Scholz
Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
Kochstraße 4, 91054 Erlangen

Marcel Solar, M.A.
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
Lennéstraße 27, 53113 Bonn
E-Mail: marcel.solar@uni-bonn.de

Professor Dr. Roland Sturm
Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Kochstraße 4, 91054 Erlangen
E-Mail: Roland.Sturm@fau.de

Martin Weinmann
Politikwissenschaftler und Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stabsstelle Jahresgutachten des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).
Neue Promenade 6, 10178 Berlin
E-Mail: weinmann@svr-migration.de

Dr. Thorsten Winkelmann
Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
Kochstraße 4, 91054 Erlangen
E-Mail: thorsten.winkelmann@fau.de